

De coronacrisis en de versoepeling van de prudentiële eisen voor banken

Ondernemingsrecht 2020/VIII

Snel na het uitbreken van de coronacrisis in Europa en Nederland kondigden de bevoegde autoriteiten voor het toezicht op banken een tijdelijke versoepeling af van de prudentiële kapitaaleisen. Dit dient om te bevorderen dat banken hun rol kunnen spelen als financier van de reële economie. De Europese Centrale Bank (ECB) heeft daarbij met name gefocust op de versoepeling in de regels van aanvullende kapitaalbuffers in het kader van Pillar 2. In ons land heeft DNB gekozen voor het terugbrengen van eisen in Pillar 1, onder andere door de systeemrisicobuffer van de grootste Nederlandse banken tijdelijk te verlagen. Voorts is door invoering van een nieuwe kapitaaleis in verband met het aanhouden van portefeuilles woninghypotheken, die in het najaar van 2019 was aangekondigd, voor die banken op de lange baan geschoven. De in de afgelopen jaren (na de kredietcrisis van 2008-2009) opgebouwde buffers worden nu ingezet om de capaciteit van banken om kredieten te kunnen verstrekken te vergroten. Een lange termijn aanpak is noodzakelijk om banken de gelegenheid te bieden om het bedrijfsleven te ondersteunen door kredietverstrekking, om (bijzonder) beheer van deze kredietportefeuille te kunnen voeren en te komen tot een geleidelijk herstel van de buffers.

1. Inleiding

“In 2008 waren banken onderdeel van het probleem, nu zijn wij onderdeel van de oplossing”, aldus de CEO van Rabobank in een eerste reactie op de maatregelen die de Nederlandse banken hebben getroffen naar aanleiding van de in Nederland uitgebroken coronacrisis.² De Nederlandse banken hebben snel na het uitbreken van de crisis aangekondigd alles op alles te willen zetten om de hard getroffen reële economie te helpen met overbruggingsmaatregelen. Zo krijgen bedrijven uitstel van hun betalingsverplichtingen onder verstrekte kredieten.³ Banken spelen voorts een belangrijke rol bij de invulling van de overheidsmaatregelen om de krediet-

verstrekking aan bedrijven te stimuleren. Er sprake van een verruiming van de mogelijkheden om kredieten aan te vragen die worden gedekt door de Borgstelling MKB-kredieten (BMKB) van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat⁴. De aan de desbetreffende regeling verbonden voorwaarden zijn door de Nederlandse overheid ruimhartig versoepeld tot april 2021 en het garantielafond voor de dekking door de overheids-borgtochten is verhoogd.⁵ Een ander voorbeeld is de verruiming van de garantie ondernemingsfinanciering-regeling (de go-financiering). Op basis hiervan kunnen banken met een 50% staatsgarantie middelgrote en grote leningen verstrekken.⁶

De banken stralen op dit moment veel zelfvertrouwen uit bij het beperken van de impact van de crisis op de sector en de weerbaarheid daarvan. Dit wordt versterkt door de snelle aankondigingen van de prudentiële toezichthouders op zowel Europees niveau als in Nederland van een reeks van versoepelingen van de prudentiële eisen voor banken. Door deze versoepeling wordt beoogd “kapitaal vrij te maken” zodat banken in staat zullen zijn om de overbruggingsmaatregelen voor de reële economie in te vullen zonder in de knel te komen met de kapitaaleisen. De voor Nederlandse banken getroffen maatregelen, waarover meer in paragraaf 3, zouden volgens DNB moeten leiden tot een extra beschikbaar bedrag van 8 miljard euro aan kapitaal.⁷ Dat betekent dat er voor ruim 60 miljard euro aan ruimte ontstaat bij de Nederlandse banken om het bedrijfsleven door middel van het verstrekken van financiering te ondersteunen.⁸

Banken zullen die extra ruimte wel eerst op de kapitaalmarkten moeten financieren om een en ander vervol-

1 Bart Joosen is hoogleraar Financieel Recht aan de VU Universiteit en advocaat te Amsterdam. Kitty Lieveise is hoogleraar Financieel Recht aan de Radboud Universiteit Nijmegen en advocaat te Amsterdam. De definitieve versie van dit artikel zal verschijnen in het themanummer: ‘Ondernemingsrecht in tijden van corona’.

2 *Het Financieele Dagblad*, interview met Wiebe Draijer, 18 maart 2020.

3 Zie bij wijze van voorbeeld het volgende bericht van ABN AMRO: <https://www.abnamro.com/nl/newsroom/nieuws/2020/abn-amro-biedt-klanten-pauze-in-aflossing-van-leningen.html>. Via de website van de NVB zijn de aankondigingen die door andere banken zijn gedaan terug te vinden: <https://www.nvb.nl/corona/nuttige-links/>.

4 Zie: www.rvo.nl/subsidie-en-financieringswijzer/borgstelling-mkb-kredieten-bmkb.

5 Zie: paragraaf 1.2 van de Brief van de Ministers van Economische Zaken, Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 12 maart 2020 aan de Tweede Kamer, kenmerk CE-AEP / 20072624.

6 Zie: <https://www.rvo.nl/subsidie-en-financieringswijzer/garantie-ondernemingsfinanciering-go>.

7 Persbericht: DNB verlaagt buffereis banken om kredietverlening te ondersteunen, 17 maart 2020, te raadplegen via www.dnb.nl.

8 Wij gaan hierbij uit van een reguliere kapitaaleis van in totaal (gemiddeld) 13%, bestaande uit de standaard-eis van 8%, vermeerderd met de vereiste buffers. DNB spreekt overigens over een extra lening ruimte van 200 miljard euro als het effect van deze maatregelen. Onze inschatting is dat dat aan de ruime kant is, omdat DNB daarmee lijkt te rekenen met een kapitaaleis van 4%, terwijl de kapitaaleis voor de meeste banken circa 13% is. Wellicht dat we daarbij iets over het hoofd zien, het persbericht van DNB geeft onvoldoende informatie om te reconstrueren hoe DNB aan dit getal is gekomen.

gens te kunnen doorplaatsen bij het bedrijfsleven.⁹ Hier zit een knelpunt. De liquiditeit op de wereldwijde kapitaalmarkten is opgedroogd. Dezelfde verschijnselen als in 2008 laten zich zien, waarbij het onderlinge vertrouwen van de deelnemers aan de financiële markten in belangrijke mate is gedaald. Dat betekent dat banken terughoudend zullen zijn om aan elkaar uit te lenen, en ook dat institutionele beleggers niet zomaar in het gat zullen stappen om liquiditeit te bieden. Waar de financiële crisis van 2008 zijn onmiddellijke weerslag kreeg op de reële economie en in Europa leidde tot een crisis van ongekende omvang, dreigt nu het omgekeerde te gebeuren. De financiële sector zou meegezogen kunnen worden in de crisis in de reële economie.

Dit verklaart de versoepelingen die de toezichthouders voor de banken hebben afgekondigd. Het definieert ook de periode waarin die versoepelingsmaatregelen noodzakelijk zullen zijn.¹⁰ Ook al wordt door de toezichthouders het tijdelijke karakter ervan onderstreept, onze inschatting is dat de nieuwe regels tot ver in 2021 noodzakelijk zullen zijn om grote problemen in de bancaire sector te vermijden. Tegelijkertijd kan worden vastgesteld dat op dit vlak verschillende signalen worden afgegeven door de Europese en Nederlandse toezichthouders. De ECB, op wier maatregelen we in paragraaf 2 nader zullen ingaan, lijkt daarbij een horizon van ongeveer een jaar te hantieren. DNB daarentegen lijkt te veronderstellen dat de versoepelingen langer zullen moeten duren. Dat laatste kan worden afgeleid uit de door DNB toegepaste techniek om te voldoen aan de verplichting van de prudentiële eisen. Hierop wordt in paragraaf 3 nader ingegaan.

2. De maatregelen van de ECB ten aanzien van de kapitaaleisen

Dit artikel gaat niet over de liquiditeitsondersteuning die de ECB aan de bankensector biedt. Maar ter inleiding van ons betoog over de versoepeling van de kapitaaleisen door de ECB, stippen we toch kort aan dat door de ECB zeer significante liquiditeitsondersteuning aan de bancaire sector wordt geboden. Dit is gebeurd door de verruiming van de zogenaamde "Longer-Term Refinancing Operations" ("LTRO").¹¹ Hierdoor zullen banken in staat worden gesteld te participeren in de (uitgebreide) *tenders* voor middellange termijn financiering die beschik-

baar gesteld worden door de ECB, een en ander ter ondersteuning van de liquiditeitsbehoefte van banken. De voorlopige kalender voor deze tender-operatie loopt tot eind juni 2020 en verschaft daardoor voor circa drie maanden lucht aan de sector. De ECB noteert daarbij dat op het moment van het uitbrengen van de maatregel op 12 maart 2020 nog niet is gebleken van onder druk staande liquiditeit bij banken of een haperende geldmarkt. Aan de hand van de openbare berichten na 12 maart 2020 kan echter worden vastgesteld dat daarin waarschijnlijk verandering is gekomen. De door ECB getroffen maatregel is daardoor op het juiste moment geïntroduceerd.

Eveneens op 12 maart 2020 heeft de ECB versoepeling aangekondigd van bepaalde prudentiële regels voor de bankensector, althans voor de significante banken die onder direct toezicht staan van de ECB.¹² De maatregelen komen erop neer dat significante banken een vrijstelling krijgen van een aantal voor hen geldende kapitaaleisen en tevens dat er een herziening plaatsvindt van de toekomstgerichte kapitaaleisen in de vorm van zogenaamde "Pillar 2-Guidance"¹³ regels.

Ten eerste komen de versoepelde regels erop neer dat één onderdeel van de Pillar 1 eisen, namelijk de zogenaamde capital conservation buffer ("CCB") van 2.5%¹⁴ mag worden onderschreden. Dit betekent dat bij een groeiende portefeuille aan kredieten, geen aanvullend kapitaal hoeft te worden aangehouden om aan de CCB-eis te (blijven) voldoen. De CCB-kapitaaleis is een niet-risicogewogen kapitaaleis. Anders gezegd: wanneer de risicogeweging van bepaalde activa van de bank zou

9 Wij zijn niet van de school dat banken "geldscheppende" instellingen zijn. Zie hierover: *Het Financieele Dagblad*, 11 september 2018, interview met Rens van Tilburg en Willem Boonstra, "Geld scheppen is (n)iets voor banken".

10 DNB schrijft in het persbericht van 17 maart 2020: "Deze maatregelen gelden zolang dat nodig is. Wanneer de situatie weer is genormaliseerd, zal DNB de verlaging van de systeembuffers compenseren door een geleidelijke opbouw van de contracyclische kapitaalbuffer naar een niveau van 2% van de Nederlandse risicogewogen blootstellingen."

11 "ECB announces measures to support bank liquidity conditions and money market activity", 12 maart 2020, te raadplegen via <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020>.

12 "ECB Banking Supervision provides temporary capital and operational relief in reaction to coronavirus", 12 maart 2020, te raadplegen via <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press>.

13 Pillar 1 verwijst naar de standaard wettelijke minimum kapitaaleisen. Pillar 2 betreft aanvullende kapitaaleisen die bank-specifiek zijn. Binnen Pillar 2 wordt een onderscheid gemaakt tussen 'harde' eisen die als onderdeel van de wettelijke minimum eisen nageleefd moeten worden door de betreffende bank (Pillar 2-Required) en Pillar 2-Guidance-regels die een iets andere status hebben.

14 Zie voor de regels inzake de CCB artikel 129 Richtlijn (EU) 2013/36 ("CRD4") en in ons land artikelen 3:62a en 3:62b Wft en de uitwerking hiervan in artikelen 105 e.v. Besluit prudentiële regels Wft.

veranderen, heeft dit geen impact op de CCB.¹⁵ Het loslaten van de 2.5% CCB eis is gericht op het accommoderen van de groei van de kredietportefeuille. Door deze maatregel worden banken in staat gesteld een ruimer kredietverstrekking-beleid te voeren. De CCB is als gevolg van de implementatie van Basel III in Europa in 2013 ingevoerd, en wordt ook wel aangeduid als een kapitaal-eis die ertoe strekt dat “banken sparen in goede tijden, voor het geval slechte tijden aanbreken”. De ECB wijst in het persbericht van 12 maart 2020 ook precies op deze achtergrond.

Een andere maatregel betreft de vertraging van de ingroei naar het zogenaamde Pillar 2-Guidance kapitaal. Pillar 2-Guidance kapitaal is gericht op het versterken van de kapitaalbasis van banken met het oog op risico's die in de toekomst kunnen ontstaan, maar die geen grondslag hebben in de bestaande organisatie of de bestaande bedrijfsvoering. Hierdoor zijn deze risico's (nog) niet verwerkt in de bestaande kapitaaleisen voor banken. Het Pillar 2-Guidance kapitaal spitst zich in feite toe op een toekomstige kapitaalbehoefte, die bijvoorbeeld rekening houdt met de verwachte groei van de bank. Dus waar de gewone 'Pillar 1 eis'¹⁶ en de Pillar 2-Required¹⁷ eis zijn gerelateerd aan de bestaande organisatie en de inschatting van de risico's die voortvloeien uit die organisatie, zal het Pillar 2-Guidance kapitaal gericht zijn op het

afdekking van de in de verdere toekomst gelegen kapitaalbehoefte.

De ECB heeft banken nu de vrijheid gegeven om het Pillar 2-Guidance kapitaal minder snel te realiseren. Hiermee wordt ruimte gecreëerd om extra kapitaal in te zetten voor kredietverstrekking. Deze handreiking kan vooral worden gezien als een uiterst voorzichtige stap van de ECB om zo min mogelijk af te wijken van de bestaande kapitaaleisen voor banken. In feite wordt een kapitaal-eis “opgeofferd” die vooral verband houdt met een in de toekomst gelegen ontwikkeling, die zich nog niet heeft gemanifesteerd en die geen verband houdt met de bestaande organisatie van de bank. Hoe het ook zij, de ECB maatregel ten aanzien van de Pillar 2-Guidance regels is een reële tegemoetkoming, omdat het verlichting geeft van de kapitaaleisen die onder normale omstandigheden wél zouden gelden.

Een verdere tegemoetkoming die de ECB heeft aangekondigd is de wijze waarop banken aan de kapitaaleisen kunnen voldoen. De banken dienen aan de Pillar 1 en Pillar 2-Required vereisten te voldoen met kapitaal dat aan bepaalde kwalitatieve vereisten voldoet. Daarbij dient een minimumgrens te worden ingevuld met kapitaal van de hoogste kwaliteit. Dit bestaat uit aandelenkapitaal, ingehouden winstreserves en agioreserves. De ECB heeft nu ten aanzien van de Pillar 2-Required vereisten (dus de aanvullende kapitaalopslag die wordt opgelegd door de toezichthouder), de maatregel vastgesteld dat die kapitaal-eis ook met kapitaalinstrumenten van een “lagere” kwaliteitstrap mogen worden ingevuld, bijvoorbeeld met aan de bank verstrekte middellange termijn achtergestelde leningen. Ook dit geeft enige verlichting, omdat banken voor hun financiering dan in minder grote mate afhankelijk zullen worden van het ophalen van aandelenkapitaal, hetgeen gezien de huidige situatie in de kapitaalmarkten een welkome maatregel is.

Tenslotte heeft de ECB ook ten aanzien van het invullen van de liquiditeitsnormen een concrete maatregel voorgesteld. Deze houdt in dat banken een lagere ratio voor de liquiditeit mogen naleven dan in normale omstandigheden is toegelaten. Het gaat om een ingreep in de regelingen voor de zogenaamde Liquidity Coverage Ratio (“LCR”). Deze regelingen verplichten banken om een voldoende voorraad liquide middelen aan te houden teneinde aan een uitstroom van liquiditeit in een gestreste situatie (binnen een horizon van dertig dagen) te kunnen voldoen.¹⁸ Uit het naar buiten gebrachte bericht van de ECB blijkt niet in welke mate de ECB bereid is om aan de knoppen van de LCR-ratio te draaien. De impact van deze maatregel kan om die reden nog niet goed worden ingeschat.

15 Deze stelling zouden we graag met het volgende (vereenvoudigde) rekenvoorbeeld willen verduidelijken. Gesteld een bank heeft een balans van 200 miljard euro. Daarvan bestaat 100 miljard uit risicovrije activa, zeg obligaties van de Staat der Nederlanden. De andere helft bestaat uit hypothecaire kredieten aan Nederlandse ingezetenen. De bank past de standaardbenadering toe voor zijn berekening van de gewone Pillar 1 kapitaal-eis ingevolge artikel 92 Verordening (EU) nr. 575/2013 (“CRR”). In zijn aard zal slechts de portefeuille hypothecaire kredieten meetellen voor de berekening van die kapitaal-eis omdat aan de staatsobligaties een 0% risicoweging wordt toegekend. Het levert een risicoweging op van 35 miljard euro (dat wil zeggen het RWA (‘risk weighted assets’) gewicht voor dergelijke hypothecaire financiering is 35%). Hiervoor zal de bank een kapitaal moeten aanhouden van 2,8 miljard euro (namelijk 8% van 35 miljard euro). Vervolgens dient de bank de CCB buffereis toe te passen. Deze CCB buffereis wordt (achteraf) berekend nadat de kapitaal-eis voor de risicogewogen activa is berekend. De basis hiervoor is het bedrag van risicogewogen activa. De reguliere buffereis is 2.5%, en daardoor wordt de totale kapitaal-eis van de bank verhoogd met 875 miljoen euro (namelijk 2.5% van 35 miljard euro). Weliswaar zal het bedrag van de CCB buffer toenemen naarmate de risicoweging van de activa toeneemt in absolute getallen, echter de 2.5% wordt achteraf berekend, na toepassing van de regels voor de 8% buffer voor risicogewogen activa. Vandaar dat we stellen, dat de CCB eis in feite een forfaitaire opslag betekent op de reguliere kapitaal-eis van artikel 92 CRR die geen relatie heeft met, althans niet wordt uitgerekend, door toepassing van een risicowegingsproces. De Pillar 1 eis van artikel 92 CRR en de CCB van artikel 129 CRD4 tezamen genomen bedraagt derhalve 10.5% (8% + 2.5%).

16 Dit is de gewone kapitaal-eis die voor alle banken voortvloeit uit de regelingen van artikel 92 CRR en de “combined buffer” vereisten van artikel 128 e.v. CRD4.

17 De Pillar 2-Required eis is de kapitaalopslag die wordt opgelegd door de toezichthouder in het kader van de evaluatie van de Internal Capital Adequacy Assessment Process (“ICAAP”), waarbij de bank aan de toezichthouder een inschatting geeft van de mate waarin het kapitaal toereikend is. In de praktijk wordt deze inschatting door de toezichthouder in het kader van het Supervisory Review and Evaluation Process (“SREP”) steeds beantwoord met een aanvullende kapitaal-eis.

18 Zie de regelingen van artikelen 429 e.v. CRR en de bepalingen van Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 2015/61.

3. DNB's maatregelen gericht op systeemrelevante banken

DNB heeft bij het op 17 maart 2020 aangekondigde pakket maatregelen gebruikgemaakt van haar verregaande bevoegdheden in het kader van het macroprudentiële instrumentarium. In de huidige verdeling van bevoegdheden tussen de ECB en DNB in het kader van het Single Supervisory Mechanism, zal de ECB met name bevoegdheden uitoefenen van microprudentiële aard, waarbij de macroprudentiële bevoegdheden zijn verbleven bij DNB. Hierdoor is DNB in staat om voor de Nederlandse jurisdictie specifieke maatregelen te nemen, in de veronderstelling dat DNB beter in staat is om de lokale omstandigheden van de Nederlandse banksector in te schatten.

DNB heeft aan een tweetal knoppen gedraaid wat betreft de kapitaaleisen voor banken. Ten eerste heeft DNB de systeemrisicobuffer ("SRB") zoals geregeld in artikelen 3:62a en 3:62b, juncto artikelen 105 e.v. Besluit prudentiële regels Wft voor de drie grote commerciële banken met een half procent verlaagd. Voor ING Bank betekende dit een verlaging van de buffer van 3% naar 2.5%, naar 2% voor Rabobank en naar 1.5% voor ABN AMRO Bank. Deze buffers komen bovenop de reguliere Pillar 1 eisen en de Pillar 2-Required vereisten waar hiervoor over is gesproken bij het bespreken van het ECB pakket aan maatregelen.

De systeemrisicobuffers zijn vooral bedoeld ter beheersing van systeemrisico's. Ze worden doorgaans opgelegd aan de grootste banken (binnen een jurisdictie of banken die op wereldwijde schaal als systeemrelevant kunnen worden aangemerkt). Deze drie banken zijn ook de grootste spelers in Nederland als het gaat om de zakelijke kredietverlening. De maatregel lijkt dan ook vooral te zijn gericht op het creëren van meer flexibiliteit in de financiering aan de reële economie en het bedrijfsleven. Andere systeemrelevante banken, zoals de Volksbank of de Bank Nederlandse Gemeenten spelen een minder belangrijke rol in die sector. Zij zijn niet betrokken in deze uitzonderlijke maatregel die DNB op 17 maart 2020 invoerde.

De tweede maatregel betreft de vertraging ten aanzien van de invoer van de specifieke kapitaaleisen die zouden gaan gelden voor banken die actief zijn in de markt voor particuliere hypotheekleningen. Deze maatregel is aangekondigd in oktober 2019 en is gebaseerd op artikel 458 CRR.¹⁹ DNB wilde de banken een strengere eis opleggen voor het kapitaal dat aangehouden wordt voor de dekking van risico's in hypotheekportefeuilles. De maatregel zou in het najaar van 2020 ingaan, maar de invoering is nu uitge-

steld. Niet is duidelijk hoe lang het uitstel is dat DNB beoogt.²⁰

DNB plaatst de verlaging van de kapitaaleisen vooral in het perspectief van de mogelijkheid die banken zullen krijgen om olopende verliezen in de kredietportefeuilles op te kunnen vangen. Een olopend verlies bij een krediet leidt tot verzwaring van de risicoweging en daardoor tot een verhoging van de reguliere kapitaaleis. Hoe hoger het risicogewicht van een uitstaande lening, des te hoger het aan te houden kapitaal dat in feite ertoe strekt om verliezen op te vangen. DNB houdt er met deze maatregel derhalve rekening mee dat de kwaliteit van kredietportefeuilles als gevolg van de coronacrisis zal verslechteren. Dit lijkt ons een realistische benadering. Het komt wel erop neer dat DNB met deze maatregelen al vooruitloopt op de binnen enkele maanden te verwachten economische neergang en de daaruit voortvloeiende moeilijkheden bij bedrijven. De huidige acute nood in het bedrijfsleven lijkt vooral met maatregelen van overheidswege te moeten worden opgevangen.

4. Slotbeschouwingen

De aanpak van de beide toezichthouders is in zekere mate afwijkend. Het beleid van DNB lijkt te zijn gericht op het oplossen van de problematiek op middellange termijn. De maatregelen van de ECB zijn meer gericht op de kortere termijn. De kwalificatie "stimuleringsmaatregelen" past beter bij de maatregelen van de ECB, dan bij die van DNB.

We zijn als gevolg van de coronacrisis weer aanbeland in een tijdperk dat beleid en verregaande maatregelen van de toezichthouders door middel van persberichten wereldkundig worden gemaakt. Hier geldt het adagium "nood breekt wet". Er is sprake van een "Aha-Erlebnis" wanneer we de gang van zaken tijdens de financiële crisis van 2008 en de Europese economische crisis van 2011 in herinnering roepen.²¹ De sector en de samenleving moeten daarbij erop vertrouwen, dat de maatregelen en (beleids-) regels het effect zullen hebben dat zij beogen. Veel tijd om na te denken en alle opties af te wegen is ons geen van allen gegeven. Wat daarbij opvalt is de versnippering van informatie die op ons afkomt, en de verschillende complexe boodschappen die door de Europese en Nederlandse toezichthouders worden afgegeven. Hier kan in elk geval de vinger op een zere plek worden gelegd: we zijn in Europa nog steeds ver verwijderd van een

19 "DNB wil dat banken meer kapitaal aanhouden voor hypothecaire leningen", 15 oktober 2019, te raadplegen via www.dnb.nl/nieuws/nieuws-overzicht-en-archieff/Persberichten2019/dnb385941.jsp.

20 Zie over deze nieuwe kapitaaleis: E.P.M. Joosen, 'Streng, strenger, strengst', voorwoord in *TFR* 2019/12.

21 Het fameuze persbericht van EBA van 8 december 2011 zal daarbij bij velen nog vers in het geheugen liggen: "The EBA publishes Recommendation and final results of bank recapitalisation plan as part of co-ordinated measures to restore confidence in the banking sector", 8 december 2011, te raadplegen via <https://eba.europa.eu>.

centrale aansturing en eenvormige en uniforme aanpak voor de financiële sector.

Ook opvallend is, naar het zich voorlopig laat aanzien, dat de verregaande maatregelen die na de financiële crisis van 2008 zijn genomen om banken weerbaar(der) te maken tegen extreme schokken hun vruchten lijken af te werpen. Dat geldt ook voor de accentverschuiving naar het centraal stellen van het klantbelang. In elk geval hebben de Nederlandse banken vol zelfvertrouwen de handschoen opgepakt om het bedrijfsleven en de reële economie te hulp te schieten. In plaats van de tijdens de financiële crisis van 2008 zo vaak bekritiseerde in zichzelf gekeerde sector die zuchtend het nieuwe en strengere regime onderging, zien we banken nu optreden als de instituties waarvoor zij bedoeld zijn, of zoals velen ze graag zien optreden. Namelijk: om klanten en de samenleving te ondersteunen in moeilijke tijden. Laten we hopen, dat de financiële sector deze rol kan blijven aanbieden en dat er geen extreme nadelige effecten ontstaan als gevolg van de coronacrisis, waardoor ook de financiële sector in moeilijkheden komt te verkeren.

Vermeldenswaardig is daarbij ook, dat er sprake is van een “nieuwe” openheid van zaken. Banken zijn naar onze waarneming heel transparant gebleken over de wijze waarop ze deze crisis het hoofd proberen te bieden. Ook worden taboes niet uit de weg gegaan, getuige de door de European Banking Federation verzochte versoepeling van de LCR-regels.²² In vroegere tijden was het ondenkbaar dat vanuit de bankensector ook maar een geringe hint zou worden gegeven, dat er sprake kan zijn van liquiditeitsproblematiek bij banken. Men vreesde daardoor een ‘bankrun’ te veroorzaken. Ook deze nieuwe ontwikkeling kan als bewijs worden gezien dat het strengere banktoezicht effect heeft, omdat banken als gevolg van de strengere regels ook weerbaarder lijken te zijn geworden.

Onze inschatting is dat de gevolgen van de coronacrisis voor de financiële sector nog ruim een jaar zullen duren, zo het niet langer zal duren. We hopen dat de zeer verregaande gevolgen voor de volksgezondheid over een periode van twee à drie maanden voorbij zullen zijn, maar naar onze inschatting zal daarna de klus voor de financiële sector pas beginnen. Ten eerste zullen de scherven moeten worden opgeraapt van noodlijdende bedrijven die, ondanks alle steunmaatregelen, het uiteindelijk niet hebben gered. Dit gaat ook gevolgen hebben voor de financiële sector gezien de betrokkenheid bij de kredietverlening. Vervolgens zal een herijking moeten plaatsvinden van de versoepelde prudentiële eisen, om te komen tot een “herstel in oude toestand”. Daarbij mag worden

gehoopt dat politici en beleidsmakers (en de toezichhouders) niet te snel de uitzonderlijke omstandigheden zullen vergeten waarin we in deze eerste helft van 2020 verkeerden. We bevelen aan dat er redelijke en realistische overgangsregelingen komen om banken te verplichten hun kapitaaleisen weer terug te brengen naar de verhoudingen van voor de coronacrisis.

Banken hebben ten aanzien van deze toekomstige behandeling van de problematiek zelf ook belangrijke stappen gezet. Zo is naar aanleiding van de aanbevelingen van de ECB gedaan op 27 maart 2020 om geplande besluitvorming over de uitkering van dividend uit te stellen tot tenminste oktober 2020,²³ door de drie grootste Nederlandse banken kort na het uitbrengen van die aanbeveling besloten tot opschorting van de besluitvorming op dit vlak.²⁴ Het is een ogenschijnlijk zoenoffer dat door de banken is gebracht. De diepere achtergrond is, dat te zijner tijd de ingehouden winstreserves van banken noodzakelijk zullen zijn om een herstel naar de oude niveaus van de kapitaalbuffers mogelijk te kunnen maken. Dit is opnieuw een mooi voorbeeld van de lessen die door politiek, wetgever en toezichhouders getrokken zijn na de financiële crisis. In 2009, het jaar na het faillissement van Lehman Brothers, keerden banken nog grootschalig dividenden uit, terwijl op dat moment toezichhouders en overheden aan de kant moesten blijven staan en deze uitkeringspolitiek niet konden ombuigen. In de tegenwoordige regelgeving is een en ander uitgebreid geregeld. Verwezen wordt naar de bepalingen van artikelen 3:62a en 3:62b Wft en de regelingen omtrent de “Maximum Distributable Amount” van artikel 141 CRD4. Deze regels geven toezichhouders het instrumentarium, om uitkeringen van dividenden te verbieden, althans deze te temporiseren. We zien de aanbeveling van de ECB van 27 maart 2020 dan ook als een vooraankondiging, dat de ECB van haar bevoegdheden op grond van deze regels gebruik zal gaan maken.

22 European Banking Federation, “EBF call for European measures to face COVID-19 outbreak”, 11 maart 2020, te raadplegen via <https://www.ebf.eu/wp-content/uploads/2020/03>.

23 Zie: Recommendation of the European Central Bank of 27 March 2020 on dividend distributions during the COVID-19 pandemic and repealing Recommendation (ECB/2020/1), (ECB/2020/19) te raadplegen via www.bankingsupervision.europa.eu/press.

24 Zie onder meer, persbericht “ABN AMRO volgt aanbeveling ECB en stelt dividenduitkeringen uit; verlies verwacht over Q1 2020”, 30 maart 2020 te raadplegen via: <https://www.abnamro.com/nl/newsroom/persberichten>.