

Wijziging van de Wet op het financieel toezicht ter implementatie van Richtlijn nr. .../.. /EU van het Europees Parlement en de Raad van ... betreffende de toegang tot de werkzaamheden van kredietinstellingen en het bedrijfseconomisch toezicht op kredietinstellingen en beleggingsondernemingen en tot wijziging van Richtlijn 2002/87/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende het aanvullende toezicht op kredietinstellingen, verzekeringsondernemingen en beleggingsondernemingen in een financieel conglomeraat (PbEU 2012, L ...) (Implementatiewet Richtlijn kapitaalvereisten (CRD IV))

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

§ 1. Inleiding

Toen gedurende 2007 de eerste tekenen van een financiële crisis duidelijk werden, was dat aanleiding om voorstellen te doen voor een omvangrijk programma voor aanpassing van de regelgeving voor de financiële sector. Vanaf het moment dat in september 2008 Lehman Brothers failliede, werden deze voorstellen versneld uitgerold, met name gericht op het versterken van het toezicht op banken.

Zo werd in 2009 in Europees verband de Capital Requirements Directive II (CRD II) vastgesteld. Hierin werden nieuwe regels opgesteld ten aanzien van, onder meer, securitisaties, concentratierisico en de erkenning van hybride kapitaalinstrumenten. Dit werd in hoog tempo opgevolgd door voorstellen van het Basel Committee on Banking Supervision (Bazels Comité) gericht op, onder andere, herziening van de solvabiliteits-eisen voor het marktrisico en regels omtrent beloningen. Het Bazels Comité is een onafhankelijk internationaal forum waaraan vertegenwoordigers van financiële toezichthouders op banken deelnemen en dat uitgangspunten formuleert voor het prudentiële, op financiële soliditeit gerichte, toezicht op banken. Deze voorstellen zijn begin 2011 in nationale wetgeving geïmplementeerd via de Capital Requirements Directive III (CRD III).

Terwijl in heel Europa bovenstaande voorstellen, gericht op het versterken van het toezicht op banken, werden geïmplementeerd, werd er door het Bazels Comité verder gesproken over en gewerkt aan nieuwe regels inzake het toezicht op banken. Binnen het comité ontstond een steeds sterker besef dat het meer dan ooit noodzakelijk is om de kern van het prudentiële toezicht op banken aan te scherpen: de eisen aan het kapitaal van banken, zowel kwantitatief als kwalitatief. Met een hogere kapitaaleis en verbetering van de kwaliteit van bankkapitaal zouden banken weerbaarder worden en beter in staat zijn verliezen in het bankbedrijf op te vangen. Het Bazels Comité bereikte hierover een akkoord op 12 september 2010. Dit internationaal akkoord staat

bekend als het derde Bazels akkoord, ofwel Bazel III.¹ De totstandkoming van Bazel III werd wereldwijd gesteund. De G-20, die in november 2010 bijeen was in Seoul, Korea, heeft het belang van Bazel III voor de internationale bankensector onderstreept.

De Europese Unie implementeert het Bazel III-akkoord via het voorliggende implementatiewetsvoorstel van de Capital Requirements Directive IV² (CRD IV) en de Capital Requirements Regulation³ (CRR). De richtlijn en de verordening vervangen hiermee twee bestaande richtlijnen: de herziene richtlijn banken⁴ en de herziene richtlijn kapitaaltoereikendheid.⁵ Daarnaast zijn – naast de Bazel III-eisen die enkel zien op banken – in Europees verband additionele regels afgesproken om het toezicht op banken en ook beleggingsondernemingen verder te harmoniseren. De prudentiële regels voor banken en beleggingsondernemingen worden aangescherpt en uitgebreid en bovendien worden maatregelen geïntroduceerd ter versterking van het toezicht. Hierbij moet onder meer worden gedacht aan extra bevoegdheden voor toezichthouders, rapportageverplichtingen en regels omtrent informatiedeling. De richtlijn en de verordening beogen daarmee te komen tot een versterking van de financiële soliditeit, stabiliteit en weerbaarheid van banken en beleggingsondernemingen.

Overigens sluit de implementatie van het Bazel III-akkoord aan bij de bevindingen van de Tijdelijke commissie onderzoek financieel stelsel van de Tweede Kamer, die in haar rapport “Verloren krediet” van 10 mei 2010⁶ diverse aanbevelingen heeft gedaan, die door de Tweede Kamer zijn overgenomen. Een belangrijke aanbeveling van de Tijdelijke commissie was dat de kapitaalvereisten voor banken en andere financiële ondernemingen dienden te worden verhoogd. Een van de beste manieren om de kosten en baten van het nemen van risico's sterker aan elkaar te koppelen, aldus de commissie, was het verhogen van de kapitaalvereisten. De versterking van het financieel toezicht in Europa geniet de volle steun van het kabinet. Het kabinet heeft zich dan ook in Brussel ingezet voor een spoedige totstandkoming van de richtlijn en de verordening, waarvan de inwerkingtreding is voorzien voor 1 januari 2014.

Een aanzienlijk deel van dit wetsvoorstel heeft betrekking op de regels die Bazel III introduceert. In paragraaf 2 zal uitgebreider stil worden gestaan bij dit onderwerp. Naast de eisen die voortvloeien uit het Bazel III-akkoord en die in regelgeving zijn vervat, is in Europees verband afgesproken ook nog een aantal additionele onderwerpen te regelen omtrent het toezicht. Ten aanzien van deze onderwerpen zal in paragraaf 3 een nadere toelichting worden gegeven. Het is daarnaast van belang te melden dat niet alle nieuwe regels in onderliggend wetsvoorstel zijn terug te vinden. Dit heeft te maken met de structuur die is gekozen om te werken met enerzijds een richtlijn en anderzijds een verordening. Wel zal uiteraard in dit algemeen deel van de memorie van

¹ <http://www.bis.org/publ/bcbs189.pdf>.

² PM

³ PM

⁴ Richtlijn nr. 2006/48/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 14 juni 2006 betreffende de toegang tot en de uitoefening van de werkzaamheden van kredietinstellingen (herschikking) (PbEU 2006, L 177).

⁵ Richtlijn nr. 2006/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 14 juni 2006 inzake de kapitaaltoereikendheid van beleggingsondernemingen en kredietinstellingen (herschikking) (PbEU 2006, L 177).

⁶ Kamerstukken II 2009/10, 31 980, nr. 4.

toelichting, in paragraaf 2 en 3, nader worden ingegaan op de kern van de nieuwe regelgeving, hoewel deze regels dus niet altijd terug zijn te vinden in het onderhavige wetsvoorstel zelf. Hiermee wordt een zo volledig mogelijk beeld geschetst van de concrete consequenties van de richtlijn en de verordening. Hierbij zal ook aandacht worden besteed aan de mogelijkheden om nationaal strengere kapitaaleisen te stellen dan de verordening voorschrijft. In paragraaf 4 zal meer aandacht worden besteed aan deze implementatieaspecten alsmede aan de verhouding tot het in oprichting zijnde gemeenschappelijk Europees banktoezicht. Ook zal hier aandacht worden besteed aan de fasegewijze invoering van de verschillende regels uit de richtlijn en de verordening. Tot slot zal in paragraaf 5 en 6 worden ingegaan op de gevolgen voor de regeldruk respectievelijk de toezichtkosten. In paragraaf 7 worden ten slotte de consultatie van het wetsvoorstel en de reacties daarop besproken.

§ 2. Bazel III

a. Kapitaal

In Bazel III staan de strengere kapitaaleisen voor banken centraal. Banken moeten meer kapitaal aanhouden en het kapitaal dat wordt aangehouden moet voldoen aan bepaalde criteria met betrekking tot de kwaliteit daarvan. De strengere eisen aan kapitaal zijn gericht op de versterking van de kapitaalpositie van banken onder normale en moeilijke omstandigheden. Zodoende is een bank beter in staat om potentiële verliezen op te vangen. De kapitaaleisen voor banken uit Bazel III gelden in de Verordening ook voor bepaalde categorieën beleggingsondernemingen. De reikwijdte van de beleggingsondernemingen die aan dezelfde kapitaaleisen als banken moeten voldoen wordt bepaald in artikel 4 van de Verordening. De strengere kapitaaleisen uit Bazel III zijn onderverdeeld in twee categorieën:

- (i) kwalitatieve eisen aan het kapitaal; en
- (ii) kwantitatieve eisen aan het kapitaal.

Kwalitatieve eisen aan het kapitaal

De uit Bazel III afkomstige kwalitatieve eisen aan het kapitaal zijn opgenomen in deel twee van de Verordening. In dit deel wordt uiteengezet welke typen (kapitaal) instrumenten als kapitaal voor de solvabiliteit mogen worden ingezet en aan welke kenmerken en karakteristieken deze instrumenten moeten voldoen. Uit oogpunt van het verliesabsorberend vermogen van het verplicht aan te houden kapitaal zijn de volgende kwaliteitscategorieën in het kapitaal gemaakt:

- (i) Tier I kapitaal (bijvoorbeeld uitgegeven en gestort aandelenkapitaal of ingehouden winsten); en
- (ii) Tier II kapitaal (bijvoorbeeld bepaalde achtergestelde leningen of perpetuele obligaties).

Binnen het Tier I-kapitaal wordt er vervolgens weer onderscheid gemaakt tussen het Tier I-kapitaal dat bestaat uit gewone aandelen en het aanvullend kernkapitaal. De twee kwaliteitscategorieën kapitaal en de verdere onderverdeling in het Tier I-kapitaal bepalen de rangorde van het

verliesabsorberend vermogen van de instelling. Zo heeft bij verliezen van een instelling het Tier I-kapitaal dat bestaat uit gewone aandelen het hoogste absorptievermogen, vervolgens het aanvullend Tier I-kapitaal en tot slot het Tier II-kapitaal. Om de kwaliteit van het kapitaal verder te borgen stelt de Verordening 13 kwalitatieve criteria aan het Tier I-kapitaal dat bestaat uit gewone aandelen, 16 criteria aan het aanvullend Tier I-kapitaal en 14 criteria aan het Tier II-kapitaal. Bij de kwalitatieve criteria aan kapitaal kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de eis dat aandelen alleen mogen worden meegenomen in de samenstelling van het verplicht aan te houden kapitaal, voor zover de aandelen zijn uitgegeven door de instelling zelf.

Kwantitatieve eisen aan het kapitaal

De kwantitatieve eisen aan het kapitaal zijn opgenomen in deel II van de Verordening. In dat deel wordt een getal van 8 procent als absolute ondergrens voor de solvabiliteit gehanteerd. Deze ondergrens werd ook in Bazel II gehanteerd en zodoende vindt er op dit punt geen wijziging plaats in Bazel III. Waar er wel een wijziging op dit punt optreedt, is de samenstelling van de relatieve limieten van het kapitaal teneinde aan de 8 procent eis te voldoen. Zo leiden de nieuwe limieten tot een verplicht aan te houden percentage aan Tier I-kapitaal dat bestaat uit gewone aandelen van 4,5 procent en een totaal aan te houden percentage aan Tier I-kapitaal van 6 procent. Dit brengt mee dat voor de 8 procent ondergrens een instelling maximaal 2 procent aan Tier II kapitaal kan meetellen. Onder Bazel II kon een bank nog voor 4 procent van het Tier II-kapitaal inbrengen als verplicht aan te houden solvabiliteit. Met deze nieuwe limieten verdwijnt met Bazel III ook de inzet van het huidige Tier III als kapitaal voor de verplichte minimumsolvabiliteit van 8 procent.

De ratio achter deze verscherpte kwantitatieve eisen aan het kapitaal is dat kapitaal dat voor de 8 procent mag worden meegeteld een hoog absorptievermogen moet bezitten teneinde de weerbaarheid van banken te verhogen.

b. Buffers

Naast de kwantitatieve en kwalitatieve eisen aan bankkapitaal en ter dekking van de risico's uit de risicogewogen activa van een bank, introduceert Bazel III het concept van de kapitaalbuffer. Alle banken en een aantal beleggingsondernemingen moet voortaan tevens over een bepaalde hoeveelheid kapitaalbuffers beschikken zodat hun specifieke karakteristieken ten opzichte van andere banken en beleggingsondernemingen in de vereiste kapitaalratio worden gereflecteerd. Op deze buffer kan bij tegenvallende resultaten worden ingeteerd, waarbij restricties op de winst- en bonusuitkeringen in werking treden, zonder dat het kernkapitaal direct wordt aangetast. Dit algemene kader voor de kapitaalbuffer is op wetsniveau reeds deels geïntroduceerd in de Wijzigingswet Financiële markten 2014. De inhoudelijke uitwerking van de buffercomponenten zal vanwege de grote mate van technisch detail op lager regelingsniveau gebeuren. Op wetsniveau worden de onderdelen benoemd waaruit de totale kapitaalbuffer is opgebouwd.

Op grond van de Bazelse regels gelden twee typen kapitaalbuffers voor alle banken.⁷ Het betreft de contracyclische kapitaalbuffer, die dient om schommelingen in de kredietcyclus te kunnen opvangen, en de kapitaalconserveringsbuffer van 2,5% van de risicogewogen activa van de onderneming.

Kapitaalconserveringsbuffer

De kapitaalconserveringsbuffer dient om banken standaard te verplichten een "stootkussen" te hebben in de vorm van 2,5% van hun risicogewogen activa.

Contracyclische kapitaalbuffer

Voorts wordt een contracyclische kapitaalbuffer (countercyclical capital buffer) geïntroduceerd. Deze wordt opgebouwd in tijden van hoogconjunctuur en afgebouwd in tijden van laagconjunctuur. De exacte hoogte van de contracyclische kapitaalbuffer van een individuele bank hangt samen met de geografische spreiding van de risico's waar zij aan is blootgesteld. De toezichthouder van elke lidstaat stelt, op basis van de relatieve kredietgroei in die lidstaat en andere door de ESRB aan te wijzen indicatoren, voor alle betreffende risico's in die lidstaat een percentage vast van 0 tot 2½% (van de risicogewogen activa). Afhankelijk van de geografische spreiding van de betreffende risico's geldt voor elke individuele bank vervolgens het gewogen gemiddelde van die percentages. In tijden waarin economie van een land een grote groei doormaakt en oververhit dreigt te raken, waardoor als gevolg van al te genereus verstrekte kredieten "zeepbellen" zouden kunnen ontstaan, wordt een bank dus, als ze in dat land actief is, verplicht om daarvoor een buffer op te bouwen. Wanneer het economische tij daarna zou keren, kan de toezichthouder in dat land vervolgens het bufferpercentage voor dat land stapsgewijs verlagen en op die manier banken toestaan om in te teren op het kapitaal dat ten behoeve van deze buffer werd aangehouden.

Tabel 1: kapitaaleisen onder Basel II, Basel III en CRD IV (als percentage van risicogewogen activa)

	Basel 2	Basel 3	CRD4
Common Equity Tier 1	2%	4,5%	4,5%
Additioneel Tier 1	2%	1,5%	1,5%
Tier 2	4%	2%	2%
Kapitaalconserveringsbuffer	n.v.t.	2,5%	2,5%
Contracyclische buffer ⁸	n.v.t.	0% - 2,5%	0% - 2,5%
Systeemrelevantie- en systeemrisicobuffer ⁹	n.v.t.	n.v.t.	1% - 3,5%
Totaal maximum kapitaal*	8%	13%	16,5%

⁷ CRD IV trekt een groot deel van de regels van het Bazelse kapitaalakkoord door naar bepaalde beleggingsondernemingen. In paragraaf 3 wordt daarop nader ingegaan.

⁸ Afhankelijk van de economische cyclus.

⁹ Afhankelijk van de instelling. Zie ook voetnoot 11 voor meer details m.b.t. deze buffers.

*De opsomming kan slechts als een indicator gezien worden omdat de kwaliteit van het kapitaal in de verschillende 'lagen' verschilt.

c. Liquiditeit

In de financiële crisis die begon in 2007 is gebleken dat de beheersing van de liquiditeit van banken belangrijk is voor de stabiliteit van een bank. Bepaalde banken konden toentertijd wel voldoen aan de solvabiliteitseisen, maar ondervonden problemen bij het beheersen van het liquiditeitsrisico. Bijgevolg werden banken geconfronteerd met een opdrogende liquiditeit, wat onmiddellijk effect had op de financiële positie van een bank. Als een bank immers onvoldoende liquide activa heeft, kunnen opgevraagde deposito's niet worden uitbetaald, waardoor al snel het risico van een "bankrun" ontstaat en een bank in zeer korte tijd failliet kan gaan doordat deze niet meer aan zijn verplichtingen kan voldoen. Het Bazelse Comité vond het mede vanuit dat oogpunt opportuun om met basisprincipes voor de beheersing van het liquiditeitsrisico te komen. Als aanvulling op deze basisprincipes heeft het Bazelse Comité twee minimumstandaarden ontwikkeld voor kapitaal dat als liquide mag worden beschouwd namelijk:

- (i) de liquiditeitsdekkingsgraad en
- (ii) de netto stabiele financieringsverhouding.

De liquiditeitsdekkingsgraad geeft aan of een bank op een termijn van 30 dagen aan de mogelijke uitstroom van opeisbare deposito's kan voldoen door verkoop van zeer liquide activa. De netto stabiele financieringsverhouding bepaalt de verhouding tussen kortlopende financiering, bijvoorbeeld door deposito's, en de langlopende kredietuitzettingen door een bank, bijvoorbeeld hypotheke.

Het gewijzigde toezicht op de liquiditeit zal zowel liquiditeit op de korte termijn, als de stabiliteit van financiering op de wat langere termijn beoordelen. In de verordening zijn de regels die zien op de liquiditeit opgenomen in deel 6. Deze liquiditeitsregels zijn momenteel summier opgesteld en dienen vooralsnog het doel om te kunnen monitoren op welke wijze de liquiditeitsratio's betreffende de liquiditeitsdekkingsgraad en de netto stabiele financieringsverhouding nader moeten worden ingevuld. Tot die tijd hebben de lidstaten de bevoegdheid om nationaal geldende liquiditeitsregels te continueren of op te stellen. Wel rust op banken en bepaalde categorieën beleggingsondernemingen de plicht om hun liquiditeitsgraad en netto stabiele financieringsverhoudingen te rapporteren aan de Nederlandsche Bank. Met de input uit deze rapportages zal Europese Commissie een definitief Europees raamwerk voor het liquiditeitstoezicht opstellen. In ieder geval zullen de op Europees niveau geharmoniseerde uitgewerkte liquiditeitsregels vanaf 2015 gefaseerd van kracht worden, uitmondend in een volledige harmonisatie van regels in 2018.

Tot 2015 zullen de huidige Nederlandse liquiditeitsregels van toepassing blijven op banken (momenteel gelden deze regels niet voor beleggingsondernemingen). Waar noodzakelijk worden de Nederlandse liquiditeitsregels aangepast aan de (voorlopige) liquiditeitsregels in de verordening. Vanaf 2015 zullen de Europese liquiditeitsregels vervolgens gefaseerd van toepassing zijn op banken en bepaalde typen beleggingsondernemingen.

d. Leverage ratio

Naast de strengere kapitaalseisen op basis van de risicogewogen activa, onderkent Bazel III het belang van een niet-risicogewogen kapitaalmaatstaf om de balansomvang van een bank in verhouding tot het Tier I-kapitaal aan te geven. Deze kapitaalmaatstaf, de zogenoemde leverage ratio, stelt een grens aan de opbouw van een overmatige schuldpositie door de bank. Tijdens de financiële crisis die in 2007 begon bleek namelijk dat banken gunstige op risico gebaseerde kapitaalratio's konden rapporteren, terwijl ze tegelijkertijd een buitensporige schuldpositie hadden opgebouwd. Met een leverage ratio wordt getracht de verhouding tussen het eigen vermogen en vreemd vermogen van een bank terug te brengen naar gezonde verhoudingen.

De leverage ratio is een geheel nieuwe kapitaalmaatstaf. Daarom is er tijd nodig om het begrip zorgvuldig te definiëren en de ratio's nauwkeurig te kalibreren voordat de leverage ratio als een definitieve eis voor banken geldt. In CRD IV is er zodoende vanaf 1 januari 2014 (de inwerkingtredingsdatum van de verordening) een observatieperiode waarbinnen de leverage ratio, op basis van de rapportage van banken aan de toezichthouders, wordt gecontroleerd. De rapportages inzake de leverage ratio zullen vanaf 2015 ook aan het publiek openbaar worden gemaakt. Tegelijkertijd zal de EBA de consequenties van de leverage ratio op verschillende business modellen van banken onderzoeken, voornamelijk de consequenties voor banken met een laag risicoprofiel zoals hypotheekverstrekkers.

Naar aanleiding van de uitkomsten van de rapportages door banken en de input van EBA, zal de Europese Commissie voor 31 december 2016 een rapport opstellen, eventueel vergezeld van een voorstel met betrekking tot de definitieve vormgeving van de leverage ratio, dat vervolgens met de Europese Raad van Ministers en het Parlement zal worden besproken. De Europese Commissie zal zich inzetten om de verplichte leverage ratio, in lijn met het tijdsplan van Bazel III voor de inwerkingtreding van een leverage ratio, per 1 januari 2018 te introduceren.

§ 3. Europese afspraken

a. Governance en beloningen

Governance

De Europese Commissie heeft vastgesteld dat tekortschietende *governance* (goed bestuur) van banken heeft bijgedragen aan het ontstaan van de financiële crisis. Door gebrekkige governance modellen kon overmatige risicoaccumulatie bij banken plaatsvinden zonder dat dit tijdig, volledig en op het juiste niveau werd erkend. In dit verband hebben ook de Tijdelijke onderzoekscommissie en de parlementaire enquêtecommissie de nodige kanttekeningen geplaatst. Het Bazels Comité heeft gewezen op "systemrelevante" zwakheden en lacunes in governance regelingen.

In Nederland gelden sinds enige tijd de Corporate Governance Code (voor beursgenoteerde instellingen) en de Code Banken.¹⁰ De vereisten van de

¹⁰ <http://www.commissiecodebanken.nl/scrivo/asset.php?id=941106>.

richtlijn op het terrein van governance zijn minimumnormen. Deze bepalingen zullen voor Nederlandse banken geen grote impact hebben ten opzichte van de vigerende wet- en regelgeving, alsmede de genoemde codes. De eisen in de richtlijn zijn namelijk hoofdzakelijk gericht op lidstaten die nog geen ontwikkelde governancebepalingen in hun recht hebben opgenomen en waar vele kleine banken nu nog buiten de reikwijdte van governancebepalingen vallen.

De in de richtlijn opgenomen governancebepalingen hebben tot doel een doeltreffender risicotoezicht door de raden van bestuur, een hogere status van de risicomangementfunctie en een effectieve bewaking van de risicobeheersing door het toezichthoudende orgaan binnen de onderneming te regelen. Dit uit zich onder andere in zeer uiteenlopende voorschriften inzake samenstelling en de selectie van de leden van de raad van bestuur. Daarmee wordt beoogd te komen tot passender gedrag van bestuurders, meer onafhankelijkheid en betere competenties, voldoende beschikbare tijd voor de uitoefening van de functie en het beter afleggen van verantwoording. Daarnaast is een vereiste van diversiteit opgenomen ter vergroting van de deskundigheid en het verkrijgen van verschillende visies binnen leidinggevende en toezichthoudende organen. De rol van de verschillende commissies (zoals de benoemings- en de bezoldigingscommissie) wordt ook vastgelegd. Naast eisen die zich richten tot de leidinggevende en toezichthoudende organen wordt bovendien een sterke, onafhankelijke risicomangementfunctie gecreëerd. Degenen die zijn belast met deze risicomangementfunctie moeten toegang hebben tot het management en de beschikking krijgen over meer en betere informatie dan voorheen het geval was.

Beloningen

In CRD4 worden regels geïntroduceerd op het gebied van beloningsbeleid. Zo wordt onder meer een bonusplafond van in beginsel 100% van de vaste beloning geïntroduceerd. Dit plafond kan tot 200% verhoogd worden in het geval dat aandeelhouders daarmee instemmen. Daarnaast kan 25% buiten het bonusplafond blijven onder de voorwaarde dat deze 25% na vijf jaar in financiële instrumenten wordt uitgekeerd; hiermee worden de langetermijnbelangen van een instelling en die van een werknemer parallel gelegd.

Om risico's verder te beheersen en perverse prikkels nog meer te voorkomen zal Nederland nationaal verder gaan met betrekking tot het bonusbeleid en voor de financiële sector een bonusplafond van 20% introduceren. De verwachting is dat dit bonusplafond, als onderdeel van de Wet beloningsbeleid financiële sector, per 1 januari 2015 in werking zal treden.

b. Systeemrelevantiebuffer

Onder systeemrelevantie van een bank wordt verstaan: de mate waarin het financiële stelsel belang heeft bij het voortdurende functioneren van die bank. Het Bazel III-kapitaalakkoord noemde weliswaar de kwestie van systeemrelevantie, maar gaf daaraan nog geen invulling. Ter invulling hiervan heeft de G20 op 4 november 2011 ingestemd met een door de Financial Stability Board (FSB) ontwikkeld raamwerk. Dit raamwerk stelt strengere eisen aan de weerbaarheid en afwikkelbaarheid van de grootste banken ter wereld.

De verbintenis om de weerbaarheid van deze grootste banken ter wereld te versterken is in de richtlijn kapitaalvereisten opgenomen onder de noemer van de buffer voor *global systemically important institutions* (G-SII). Jaarlijks wordt door de FSB een bijgewerkte lijst gepubliceerd van banken die kwalificeren als G-SIB (in FSB-termen) en als G-SII (in richtlijntermen). Met de opname van de G-SII-buffer in CRD IV omarmt de Europese Unie deze FSB-lijst, zonder overigens letterlijk te verwijzen naar de verplichtingen die de FSB-jurisdicties op zich hebben genomen.

Tevens bevat de richtlijn de notie van een buffer voor other systemically important institutions (O-SII). Dat is een buffervereiste op hetzelfde terrein als de G-SII-buffer, maar de lidstaten kunnen zelf, aan de hand van guidance die EBA over dit onderwerp gaat opstellen, de criteria voor de vaststelling van een O-SII nader invullen. Dat biedt de mogelijkheid voor nationale toezichthouders om aan banken die niet of in beperkte mate systeemrelevant zijn bevonden voor het wereldwijde financiële stelsel, maar die wel of in grotere mate systeemrelevant worden geacht voor het Europese of het nationale financiële stelsel, op die grond een extra buffereis op te leggen.

Op grond van de verplichting die Nederland als FSB-jurisdictie heeft om aan Nederlandse G-SIB's een systeemrelevantiebuffervereiste op te leggen en de nationale wens om ook op nationaal niveau systeemrelevante banken aan te wijzen en daaraan een buffereis te koppelen, is in het wetsvoorstel Wijzigingswet Financiële markten 2014 reeds een basis gelegd voor de oplegging van zo'n systeemrelevantiebuffervereiste. Ons land heeft immers een grote bancaire sector die past bij onze open economie, maar die omvang brengt ook risico's met zich mee voor de financiële stabiliteit en de reële economie. Daarom werd het van belang geacht om zo spoedig mogelijk duidelijkheid aan systeemrelevante banken te verschaffen over de noodzaak tot het vergroten van hun weerbaarheid door extra kapitaal aan te houden ten opzichte van niet-systeemrelevante banken. In het eerdere wetsvoorstel is uitgegaan van de ruimte die de ontwerprichtlijn op dat moment bood voor de introductie van een dergelijke buffer. De definitieve richtlijn kapitaalvereisten heeft op dit aspect enkele wijzigingen ondergaan ten opzichte van het ontwerp.

Het voornaamste onderscheid in de richtlijn tussen het buffervereiste voor G-SII's enerzijds en voor O-SII's anderzijds betreft de ruimte die de lidstaten hebben om de criteria voor de systeemrelevantie van een bank in te vullen. Aangezien beide typen buffer het karakter hebben van een systeemrelevantiebuffer, wordt in de Nederlandse regelgeving uitsluitend onderscheid gemaakt tussen de twee indien dat noodzakelijk is. Naar verwachting zal dit in de uitwerking bij algemene maatregel van bestuur niet leiden tot opname van twee verschillende systeemrelevantiebuffers maar kunnen beide varianten onder dezelfde definitie worden geschaard.

c. Systeemrisicobuffer

Behalve de systeemrelevantiebuffer introduceert de richtlijn ter bestrijding van systeemrisico's ook een systeemrisicobuffer (*systemic risk buffer*). Het betreft hier een lidstaattoptie die kan worden ingezet om langetermijn-, niet-cyclische systeemrisico's of macroprudentiële risico's te adresseren die niet door de verordening worden bestreken. Nederland zal gebruik maken van deze lidstaattoptie.

DNB zal vaststellen in welke gevallen een bank of beleggingsonderneming een dergelijke buffer moet aanhouden, en in dat geval welke activa dit betreft en hoeveel extra kapitaal moet worden aangehouden. Op die manier wordt bewerkstelligd dat het risico van een verstoring in het financiële stelsel, met als mogelijk gevolg negatieve consequenties voor het financiële stelsel en de reële economie, wordt verkleind. De aard van de systeemrisicobuffer brengt met zich dat DNB in verband met verschillende risico's, meerdere onderscheiden systeemrisicobuffervereisten kan vaststellen.

Een systeemrisicobuffervereiste wordt niet opgelegd in verband met de risico's die specifieke ondernemingen lopen, maar grijpt aan bij gesignaleerde risico's die over het algemeen bij meerdere ondernemingen zullen spelen. Afhankelijk van het risicoprofiel van, hetzij een subset van, hetzij alle banken en beleggingsondernemingen, zullen de individuele instellingen al dan niet gehouden zijn om aan het betreffende systeemrisicobuffervereiste te voldoen. De richtlijn voorziet in een complex systeem van notificaties van een voorgenomen systeemrisicobuffervereiste aan de Europese Commissie, de Europese Bankautoriteit (EBA), het Europees Comité voor Systeemrisico's (European Systemic Risk Board, ESRB) en de relevante buitenlandse toezichthouders. Wanneer een buffervereiste wordt voorgesteld van meer dan 3 procent, is in bepaalde gevallen goedkeuring door de Europese Commissie vereist; in de andere gevallen is bij een buffervereiste van 3 procent of hoger een pas-toe-of-leg-uit-procedure van kracht.¹¹

In de richtlijn is tevens een systeem opgenomen van optionele erkenning van een buitenlandse systeemrisicobuffer. Als een door een buitenlandse toezichthouder vastgesteld systeemrisicobuffervereiste aangrijpt bij de in dat buitenland gelokaliseerde activa, kan DNB overgaan tot erkenning van dat buitenlandse systeemrisicobuffervereiste voor die gelokaliseerde activa van banken en beleggingsondernemingen met zetel in Nederland. Andersom geldt dat, indien DNB een systeemrisicobuffervereiste heeft vastgesteld dat aangrijpt bij in Nederland gelokaliseerde activa, dat dat vereiste in beginsel uitsluitend van toepassing is op banken en beleggingsondernemingen met zetel in Nederland. Indien een buitenlandse toezichthouder tot erkenning van dat buffervereiste overgaat, wordt dat vereiste ook van toepassing op de in Nederland gelegen activa van de instellingen met zetel in het betreffende buitenland. Ook hierbij is een rol voor de ESRB en de Europese Commissie

¹¹ Met de introductie van de G-SII buffer wordt de afspraak binnen de Financial Stability Board om mondiaal systeemrelevante instellingen extra buffers op te leggen opgevolgd in CRD 4. De in Europa gevestigde G-SIIs worden verplicht om 1% tot 3,5% aan additionele buffer aan te houden, afhankelijk van de mate van systeemrelevantie. Daarnaast kan de nationale toezichthouder ook instellingen die op nationaal niveau systeemrelevant zijn (O-SIIs) een buffer tot maximaal 2% opleggen. Tenslotte bestaat er een lidstaatoptie voor de nationale toezichthouder om een groep van banken een buffer op te leggen voor bepaalde systeemrisico's, zogenaamde systeemrisicobuffer, die in beginsel maximaal 3% mag bedragen. Een systeemrisicobuffer boven 3% mag alleen na de toestemming van de Europese Commissie op basis van advies van EBA en ESRB. Voor de buffers tussen 3% en 5% voor nationale activa en activa in derde landen bestaat er een uitzondering: deze buffers moeten voorgelegd worden aan de EBA, ESRB, Europese Commissie en toezichthouders in relevante derde landen, en in geval van een negatieve opinie van de Europese Commissie, de redenen uitleggen voor het opleggen van deze buffers (*comply or explain*). Deze uitzondering geldt niet voor de activa afkomstig uit andere lidstaten om te zorgen dat de Europese interne markt gewaarborgd wordt. Er is afgesproken om voor deze drie buffercomponenten (G-SII, O-SII en systeemrisicobuffer) het 'hoogste van' principe toe te passen. Mocht een bank twee of drie van deze buffers opgelegd krijgen, op basis van systeemrelevantie en specifieke systeemrisico's die de bank loopt, is de totale buffer gemaximeerd op het niveau van de hoogste van deze buffers. In bepaalde gevallen is het echter mogelijk dat de systeemrelevantiebuffer en de systeemrisicobuffer bij elkaar opgeteld dienen te worden.

weggelegd, met het oog op het bewaken van de balans tussen internemarktargumenten en macroprudentieelrisico-argumenten.

d. Macroprudentiële eisen

Naast het bewerkstelligen van meer uniformiteit in de regelgeving van lidstaten door middel van het zogenaamde *single rulebook* werd het ook wenselijk geacht om in bijzondere gevallen nationaal strengere regels op te kunnen leggen dan die worden gesteld door CRR. Gedacht moet dan worden aan situaties waarin in een lidstaat een ontwikkeling gaande is die negatieve gevolgen kan hebben voor de financiële stabiliteit. CRR bevat daarom een bijzondere afwijkmogelijkheid, waarop om macroprudentiële gronden een beroep kan worden gedaan. Voordat de strengere eisen binnen een lidstaat van kracht kunnen worden, moeten deze aan de Europese Commissie, Europese Raad, ESRB en EBA onderbouwd worden voorgelegd. Zodra de Raad met het verzoek heeft ingestemd mag de lidstaat de nationale maatregelen voor de duur van twee jaar toepassen, met eventueel verlenging met een jaar.

e. Sancties

CRD IV introduceert een aantal sanctiebevoegdheden die in ieder geval door alle nationale prudentiële toezichthouders in de lidstaten voor in de richtlijn opgesomde overtredingen opgelegd moeten kunnen worden. Dit is nodig omdat binnen de Europese Unie nationale rechtsstelsels met betrekking tot de sanctionerende bevoegdheden van toezichthouders sterk verschillen. Bovendien hanteren verschillende toezichthouders verschillende maatstaven bij het opleggen van sancties. Het stelsel van sanctionerende bevoegdheden moet zorgen voor doeltreffende sanctionering en daarmee voor afdoende afschrikkende werking ter voorkoming van zware schendingen. Zo wordt onder andere de maximaal door de toezichthouder op te leggen bestuurlijke boete voor een afzonderlijke zware overtreding door een bank of beleggingsonderneming opgehoogd naar 10% van de totale jaaromzet, waar nu in Nederland het maximum is gelegd op vier miljoen euro. CRD IV bevat daarnaast bepalingen met betrekking tot het bekend maken van sancties en het aanmoedigen van het melden van overtredingen. Nederland heeft al een uitgewerkt stelsel van sanctionerende bevoegdheden, zodat de Nederlandse wet- en regelgeving alleen op onderdelen aanpassing behoeft. De huidige Nederlandse wet- en regelgeving bevat ook reeds de mogelijkheid tot het opleggen van sancties aan natuurlijke personen. Nederland heeft een goed uitgewerkt stelsel van sanctionerende bevoegdheden, maarop punten zal dit systeem dus in lijn moeten worden gebracht met CRD IV en CRR. Ik verwijs hiervoor naar de toelichting bij de betreffende artikelen.

f. Strengere transparantie-eisen

Ook worden in CRD IV grotere transparantie-eisen voor banken vastgelegd. Per 1 januari 2015 worden de banken geacht om per lidstaat en per derde land waar de bank een vestiging heeft, de volgende gegevens openbaar te maken: de naam van de bank en de locatie, de omzet en het aantal werknemers. Daarnaast dienen de winsten of verliezen vóór belasting, de betaalde belastingen en de ontvangen subsidies gerapporteerd te worden aan de Europese Commissie.

g. Uitwerking technische standaarden EBA

De Europese Bankautoriteit (European Banking Authority, EBA) krijgt in de richtlijn en de verordening een belangrijke rol toebedeeld. Aan EBA is de uitwerking van vele technische standaarden opgedragen, waarmee de regels van met name de verordening nader worden ingevuld. Er wordt onderscheid gemaakt tussen regulerende technische standaarden, waarin EBA eisen inhoudelijk uitwerkt en invult, en technische standaarden voor de uitvoering, die voorschrijven hoe bepaalde regels moeten worden toegepast door nationale toezichthouders. Deze technische standaarden hebben voor toezichthouders een verplicht, bindend karakter en werken daarmee rechtstreeks door in de nationale toezichtspraktijk.

§ 4. Verhouding met het gemeenschappelijk Europees banktoezicht

Het is van belang om de implementatie van CRD IV te bekijken in de context van de Europese bankenunie. Tijdens de top van de Eurozone van 29 juni 2012 hebben staatshoofden en regeringsleider besloten dat er een Europees toezichtmechanisme voor banken wordt ingevoerd. Deze ambitie heeft op 13 december 2012 geresulteerd in een politiek akkoord binnen de Raad van Ministers dat zijn weerslag vond in een tweetal voorstellen: (i) een voorstel voor een Verordening waarmee de Europese Centrale Bank toezichttaken krijgt (hierna: ECB-verordening) en (ii) een voorstel voor een Verordening tot wijziging van de Verordening betreffende de Europese Bankautoriteit. Momenteel worden beide voorstellen op technische punten uitgewerkt. Na inwerkingtreding van de ECB-verordening, heeft de ECB een jaar om met haar toezichtwerkzaamheden te beginnen.

In de ECB-verordening wordt een lijst van taken en bevoegdheden opgenomen die de ECB in staat moet stellen om prudentieel toezicht uit te oefenen op banken binnen de landen van de eurozone, en op banken in landen die vrijwillig willen deelnemen aan het Single Supervisory Mechanism. Veel van de aan de ECB toebedeelde taken en bevoegdheden lopen parallel aan de taken en bevoegdheden die een nationale toezichtautoriteit krijgt op grond van CRD IV en CRR. Op sommige onderdelen in de ECB-verordening wordt bovendien expliciet een verband gelegd met de Europese regels die van toepassing zijn op banken.

De in de ECB-verordening opgenomen lijst met taken en bevoegdheden zien onder meer op het inwinnen van informatie bij onder toezicht staande instellingen, het opleggen van sancties en het doorlopend toezicht op de bedrijfseconomische normen, zoals de solvabiliteit en de liquiditeit van banken. De exclusieve taken en bevoegdheden die de ECB zal krijgen op grond van de ECB-verordening, zijn preferent aan de taken en bevoegdheden die DNB op grond van de implementatie van CRD IV krijgt. Dat betekent dat waar de ECB op grond van de ECB-verordening competent is, DNB deels of in zijn geheel niet bevoegd is.

In de ECB-verordening is voorts opgenomen dat de ECB direct toezicht zal uitoefenen op banken:

- met een balanstotaal van meer dan 30 miljard euro;
- met een balanstotaal groter dan 20% van het bruto nationaal product van hun thuisland;

CONCEPT, VOOR CONSULTATIE

- die behoren tot de drie grootste banken in de lidstaat in kwestie; en
- die door de ECB of de nationale toezichtautoriteiten zijn aangemerkt als systeemrelevant.

DNB blijft ten aanzien van banken die niet onder het primaire ECB-toezicht vallen de bevoegde prudentiële toezichtautoriteit.

In de context van een bankenunie ontstaan er met de implementatie van CRD IV wat juridische aandachtspunten, zoals het bevoegdheidsvraagstuk en de bestuurlijke rechtsbescherming bij besluiten gericht tot een bank die onder het directe ECB-toezicht valt. DNB behoudt immers met de implementatie van CRD IV haar taak om prudentieel toezicht op banken uit te oefenen, waarna binnen een kort tijdsbestek de ECB op grond van de ECB-verordening exclusief bevoegd is om prudentieel toezicht op de eerder genoemde categorieën banken uit te oefenen.

Naar verwachting begint de ECB in september 2014 met haar toezicht. Het op een later moment in werking treden van het ECB-toezicht zal gevolgen hebben voor de taken en bevoegdheden van DNB onder de Wft en noopt derhalve tot aanpassing van de Wft, waarbij rekening wordt gehouden met de eerder genoemde juridische aandachtspunten zoals het bevoegdheidsvraagstuk in specifieke situaties. De omzetting van de ECB-verordening in nationale wet- en regelgeving zal via een separaat wetgevingstraject lopen.

De herziene richtlijn banken en de herziene richtlijn kapitaalvereikendheid zijn, ingegeven door de financiële crisis, reeds tweemaal gewijzigd: in 2009 (CRD II)¹² en in 2010? (CRD III)¹³. CRD II introduceerde onder andere strengere regels voor grote posten en hersecuritisatie en daarnaast nieuwe regels voor de grensoverschrijdende samenwerking van nationale toezichthouders. Met CRD III werd een stelsel van Europese regels met betrekking tot de beloning van werknemers van banken geïntroduceerd, waaronder regels over variabele beloningen en bonussen. De nieuwe richtlijn is, ondanks het feit dat veel van de bestaande regels ongewijzigd zijn gebleven, vormgegeven als een algehele herschikking van de huidige regelgeving. Bestaande bepalingen zijn in een aantal gevallen opnieuw geformuleerd en zijn anders geordend, zonder dat daar altijd inhoudelijke wijzigingen mee zijn beoogd. De voornaamste reden voor deze herschikking is gelegen in de keuze om bepaalde regels niet langer in de richtlijn op te nemen maar in de nieuwe verordening vast te leggen. Veel bepalingen uit de oude richtlijnen, en dan met name de inhoud van de bijlagen daarvan, zijn nu in de verordening terechtgekomen. Hier is voor gekozen vanwege het streven naar een verdergaande harmonisatie van regelgeving binnen de Europese Unie, het zogeheten *single rulebook*. Door de rechtstreekse werking van de verordening is omzetting van de daarin opgenomen voorschriften van veelal technische aard in nationale wetgeving niet meer vereist, en ook niet meer toegestaan.

¹² Richtlijn nr. 2009/111/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie tot wijziging van de Richtlijnen 2006/48/EG en 2006/49/EG en 2007/64/EG wat betreft banken die zijn aangesloten bij centrale instellingen, bepaalde eigenvermogensbestanddelen, grote posities, het toezichtkader en het crisisbeheer (PbEU 2009, L 302)

¹³ Richtlijn nr. 2010/76/EU van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie tot wijziging van de Richtlijnen 2006/48/EG en 2006/49/EG wat betreft de kapitaalvereisten voor de handelsportefeuille en voor hersecuritisaties, alsook het bedrijfseconomisch toezicht op het beloningsbeleid (PbEU 2010, L 329)

§5. Gevolgen voor het bedrijfsleven: administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten

In deze paragraaf zal worden ingegaan op de administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten die CRD IV met zich meebrengt voor de financiële sector. Eerst wordt een overzicht gegeven van de verschillende definities en begrippen die een rol spelen bij de bepaling van administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten. Vervolgens wordt de doelgroep van CRD IV gespecificeerd. Ten slotte volgt een kwalitatieve en kwantitatieve analyse van de verschillende lasten en kosten die uit CRD IV voortvloeien.

Allereerst is het belangrijk op te merken dat de implementatie van de Basel-III eisen in de Europese Unie uit een richtlijn (CRD IV) en een verordening (CRR) bestaat (zie §1). In deze paragraaf wordt met de term CRD IV voor het gemak zowel de richtlijn als de verordening bedoeld.

Begrippen binnen het regeldrukkader¹⁴

Wet- en regelgeving brengen kosten met zich mee doordat bepaalde instellingen (en/of burgers) deze regels moeten naleven. Er kan onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds inhoudelijke nalevingskosten en anderzijds administratieve lasten.

De kosten die voortkomen uit de inhoudelijke verplichtingen die de overheid stelt aan het bedrijfsleven om handelingen of gedragingen te doen of juist na te laten, worden inhoudelijke nalevingskosten genoemd.

Administratieve lasten bestaan uit de verplichtingen voor het bedrijfsleven tot het verschaffen van informatie over die handelingen en gedragingen die voortvloeien uit de wet- en regelgeving. Het gaat om een informatieverplichting aan (zelfstandige) bestuursorganen (zoals DNB) of rechtspersonen met een wettelijke taak. Informatieverplichtingen aan derden anders dan (zelfstandige) bestuursorganen of rechtspersonen met een wettelijke taak (denk aan het brede publiek), vallen onder het begrip inhoudelijke nalevingskosten.

Alle administratieve lasten plus inhoudelijke nalevingskosten voortvloeiend uit zowel de richtlijn als de verordening zijn zoveel mogelijk kwalitatief en kwantitatief in kaart gebracht.

Bij de bepaling van administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten wordt niet gekeken naar de totale administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten van de wet- en regelgeving op een specifiek terrein, maar enkel naar de *verandering* die optreedt ten opzichte van de reeds bestaande situatie. In het geval van CRD IV en CRR gaat het bij de bestaande situatie om de bepalingen uit Bazel I en II, zoals uitgewerkt in CRD I-III en geïmplementeerd in de Nederlandse Wft, algemene maatregelen van bestuur (AMvB's, zoals het Besluit prudentiële regels (Bpr)) en relevante ministeriële regelingen en toezichthouderregelingen. Deze analyse van de administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten brengt zoveel mogelijk alle

¹⁴ De informatie, definities en begrippen die hier worden besproken zijn ontleend aan: 'Meten is weten II: Handleiding voor het definiëren en meten van administratieve lasten voor het bedrijfsleven', Regiegroep Regeldruk.

veranderingen in de Wft en de hiervoor genoemde onderliggende regelingen in kaart.

Het is daarnaast nuttig om bij administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten een onderscheid te maken tussen bedrijfseigen en bedrijfsvreemde kosten. Bedrijfseigen kosten zijn kosten die voortvloeien uit de wetgeving, maar tegelijkertijd ook al deel uit maken van de normale bedrijfsvoering. Bedrijfsvreemde kosten volgen daarentegen uit een externe verplichting en zijn vreemd aan de normale bedrijfsvoering. Aangezien bedrijfseigen kosten ook gemaakt zouden worden zonder dat de regelgeving de instelling daartoe zou verplichten, wordt deze kostencategorie buiten beschouwing gelaten in de kwantitatieve bepaling van de administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten. Deze bedrijfseigen kosten worden wel zoveel mogelijk kwalitatief in kaart gebracht.

Ten slotte is het ook belangrijk om een onderscheid te maken tussen enerzijds incidentele (eenmalige) kosten en anderzijds structurele (terugkerende) kosten.

Specificatie doelgroep

Om de kosten die CRD IV en CRR met zich meebrengen te kunnen kwantificeren, is het nodig om een specificatie te maken van de doelgroep. De instellingen die de gevolgen van de richtlijn en de verordening zullen merken zijn banken en beleggingsondernemingen.

DNB heeft met tabel 1 een specificatie van de sector aangeleverd, gebaseerd op de stand van zaken in het tweede kwartaal van 2012. Een belangrijke opmerking hierbij is dat alleen die banken en beleggingsondernemingen zijn opgenomen die hun zetel in Nederland hebben en ook daadwerkelijk verplichtingen op grond van deze richtlijn ondervinden. Met andere woorden, in de tabel zijn de financiële ondernemingen opgenomen die reeds een vergunning hebben en dus onder toezicht staan. Daarnaast zijn er bijvoorbeeld legio banken actief in Nederland die niet volledig onder DNB-toezicht staan, bijvoorbeeld banken met een zetel elders in de EU. Die groep wordt hier dus niet meegenomen, omdat in deze paragraaf alleen de gevolgen van CRD IV voor de Nederlandse sector worden bepaald.

Uit tabel 1A blijkt dat er 89 vergunninghoudende banken zijn in Nederland. De bankensector kan hierbij worden onderverdeeld in (i) banken en (ii) opt-in-banken. De laatstgenoemde categorie bestaat uit instellingen die vrijwillig een bankvergunning aanvragen (op grond van tot nu toe artikel 3:4 van de Wft; in het onderhavige wetsvoorstel wordt dit artikel verplaatst naar deel twee van de Wft). Bij de vrijwillige aanvraag van een vergunning ligt het initiatief tot het opleggen van een inhoudelijke verplichting dus niet bij de overheid, maar bij de instelling zelf. Desondanks tellen de verplichtingen die voortvloeien uit CRD IV voor opt-in-banken wel mee bij de inhoudelijke nalevingskosten.¹⁵ In deze paragraaf worden opt-in-banken dan ook volledig meegenomen in de kwantitatieve analyse van de effecten van CRD IV, met als gevolg dat de kwantitatieve impact van CRD IV een overschatting van de werkelijke gevolgen

¹⁵ Nijsen, A. et al., 'Meten inhoudelijke nalevingskosten bestaande regelgeving. Handleiding en stappenplan', Zoetermeer, april 2008, pp. 7-8.

CONCEPT, VOOR CONSULTATIE

zal zijn. Volgens DNB is de verhouding tussen banken/opt-in-banken ongeveer 40/60%. De verhouding naar balanstotaal is ruwweg 97/3%.

Tabel 1B geeft een overzicht van het aantal beleggingsondernemingen in Nederland. Een belangrijk onderscheid dat moet worden gemaakt, is de mate waarin beleggingsondernemingen moeten voldoen aan CRD IV en CRR. Acht beleggingsondernemingen zullen volledig aan alle vereisten moeten voldoen (categorie 1). Met betrekking tot kapitaaleisen gaat het dan bijvoorbeeld om eigen vermogens-, solvabiliteits-, kapitaalbuffer-, liquiditeits- en *leverage*-eisen. In deze categorie vallen beleggingsondernemingen die handelen voor eigen rekening, financiële instrumenten overnemen en/of plaatsen met/zonder plaatsingsgarantie en de exploitatie van multilaterale handelsfaciliteiten. Daarnaast zijn er 240 beleggingsondernemingen die aan bepaalde eigen vermogens- en solvabiliteitsvereisten moeten voldoen, maar die worden uitgezonderd van regels met betrekking tot liquiditeit en kapitaalbuffers (categorie 2). De wezenlijke verschillen die CRD IV en CRR met zich meebrengen voor deze categorie beleggingsondernemingen zijn – naast de verhoging van de eigen vermogens- en solvabiliteitsvereisten – de nieuwe berekening van kapitaal, aanscherping van de governance-eisen en de introductie van liquiditeitseisen. Ten slotte zijn er nog zeventig beleggingsondernemingen die alleen aan de eigenvermogens- en solvabiliteitsvereisten moeten voldoen (categorie 3).

Tabel 1A Doelgroep: banken

Sector		Entiteiten waarop toezicht wordt gehouden		
Sector (huidige Wft Implementatie)	Totaal	Geconsolideerd	Gesubconsolideerd	Solo
Banken	100	89	3	8

Tabel 1B Doelgroep: beleggingsondernemingen

Sector		Mate waarin toezicht wordt gehouden		
Sector (huidige Wft Implementatie)	Totaal	Categorie 1	Categorie 2	Categorie 3
Beleggingsondernemingen	318	8	240	70

Administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten

CRD IV en CRR betreffen voor een deel nieuwe en complexe wetgeving, waarbij het lastig is om tot een exacte inschatting van de aard van de kosten te komen. Desondanks is gestreefd naar een getrouwe en realistische weergave van de lasten voor de sector die de nieuwe regels met zich meebrengen.

Het is belangrijk om hierbij op te merken dat als gevolg van CRD IV de artikelnummers waarnaar bijvoorbeeld de handboeken van instellingen verwijzen, zullen moeten worden aangepast. Ook het personeel zal opnieuw opgeleid moeten worden. Deze *compliance* kosten zijn echter bedrijfseigen en

CONCEPT, VOOR CONSULTATIE

brengen geen inhoudelijke nalevingskosten met zich mee. Om deze reden worden zij verder buiten beschouwing gelaten.

Voorts dient over de kosten van het aanhouden van kapitaal als gevolg van de kwantitatieve en kwalitatieve kapitaalseisen die CRD IV oplegt aan banken en beleggingsondernemingen het volgende te worden opgemerkt. Theoretisch gezien zouden kapitaalseisen tot de inhoudelijke nalevingskosten kunnen worden gerekend. Deze redenering zou betekenen dat het opleggen van kapitaalseisen zou leiden tot zogenaamde *opportunity costs*; het kapitaal moet door de financiële onderneming worden aangehouden als gevolg van de regels en kan om die reden niet voor andere doeleinden worden gebruikt. Echter, het extra kapitaal dat instellingen aan moeten houden als gevolg van CRD IV, zal niet leiden tot 'dood geld'. Kapitaal is een bron van financiering, net zoals schuld. Hogere kapitaalseisen verplichten een bank om meer gefinancierd te worden door kapitaal (dat de verliezen absorbeert), dan door schuld (dat terugbetaald dient te worden, en daarom een onderneming kan dwingen om meer risico's te lopen dan noodzakelijk is). De liquide middelen die van de kapitaalverschaffers afkomstig zijn worden niet als een soort spaargeld bevroren, maar kunnen door de bank in kwestie juist gebruikt worden om de economie te financieren, zoals door middel van het verstrekken van meer kredieten. Hogere kapitaalseisen leveren op de langere termijn bovendien juist substantiële baten voor de betreffende ondernemingen op. Door meer kapitaal aan te houden, wordt de onderneming als kredietwaardiger beoordeeld en kan het dientengevolge een lagere rente over de *funding* betalen die zij uit de markt aantrekt. Tot slot kan worden opgemerkt dat het de markt zelf is die vereist dat de financiële sector meer kapitaal van een betere kwaliteit aanhoudt teneinde meer solide te zijn. Het betreft dan ook een marktgedreven ontwikkeling.

Banken

De Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) heeft cijfermatige input geleverd voor de kwantitatieve analyse van de administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten die CRD IV met zich meebrengt voor banken. Er moet hierbij de kanttekening worden gemaakt dat de NVB in haar cijfers uitgaat van een totaal van 79 banken (namelijk leden van de NVB). Aangezien er in Nederland in totaal 89 banken over een vergunning van DNB beschikken (zie tabel 1A), zijn de cijfers van de NVB met een factor (89/79) vermenigvuldigd.

Behalve de cijfers heeft de NVB per kostencategorie van CRD IV ook een procentuele verdeling tussen de incidentele en structurele kosten geleverd. Indien een onderwerp zowel structurele administratieve lasten als structurele nalevingskosten met zich meebrengt, wordt gewerkt met een verdeling van de totale kosten in administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten van (11/89). De achterliggende reden is dat de toename van de lasten in de vorm van informatieverplichtingen aan de toezichthouder veel lager wordt geschat dan de nalevingskosten in de vorm van een aanpassing van de rapportage- en IT-systemen. Deze aannames zijn in overleg met de NVB vastgesteld.

Tabel 2 laat een totaaloverzicht zien van de verschillende administratieve lasten en inhoudelijke nalevingskosten die voortvloeien uit de nieuwe regelgeving voor banken en beleggingsondernemingen. Zowel de administratieve lasten als de inhoudelijke nalevingskosten kunnen op hun beurt

worden onderscheiden in enerzijds incidentele en anderzijds structurele kosten. De tabel met de verschillende kostencategorieën is opgesteld met behulp van input vanuit DNB.¹⁶ In het geval van beleggingsondernemingen is een onderscheid gemaakt naar de mate waarin zij aan de nieuwe eisen moeten voldoen; hierbij wordt de systematiek van DNB gevolgd.

Tabel 2: Uitgesplitst totaaloverzicht verandering in kosten (in miljoenen €) – exclusief bedrijfseigen kosten¹⁷

	Administratieve lasten		Inhoudelijke nalevingskosten		Totale kosten
	Incidenteel	Structureel	Incidenteel	Structureel	
Aanscherping governance-eisen (rl.)	-	-	2,0	6,0	8,0
Aanscherping definitie kapitaal (vo.)	0,8	-	6,8	0,4	8,0
Introductie van een contracyclische kapitaalbuffer (rl.)	1,1	1,6	8,5	12,8	24,0
Introductie van een kapitaalconserveringsbuffer (rl.)	0,3	0,5	2,8	4,3	8,0
Introductie van specifieke eisen voor liquiditeitsbuffers; LCR (vo.)	2,0	0,7	16,0	5,3	24,0
Introductie van specifieke eisen voor funding; NSFR (vo.)	1,6	0,2	12,8	1,4	16,0
Eisen t.a.v. CVA- risico (vo.)	2,1	1,4	17,1	11,4	32,0
Aanpassing van kapitaalseisen op centrale tegenpartijen (vo.)	0,7	0,2	5,7	1,4	8,0
Introductie van een <i>leverage ratio</i> (vo.)	1,5	0,3	12,1	2,1	16,0
Openbaarmakingsverplichtingen (vo.)	-	-	2,4	5,6	8,0
Totale kosten ¹⁸	10,1	4,8	83,9	50,8	149,6

Aanscherping governance-eisen

Als gevolg van CRD IV zullen er strengere governance-eisen gaan gelden. Het doel van de governance-bepalingen is om een gelijk speelveld te creëren binnen de EU door middel van harmonisatie van regels. In Nederland leidt dit slechts tot een formalisering van de bestaande praktijk.

¹⁶ Zie: <http://www.toezicht.dnb.nl/4/1/50-203938.jsp>.

¹⁷ Vanaf 2016 zullen de specifieke eisen omtrent de *liquidity coverage ratio* (LCR), de net stable funding ratio (NSFR) en de leverage ratio worden onderhandeld. Tot die tijd zullen enkel rapportageverplichtingen gelden voor deze eisen.

¹⁸ Het is strikt genomen niet correct om over een totaalbedrag te spreken, aangezien incidentele en structurele kosten niet zonder problemen bij elkaar kunnen worden opgeteld. De reden is dat incidentele kosten slechts eenmalig optreden bij invoering van de wet, terwijl structurele kosten met een bepaalde frequentie terugkeren.

CONCEPT, VOOR CONSULTATIE

De kosten die samenhangen met de governance-bepalingen behoren tot inhoudelijke nalevingskosten. Het gaat immers om informatie die structureel intern moet worden geleverd binnen de instelling, en dus niet aan een externe toezichthouder. Het is belangrijk om op te merken dat de Nederlandse sector grotendeels al aan deze eisen voldoet, waardoor een deel van de kosten onder de bedrijfseigen kosten vallen (zie paragraaf 3a). De incidentele nalevingskosten (bijvoorbeeld ter oprichting van een bezoldigingscommissie) bedragen € 2 miljoen en de structurele nalevingskosten (zoals doorlopend versterkt intern risicotoezicht) € 6 miljoen per jaar.

Aanscherping definitie kapitaal

Als gevolg van de verplichtingen die door CRD IV worden gesteld, zal de sector een hogere kwantiteit en kwaliteit van kapitaal moeten aanhouden (zie paragraaf 2a), zodat instellingen weerbaarder zijn tegen risico's. De aanscherping van de definitie van kapitaal leidt tot incidentele administratieve lasten ter hoogte van € 0,8 miljoen, omdat de rapportagesystemen moeten worden aangepast. Daarnaast is er sprake van incidentele inhoudelijke nalevingskosten van € 6,8 miljoen, voor de aanpassing van de IT-systemen. De regelmatige bijwerking van deze systemen leiden tot structurele nalevingskosten ter grootte van € 0,4 miljoen per jaar.

De introductie van een contracyclische kapitaalbuffer leidt tot incidentele administratieve lasten (aanpassing rapportagesystemen) en incidentele inhoudelijke nalevingskosten (aanpassing IT-systemen) ter grootte van respectievelijk € 1,1 miljoen en € 8,5 miljoen. Het onderhouden van deze systemen in de loop der tijd leidt tot structurele nalevingskosten van € 12,8 miljoen per jaar. De structurele administratieve lasten die het gevolg zullen zijn van rapportageverplichtingen aan DNB omtrent de hoogte van de buffer komen neer op € 1,6 miljoen per jaar.

Op dezelfde manier leidt de introductie van een kapitaalconserveringsbuffer tot incidentele administratieve lasten van € 0,3 miljoen, structurele administratieve lasten van jaarlijks € 0,5 miljoen, incidentele nalevingskosten van € 2,8 miljoen en structurele inhoudelijke nalevingskosten van € 4,3 miljoen per jaar.

Het verschil in bedragen tussen de twee buffers kan verklaard worden aan de hand van het feit dat de contracyclische kapitaalbuffer een dynamische buffer is die mede afhangt van de geografische verdeling van de activa van de onderneming, in tegenstelling tot de meer statische kapitaalconserveringsbuffer, die een vast percentage bedraagt van alle activa. De introductie van de contracyclische kapitaalbuffer zal dus tot hogere lasten en kosten leiden.

Introductie van specifieke liquiditeitseisen

CRR vereist dat instellingen gebruik maken van versterkte risicomodellen. In dit kader gaan er specifieke eisen voor liquiditeit (LCR), funding (NSFR), het Credit Valuation Adjustment (CVA)-risico¹⁹ en de hefboomratio gelden.

¹⁹ De Credit Valuation Adjustment (CVA) is een maatstaf voor het risico dat de tegenpartij faillieert (kredietrisico).

CONCEPT, VOOR CONSULTATIE

Daarnaast moeten de kapitaalseisen ten opzichte van centrale tegenpartijen worden aangepast.

Voor al deze eisen geldt dat de rapportagesystemen zullen moeten worden aangepast aan de nieuwe verplichtingen. Dit leidt tot incidentele administratieve lasten ter hoogte van € 2,0 miljoen (LCR), € 1,6 miljoen (NSFR), € 2,1 miljoen (CVA), € 0,7 miljoen (kapitaalseisen op centrale tegenpartijen) en € 1,5 miljoen (*leverage ratio*). Daarnaast zullen de instellingen DNB frequent moeten rapporteren over deze verplichtingen. Hiermee zijn structurele administratieve lasten gemoeid ter waarde van € 0,7 miljoen (LCR), € 0,2 miljoen (NSFR), € 1,4 miljoen (CVA), € 0,2 miljoen (kapitaalseisen ten opzichte van centrale tegenpartijen) en voor de hefboomratio ten slotte € 0,3 miljoen per jaar.

Ook is er sprake van incidentele en structurele nalevingskosten (aanpassing van rapportages en het regelmatig bijwerken van de systemen). De LCR leidt tot € 16,0 miljoen incidentele en € 5,3 miljoen structurele nalevingskosten; de NSFR tot € 12,8 miljoen incidentele en € 1,4 miljoen structurele nalevingskosten; de eis met betrekking tot het CVA-risico tot € 17,1 miljoen incidentele en € 11,4 miljoen structurele nalevingskosten; de eisen ten opzichte van centrale tegenpartijen tot € 5,7 miljoen incidentele en € 1,4 miljoen structurele kosten; de leverage ratio ten slotte tot € 12,1 miljoen incidentele en € 2,1 miljoen structurele kosten.²⁰ Een belangrijke kanttekening die hierbij moet worden geplaatst is dat met betrekking tot de LCR, NSFR en de hefboomratio in ieder geval tot 2016 louter rapportageverplichtingen zullen gelden (zie voetnoot 19).

De bedragen die gemoeid zijn met het CVA-risico leiden tot een relatief grote toename van de kosten. De achterliggende reden is dat de instelling voor elke transactie het kredietrisico dat het op de tegenpartij loopt structureel zal moeten monitoren. Dit geldt ook – maar in mindere mate – voor de kapitaalseisen op centrale tegenpartijen. Aangezien er slechts zeer weinig centrale tegenpartijen actief zijn, zal het structureel monitoren van het risico dat de instelling op de centrale tegenpartij loopt minder zwaar wegen.

In het kader van deze vier eisen moet de sector gegevens gaan verzamelen en bepaalde risicomodellen aanpassen. Instellingen kunnen de keuze maken om ofwel een gestandaardiseerd risicomodel (*standardized approach*), ofwel een intern risicomodel (*internal ratings-based approach*) te gebruiken. Indien een instelling voor een intern risicomodel kiest, heeft het de goedkeuring nodig van de toezichthouder (een incidentele administratieve last).

Daarnaast geldt er een verplichting dat de instelling – indien het kiest voor een intern risicomodel – het gestandaardiseerde risicomodel altijd als back-up achter de hand heeft. Met andere woorden, alle instellingen zullen het gestandaardiseerde model – gebaseerd op Bazel I-vereisten – operationeel moeten houden. Ondanks het feit dat in de Nederlandse wetgeving de Bazel I-vloer formeel is vervallen, verzoekt DNB instellingen om de Bazel I-vloer²¹ te berekenen en te rapporteren aan de toezichthouder. Instellingen krijgen dus

²⁰ Alle structurele kosten gelden per jaar.

²¹ Instellingen die een intern model voor operationeel- en/of kredietrisico hanteren voor de berekening van de solvabiliteitsvereiste, moeten zich houden aan een minimale omvang van deze solvabiliteitsvereiste. Dit is de Bazel-I-vloer.

niet te maken met een nieuwe rapportageverplichting. Aangezien met de inwerkingtreding van CRR geen verandering tot stand wordt gebracht ten opzichte van de huidige omstandigheden, zijn de gevolgen van dit wetsvoorstel voor de administratieve lasten op dit aspect gelijk aan nul. Het zijn dan volledig bedrijfseigen kosten. Tot nu toe hebben elf instellingen goedkeuring van DNB verkregen om een intern model te voeren. Zij vertegenwoordigen tezamen circa 90% van het balanstotaal van de sector en 75% van de risico gewogen balans van het Nederlandse bankwezen.²²

Er is een trend zichtbaar naar toenemend gebruik van interne risicomodellen door de sector, ondanks de hogere kosten die deze modellen met zich meebrengen.²³ Dit is het gevolg van het feit dat met behulp van interne modellen een op maat gesneden beoordeling kan worden gemaakt van de risico's van bepaalde activa.

Openbaarmakingsverplichtingen

CRR stelt een verplichting om informatie omtrent het kapitaal dat onder pijler II moet worden aangehouden transparant te maken richting het brede publiek, bijvoorbeeld door middel van het plaatsen van informatie op de website van de bank of beleggingsonderneming. Ook de structuur van de groep moet voortaan openbaar worden gemaakt.

Deze kostenpost valt onder informatieverschaffing aan derden, en dus onder inhoudelijke nalevingskosten. De kosten zijn met name structureel van aard, omdat de instelling de gegevens steeds zal moeten bijwerken. De structurele nalevingskosten zijn € 5,6 miljoen per jaar. De incidentele kosten zijn minimaal, omdat veel van deze vereisten in de praktijk al worden nageleefd door de sector. Zo publiceren veel instellingen al financiële gegevens op hun website. De incidentele nalevingskosten komen neer op € 2,4 miljoen.

Tijdelijke maatregelen bij verhoogd risico voor de stabiliteit van het financiële stelsel

De verordening geeft DNB, in overeenstemming met de Minister, de bevoegdheid om nationaal tijdelijk af te wijken van de verplichtingen in CRR indien dit is vereist voor het waarborgen van de financiële stabiliteit. In theorie kan worden beargumenteerd dat mogelijke kosten waarmee deze bevoegdheid gepaard gaat, onder de noemer van incidentele of structurele inhoudelijke nalevingskosten zouden vallen, omdat een dergelijke situatie zich met een (onzekere) frequentie zou kunnen voordoen. De instelling zal dan moeten voldoen aan strengere eisen dan normaliter het geval is. Echter, het is niet mogelijk hieraan een cijfer te koppelen. Het is onmogelijk vast te stellen of de financiële stabiliteit in de toekomst in dusdanige mate in het geding komt dat DNB deze bevoegdheid wil inzetten, en of dat met een bepaalde frequentie zou gebeuren. Ook kan niet op voorhand worden voorspeld welke instrumenten uit de verordening in een dergelijk specifiek geval precies verzwaard zouden worden. Het betreft immers een tijdelijke keuze uit verschillende mogelijkheden om de regels te verzwaren. Dit wordt dan ook in deze paragraaf niet nader becijferd.

²² Informatie verkregen van DNB.

²³ Informatie verkregen van de NVB.

Beleggingsondernemingen

Ook voor beleggingsondernemingen geldt dat de sector zelf de beste inschatting kan geven van de lasten en nalevingskosten die de nieuwe regels teweeg zullen brengen voor deze specifieke instellingen. De cijfermatige input is daarom geleverd door de Association of Proprietary Traders (APT) en de Vereniging van Vermogensbeheerders en -Adviseurs (VV&A).

Zoals eerder opgemerkt, kunnen er voor het prudentiële toezichtkader drie categorieën beleggingsondernemingen worden onderscheiden: (i) beleggingsondernemingen die aan alle eisen van CRD IV en CRR moeten voldoen; (ii) slechts gedeeltelijk onder de verplichtingen van CRD IV en CRR vallen en (iii) beleggingsondernemingen die slechts aan een aantal balanseisen worden onderworpen. De acht beleggingsondernemingen die volledig aan alle CRD IV vereisten moeten voldoen krijgen te maken met eigen vermogens-, solvabiliteits-, kapitaalbuffer-, liquiditeits- en leverage-eisen. De categorieën die onder deze noemer vallen zijn handelaren voor eigen rekening (proprietary traders), beleggingsondernemingen die financiële instrumenten met en zonder plaatsingsgarantie overnemen / plaatsen en beleggingsondernemingen die een multilaterale handelsfaciliteit exploiteren.

De 240 beleggingsondernemingen die slechts gedeeltelijk onder de wettelijke eisen vallen zijn vermogensbeheerders en beleggingsondernemingen die cliëntorders uitvoeren. Voor deze categorie zal geen wezenlijk verschil optreden na invoering van CRD IV wat betreft de solvabiliteits- en liquiditeitsvereisten. Ook de kapitaalbuffereis geldt niet voor hen. De veranderingen die deze categorie wel zal ondervinden als gevolg van CRD IV, zijn de aanscherping van de governance-vereisten en de veranderde wijze waarop de hoeveelheid aangehouden kapitaal moet worden berekend.

De zeventig beleggingsondernemingen die slechts met balanseisen te maken krijgen, zullen in bepaalde gevallen de eigen vermogensvereisten zien toenemen van € 50.000 naar € 125.000. Het is nog onduidelijk voor welke beleggingsondernemingen deze eis precies zal gaan gelden. Tot nu toe was er sprake van een nationale uitzondering voor deze eis. CRR biedt niet langer de ruimte om op dit specifieke terrein nationaal minder streng te opereren, maar er bestaat nog geenszins duidelijkheid over de precieze reikwijdte van de eigenvermogensvereisten in Nederland. In de kwantitatieve analyse wordt uitgegaan van een scenario waarbij alle beleggingsondernemingen te maken zullen krijgen met deze verhoging van het eigen vermogen. Het gevolg is dat de cijfers de gevolgen van CRD IV voor beleggingsondernemingen zullen worden overschat.

Het is belangrijk op te merken dat de toezichthouder een vrijstelling kan verlenen aan kleine en middelgrote beleggingsondernemingen met betrekking tot kapitaalbuffereisen, indien zij vanwege hun activiteiten in beginsel wel solvabiliteits- en kapitaalbuffereisen kennen maar van dermate kleine omvang zijn dat ze voldoen aan de richtsnoeren van de MKB-aanbeveling.²⁴ Deze instellingen kunnen dan worden vrijgesteld van de kapitaalbuffereis. Ze moeten nog wel altijd voldoen aan de solvabiliteitsvereisten.

²⁴ Aanbeveling 2003/361. Een beleggingsonderneming wordt gekwalificeerd als MKB onderneming indien er ten eerste minder dan 250 werknemers werkzaam zijn en ten tweede de omzet lager is dan veertig miljoen euro of de jaarbalans lager is dan 27 miljoen euro.

Vertegenwoordigers van de APT en de VV&A hebben cijfermatige input geleverd ter bepaling van de administratieve lasten en de inhoudelijke nalevingskosten die de nieuwe regels met zich meebrengen. Het onderscheid zoals gemaakt door DNB met betrekking tot de mate waarin beleggingsondernemingen moeten voldoen aan de wettelijke eisen is relevant, aangezien de lasten en kosten hiervan afhankelijk zijn. Onderstaande cijfers zijn gebaseerd op schattingen.

Tabel 3: totaaloverzicht verandering in kosten (in miljoenen €) – exclusief bedrijfseigen kosten

Type beleggingsonderneming	Administratieve lasten		Inhoudelijke nalevingskosten		Totaal
	Incidenteel	Structureel	Incidenteel	Structureel	
Categorie 1	1,9	0,8	16,0	39,6	57,9
Categorie 2	0,04	0,7	0,3	0,0	1,08
Categorie 3	0,01	0,24	0,1	0,0	0,36
Totaal	1,98	1,73	16,00	39,6	59,3

Beleggingsondernemingen die aan alle CRD IV-eisen moeten voldoen (categorie 1)

De eerste categorie beleggingsondernemingen zal geheel aan alle verplichtingen van CRD IV en CRR moeten voldoen. De incidentele administratieve lasten om de rapportagesystemen aan te passen bedragen naar schatting € 1,9 miljoen. De incidentele inhoudelijke nalevingskosten om de IT-systemen eenmalig aan te passen bedragen naar schatting € 16 miljoen. De structurele administratieve lasten als gevolg van rapportageverplichtingen komen ongeveer neer op € 0,8 miljoen per jaar, terwijl de structurele inhoudelijke nalevingskosten worden geschat op € 39,6 miljoen per jaar. Deze laatste kostencategorie wordt met name gevormd door de stijging van de personeelskosten als gevolg van CRD IV.²⁵

Beleggingsondernemingen die op grond van CRD IV moeten voldoen aan vermogens- en bepaalde solvabiliteitsvereisten (categorie 2)

De cijfers die door de sector zijn aangeleverd, hebben betrekking op vermogensbeheerders. Deze groep valt in de categorie van beleggingsondernemingen die gedeeltelijk aan de vereisten van CRD IV en CRR moeten voldoen. Het gaat ruwweg om drie typen verplichtingen: liquiditeits-, solvabiliteits- en eigen vermogensvereisten. De cijfers voor vermogensbeheerders zijn daarom geëxtrapoleerd naar het totaal aantal beleggingsondernemingen (240) dat tot deze specifieke categorie behoort (zie tabel 1b).

²⁵ Er wordt geschat dat er 300 extra medewerkers nodig zijn om aan de eisen van CRD IV te voldoen. Indien een medewerker 1920 uur per jaar werkt voor een standaard salaris van €58 per uur, zullen de personeelskosten stijgen met ongeveer €33 miljoen (zie 'Meten is weten II: Handleiding voor het definiëren en meten van administratieve lasten voor het bedrijfsleven', Regiegroep Regeldruk). Desalniettemin heeft de sector aangegeven dat de gehanteerde standaard tarieven veel verschillen van de werkelijk gehanteerde tarieven bij handelaren.

CONCEPT, VOOR CONSULTATIE

De structurele administratieve lasten die worden veroorzaakt door rapportageverplichtingen bedragen gemiddeld € 3.000 per instelling per jaar. Aangezien er in totaal 240 beleggingsondernemingen in deze categorie zijn, zullen de totale structurele administratieve lasten voor deze categorie als geheel € 0,7 miljoen per jaar bedragen. Daarnaast zullen de rapportage- en IT-systemen moeten worden aangepast. Dit kost naar schatting € 1.500 per instelling en dus in totaal voor alle 240 ondernemingen € 0,4 miljoen. De incidentele administratieve lasten en incidentele inhoudelijke nalevingskosten die hiermee gemoeid gaan, bedragen naar schatting respectievelijk €40.000 miljoen en € 0,3 miljoen.

Beleggingsondernemingen die slechts aan balanseisen van CRD IV moeten voldoen (categorie 3)

Deze laatste categorie beleggingsondernemingen moeten slechts aan eigenvermogens-eisen voldoen. De impact hiervan is geschat op een derde van de impact op beleggingsondernemingen die gedeeltelijk aan de verplichtingen van CRD IV moeten voldoen. De laatstgenoemde categorie beleggingsondernemingen moet ruwweg aan drie type eisen voldoen (liquiditeits-, solvabiliteits- en eigen vermogens-eisen), terwijl beleggingsondernemingen die alleen onder balansverplichtingen vallen slechts aan een enkele eis moeten voldoen. Dit leidt tot incidentele administratieve lasten van € 10.000, structurele administratieve lasten van € 240.000 per jaar en incidentele inhoudelijke nalevingskosten van €100.000.

Totale kosten

De totale incidentele administratieve lasten die het gevolg van zijn de invoering van de nieuwe regelgeving voor zowel banken als beleggingsondernemingen bedragen naar schatting € 12,1 miljoen. Deze categorie kosten bestaat met name uit de aanpassing van de rapportagesystemen. De totale structurele administratieve lasten als gevolg van de structurele rapportageverplichtingen richting de toezichthouder worden geschat op € 6,5 miljoen per jaar. De totale incidentele inhoudelijke nalevingskosten die in belangrijke mate het gevolg zijn van de aanpassing van IT-systemen worden geschat op € 99,9 miljoen. De structurele inhoudelijke nalevingskosten ten slotte bedragen ongeveer € 90,4 miljoen per jaar. Deze laatste kostencategorie hangt vooral samen met de frequente aanpassing ten behoeve van de monitoring van risico's door instellingen (zoals het aanpassen van de kapitaalbuffers). Uit het voorgaande valt af te leiden dat het merendeel van de kosten voor de sector voortvloeit uit (incidentele) inhoudelijke nalevingskosten.

§6. Toelichting financiële gevolgen

De implementatie en naleving van CRD IV en CRR zullen leiden tot kosten voor de toezichthouder. DNB dient toezicht te houden op de naleving van deze regels door financiële instellingen. Dit is ook de expliciete doelstelling van de Bazel III-eisen: een aanscherping van het toezicht en oog voor meer aspecten van het risicoprofiel van financiële instellingen.

CONCEPT, VOOR CONSULTATIE

De in dit verband te maken kosten dragen zowel een eenmalig als een structureel karakter. De eenmalige kosten komen deels voort uit de betrokkenheid van de toezichthouder bij de transitie van de Nederlandse wetgeving en voor een ander deel worden zij gemaakt ter voorbereiding van de organisatie op de door te voeren veranderingen bij de toezichttaak. De eenmalige kosten, die merendeels al zijn gemaakt, zijn geraamd op € 6 miljoen, waarvan circa de helft benodigd is investeringen in automatisering. Deze automatiseringskosten bestaan met name uit de kosten die DNB zal moeten maken om informatie te delen met andere toezichthouders (zoals de Europese Bankautoriteit).

De jaarlijks terugkerende kosten zijn eveneens geraamd op € 6 miljoen waarvan 20% aan de automatisering is gerelateerd. Het bedrag van € 6 miljoen kan overigens nog wijzigen en wel wanneer vanwege de bankenunie wordt besloten om nu nog nationale toezichtstaken onder te brengen bij de Europese Centrale Bank (*Single Supervisory Mechanism*).

Het ministerie van Financiën heeft met DNB een kostenkader voor de jaren 2013 tot en met 2016 afgesproken. Wijzigingen in het takenpakket en toezichtintensiteit worden in principe door DNB zelf opgevangen. Enkel onvoorziene materiële veranderingen in de toezichtactiviteiten kunnen aanleiding geven tot een tussentijdse aanpassing van het kader. CRD IV en CRR laten het kader ongemoeid.

§7. Consultatie

PM

ARTIKELSGEWIJS

ARTIKEL I

Onderdelen A, K, L, AA, DD en NNN (1:1, 1:75, 1:76, 3:2, 3:5, 4:3 Wft)

Naast enkele technische aanpassingen bevatten de eerste, tweede en zevende subonderdelen van onderdeel A wijzigingen waarmee voor de formulering van het begrip "bank" en van de onderliggende begrippen in de kenmerkende activiteit van een bank, dichter wordt aangesloten bij de formuleringen in de omschrijving van het equivalente Europese begrip "kredietinstelling". Met de nauwere aansluiting in formulering wordt geen wijziging in inhoud en betekenis van deze begrippen in de wet beoogd; deze dient om eventuele discrepantie tussen de toekomstige nadere invulling van het begrippenkader op Europees niveau en de equivalente begrippen in de wet te vermijden. Aanleiding is de verplaatsing van de definitie van begrip "kredietinstelling" van de vorige richtlijn naar artikel 4, eerste lid, van de verordening, waarbij de Europese Commissie op grond van artikel 135 van de richtlijn de bevoegdheid krijgt om aan deze en andere definities nadere invulling te geven.

Met betrekking tot de definitie van "bank" in de wet wordt voorgesteld om rechtstreeks te verwijzen naar de definitie van "kredietinstelling" in de verordening. Tevens wordt voorgesteld om het element "van het publiek" uit de omschrijving van "kredietinstelling" in de verordening, in de wet niet meer in te vullen met het begrippenpaar "buiten besloten kring, van anderen dan professionele marktpartijen". Er wordt daarom in verschillende onderdelen voorzien in de vervanging van dit begrippenpaar door het begrip "publiek" uit de verordening, althans daar waar in de wet gesproken wordt over het aantrekken van kredieten. Het gebruik van de term publiek in die context dient te worden onderscheiden van het gebruik elders in de wet, zoals in de context van het aanbieden van effecten in deel 5 van de wet. De betekenis aldaar hangt niet samen met de onderhavige richtlijn en verordening en volgt uit de definitie van het "aanbieden van effecten aan het publiek" in artikel 5:1. Ten slotte is ten aanzien van de definitie van "opvorderbare gelden" eveneens voorzien in een rechtstreekse verwijzing naar het begrip "deposito's en andere terugbetaalbare gelden" in de definitie van "kredietinstelling" in de verordening. Het begrip "deposito" in deze omschrijving in de verordening dient nadrukkelijk onderscheiden te worden van het begrip zoals dat in de wet wordt toegepast en de wijze waarop dat in artikel 1:1 is gedefinieerd.

Zolang een nadere invulling op Europees niveau van de begrippen "publiek" en "opvorderbare gelden" nog geen beslag heeft gekregen ligt het in de rede dat de huidige nationale invulling van deze begrippen relevant zal blijven voor de toepassing en uitleg ervan.

De definitie van "beleggingsonderneming" in artikel 1:1 blijft ongewijzigd. De verordening en richtlijn kapitaalvereisten gaan uit van een definitie van beleggingsonderneming die beperkter is in reikwijdte dan die in de richtlijn markten voor financiële instrumenten²⁶ (hierna: richtlijn MiFID), die in de Wft

²⁶ Richtlijn nr. 2004/39/EG van het Europese Parlement en de Raad van de Europese Unie van 21 april 2004 betreffende markten voor financiële instrumenten, tot wijziging van de Richtlijnen 85/611/EEG

CONCEPT, VOOR CONSULTATIE

is gevolgd. Daar waar in de wettekst specifiek wordt bedoeld op de beperktere verzameling van beleggingsondernemingen waarop de richtlijn en verordening kapitaalvereisten van toepassing zijn, is gekozen voor de omschrijving: "beleggingsondernemingen die beleggingsonderneming zijn in de zin van de verordening kapitaalvereisten". Een voorbeeld hiervan is te vinden in de definitie van "Nederlandse beleggingsonderneming" in artikel 1;1, een begrip dat in de Wft wordt gebruikt in de bepalingen betreffende het geconsolideerde toezicht.

Onderdelen C, (1:29a)

Uit verschillende Europese richtlijnen volgen publicatieverplichtingen voor de Autoriteit Financiële Markten of de Nederlandsche Bank met betrekking tot algemene informatie over het toezicht dat zij uit oefenen. Naar aanleiding van de aanvulling van de publicatievereisten in de onderhavige richtlijn, wordt voorgesteld om de regeling van deze publicatieverplichtingen in de Wft te vervangen door een ministeriële regeling, waarvan in de noodzakelijk rechtsgrondslag wordt voorzien in de voorgestelde tekst van artikel 1:29a Wft.

Onderdelen F en G (1:55 en 1:56 Wft)

De voorgestelde aanpassing van artikel 1:55 is nodig omdat artikel 53 van de richtlijn niet meer alleen ziet op verifiëren van gegevens of inlichtingen bij een bijkantoor, maar ook op het verrichten of doen verrichten van een onderzoek. In het eerste en tweede lid worden daarom de bevoegdheden van de (Nederlandse) toezichthouders dienovereenkomstig verbreed. Voorgesteld wordt deze aanpassing niet te beperken tot bijkantoren van banken en beleggingsondernemingen, maar toe te passen op alle in de leden 1 en 2 genoemde categorieën financiële ondernemingen. Daarbij is mede overwogen dat de onderzoeksmogelijkheid ingevolge het derde en vijfde lid nu ook al geldt ten aanzien van beleggingsinstellingen, maatschappijen voor collectieve belegging in effecten of fondsen voor collectieve belegging in effecten (hierna: icbe's) en de beheerders van beleggingsinstellingen en icbe's. Door de aanpassing van het eerste en tweede lid van artikel 1:55 worden de bevoegdheden inzake grensoverschrijdende verificatie en onderzoek op meer uniforme manier geregeld.

Artikel 1:56 regelt het omgekeerde geval: daar gaat het om de bevoegdheden van de toezichthoudende instanties van andere lidstaten ten aanzien van in Nederland gelegen bijkantoren of van in Nederland gevestigde ondernemingen. Die bevoegdheden worden op analoge wijze verbreed.

Onderdeel H (1:59 Wft)

Op grond van artikel 1:59 kan de toezichthouder (de Autoriteit Financiële Markten of de Nederlandsche Bank) een aanwijzing geven of, als dat onvoldoende effect sorteert, een activiteitenverbod opleggen aan een financiële onderneming die niet voldoet aan in een andere lidstaat geldende voorschriften. Als het om een bank gaat moet de Nederlandsche Bank ingevolge artikel 41, eerste lid, onderdeel b, van de richtlijn zulke maatregelen ook kunnen treffen indien er een significant risico is dat de betrokken bank in

CONCEPT, VOOR CONSULTATIE

de (nabije) toekomst niet zal voldoen aan wettelijke voorschriften die in die andere lidstaat gelden. Het nieuwe vierde lid voorziet daarin.

Onderdeel I (1:60 Wft)

Op grond van artikel 1:60, derde lid, dient de Nederlandsche Bank bij het beoordelen van de vergunningaanvraag van een bank in de in dat lid beschreven situaties de toezichhoudende instantie van de betrokken andere lidstaat te raadplegen. De huidige tekst van het derde lid dekt niet alle situaties waarvoor artikel 16 van de richtlijn een dergelijke vorm van samenwerking voorschrijft. Door in de onderdelen a, b en c telkens de woorden "beleggingsonderneming of verzekeraar" toe te voegen wordt uitvoering gegeven aan artikel 16, tweede lid, van de richtlijn.

Onderdelen K en L (1:75 en 1:76 Wft)

Zie de toelichting bij onderdeel A.

Onderdeel M (1:81 Wft)

Artikel 66, tweede lid, onderdelen c en d, en artikel 67, tweede lid, onderdelen e en f, van de richtlijn kapitaalvereisten schrijven voor dat voor de daarin opgesomde overtredingen een bestuurlijke boete opgelegd kan worden van maximaal € 5.000.000 en, in geval van een rechtspersoon, maximaal 10% van de totale jaaromzet. Het maximale nominale boetebedrag bedraagt nu reeds € 8.000.000, aangezien ook het maximumbedrag behorende bij overtredingen in de derde categorie wordt verdubbeld indien er sprake is van recidive. Ter implementatie van de richtlijn wordt specifiek ten aanzien van banken en beleggingsondernemingen die rechtspersoon zijn, in het voorgestelde nieuwe derde lid voorzien in de mogelijkheid van de toezichthouder om, in afwijking van het nominale maximumbedrag van de hoogste categorie, een boete op te leggen van hoogste 10% van de jaaromzet.

Het nieuwe vierde en vijfde lid geven de wijze van berekening van de omzet aan waarop het omzetgerelateerde maximale boetebedrag wordt gebaseerd. Aangezien artikel 2:377 lid 6 BW voor de netto-omzet, niet toepasselijk is op banken, wordt aangesloten bij de alternatieve regeling voor de bepaling van de omzet van banken zoals is voorzien in artikel 31 van de Mededingingswet. Als omzet wordt aangemerkt de som van een aantal posten op de jaarrekening waaronder verschillende soorten van opbrengsten zijn begrepen. Dit sluit tevens aan bij de opsomming in artikel 305, eerste lid, van de verordening, die met het gebruik van deze begrippen weer verwijst naar richtlijn 86/635/EEG betreffende de geconsolideerde jaarrekening. Voor de jaarrekening waaraan de hoogte van de posten zullen worden ontleend, wordt verwezen naar de bepalingen daaromtrent in titel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek en de erkende internationale standaarden voor het opstellen van jaarrekeningen.

Overeenkomstig de genoemde bepalingen in de richtlijn wordt in geval van een dochteronderneming het omzetgerelateerde boetemaximum gebaseerd op de omzet van de uiteindelijke moederonderneming.

Onderdeel N (1:90 Wft)

Artikel 54, tweede lid, van de richtlijn regelt dat in afwijking van de geheimhoudingsplicht van artikel 1:89, eerste lid, de toezichthouder vertrouwelijke gegevens of inlichtingen verkregen bij de uitvoering van zijn taak op grond van de wet kan verstrekken aan de Europese toezichthoudende autoriteiten. Dit zijn thans de Europese Autoriteit voor effecten en markten, de Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen en de Europese Bankautoriteit. Daarnaast staat in artikel 59, eerste lid, onderdeel c, van de richtlijn dat deze vertrouwelijke gegevens of inlichtingen ook aan het Europees Comité voor Systeemrisico's kan worden verstrekt.

Het nieuwe eerste lid van artikel 1:90 geeft gevolg aan deze in de richtlijn opgenomen uitzonderingen op de geheimhoudingsplicht. De Europese toezichthoudende autoriteiten maar ook het Gemengd Comité van de Europese toezichthoudende autoriteiten en het Europees Comité voor Systeemrisico's worden in het eerste lid samengevat onder de noemer van een tot het Europees Systeem voor financieel toezicht behorende instantie. Het begrip "Europees Systeem voor financieel toezicht" is eerder geïntroduceerd bij de Wet implementatie Omnibus I-richtlijn. Hiermee wordt duidelijk gemaakt dat het mogelijk is voor de toezichthouder om aan een van de tot het Europees Systeem voor financieel toezicht behorende instanties informatie te verstrekken. Door de instanties niet afzonderlijk op te sommen speelt deze term tevens tegelijk in op eventueel nieuwe op te richten Europese instanties die tot het Europees Systeem voor financieel toezicht gaan behoren. Daarnaast blijft in het eerste lid ongewijzigd dat vertrouwelijke gegevens of inlichtingen aan de andere toezichthouder of een toezichthoudende instantie in een andere lidstaat kan worden verstrekt.

Het huidige zesde lid, dat voorziet in de mogelijkheid om aan de Europese Commissie, de Europese toezichthoudende autoriteiten, het Gemengd Comité van de Europese toezichthoudende autoriteiten en het Europees Comité voor Systeemrisico's vertrouwelijke gegevens of inlichtingen te verstrekken, wordt derhalve in dit eerste lid opgenomen en vervalt. Ook wordt het huidige eerste lid gesplitst zodat de structuur van het artikel en tevens van de hele afdeling 1.5.1 duidelijker wordt. Hiermee is geen inhoudelijke wijziging beoogd. De structuur van de afdeling is nu, waar mogelijk, zo ingericht dat in het eerste lid de uitzondering op de geheimhoudingsplicht van artikel 1:89, eerste lid, staat. Vervolgens worden in het tweede en derde lid de waarborgen geschetst die in acht moeten worden genomen bij verstrekking van vertrouwelijke gegevens. De vertrouwelijke gegevens of inlichtingen worden niet verstrekt als niet aan de voorwaarden uit het tweede en derde lid wordt voldaan.

Onderdeel O (1:93e Wft)

Het voorgestelde artikel maakt het mogelijk dat de toezichthouders op de financiële markten, de Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM), vertrouwelijke gegevens of inlichtingen verkregen bij de uitvoering van hun taak op grond van de Wft (toezichtvertrouwelijke informatie) verstrekken aan een commissie als bedoeld in artikel 2, tweede lid, van de Wet op de parlementaire enquête 2008, voor zover de gegevens of inlichtingen naar het redelijk oordeel van die commissie voor de vervulling van haar taak nodig is. Op dit moment staan de geheimhoudingsbepalingen in de Wft er aan in de weg dat DNB en de AFM toezichtvertrouwelijke informatie

CONCEPT, VOOR CONSULTATIE

verstrekken aan een parlementaire enquêtecommissie. Op grond van artikel 60, tweede lid, van de richtlijn wordt het mogelijk gemaakt dat de toezichthouder deze informatie kan verstrekken.

Alvorens DNB of AFM door een parlementaire enquêtecommissie wordt verzocht om toezichtvertrouwelijke informatie moet aan een aantal voorwaarden zijn voldaan. Zo dient de parlementaire enquêtecommissie zich ervan te vergewissen dat de gevraagde gegevens noodzakelijk zijn om haar wettelijke taak uit te kunnen oefenen (het voorgestelde eerste lid, eerste volzin, van artikel 1:93e). Verder dient de parlementaire enquêtecommissie de toezichtvertrouwelijke informatie geheim te houden. Dit houdt tevens in dat de parlementaire enquêtecommissie de verkregen toezichtvertrouwelijke informatie aan geen enkele persoon of autoriteit bekend mag maken, behalve als deze niet kan worden herleid tot afzonderlijke personen (het voorgestelde tweede lid) (personen zijn zowel natuurlijke personen als rechtspersonen; zie de definitie van persoon in artikel 1:1 van de Wft). Deze geheimhoudingsplicht volgt uit artikel 60, tweede lid, onderdeel c, jo artikel 54, eerste lid, van Commissievoorstel COM(2012)10100.

DNB en AFM mogen de toezichtvertrouwelijke informatie die zij hebben verkregen van een buitenlandse toezichthouder niet verstrekken aan de parlementaire enquêtecommissie, tenzij de buitenlandse toezichthouder daar expliciet toestemming voor heeft gegeven. In dat geval mag de informatie slechts verstrekt worden voor het doel waarvoor de buitenlandse toezichthouder toestemming heeft gegeven (het voorgestelde eerste lid, tweede volzin, van artikel 1:93e) (een toezichthoudende instantie in artikel 1:93, derde lid, is een buitenlandse toezichthouder; zie de definitie van toezichthoudende instantie in artikel 1:1 van de Wft).

Onderdeel P (1:97 Wft)

In het voorgestelde nieuwe tekst van het vierde lid van artikel 1:97 wordt ter implementatie van artikel 68 van de richtlijn voorzien in de mogelijkheid van geanonimiseerde publicatie van boetebesluiten in bepaalde gevallen. Voor de omschrijving van de criteria is onder meer aangesloten bij artikel 1:90, eerste lid, van de Wft en vergelijkbare bepalingen in de richtlijn MiFID (art. 51, derde lid) en de richtlijn marktmisbruik²⁷ (art. 14, vierde lid).

Onderdeel Q (1:104 Wft)

De voorgestelde wijziging van artikel 1:104 vloeit voort uit artikel 18, eerste lid, onderdeel a, van de richtlijn. In dat artikel is bepaald dat een vergunning van een bank of beleggingsonderneming kan worden ingetrokken indien zij haar werkzaamheden gedurende een periode van meer dan zes maanden heeft gestaakt. Dit is reeds bepaald ten aanzien van beleggingsondernemingen; deze wijziging voorziet erin dat dit voortaan ook van toepassing is op banken.

Onderdeel R (1:114)

In artikel 1:114 wordt artikel 90, eerste lid, onderdeel f, uit de richtlijn geïmplementeerd. Dit onderdeel betreft het bonusplafond voor banken en

²⁷ Richtlijn nr. 2003/6/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 28 januari 2003 betreffende handel met voorwetenschap en marktmanipulatie (PbEU L 96)

CONCEPT, VOOR CONSULTATIE

beleggingsondernemingen. Er is voor gekozen om van de beloningsbepalingen in CRD IV het bonusplafond in de wet op te nemen, vanwege de grote maatschappelijke impact van deze bepaling, alsmede de gevolgen voor medewerkers die worden geraakt, en het feit dat tevens een bonusplafond is opgenomen in het regeerakkoord. De overige beloningsbepalingen zullen, net als het geval is geweest bij CRD III, in de Regeling beheerst beloningsbeleid Wft van DNB worden opgenomen.

Voor het gebruik van de formulering van het niet vaste deel van de beloning (de variabele beloning) en het vaste deel van de beloning (de vaste beloning) is aansluiting gezocht bij de formulering van het bonusverbod bij staatssteun in artikel 1:112, eerste lid.

In beginsel bedraagt de maximale variabele beloning 100% van de vaste beloning. Aandeelhouders, eigenaren of leden van de bank of beleggingsonderneming kunnen, op voordracht van de bank of beleggingsonderneming, er voor kiezen het plafond te verhogen naar 200%. Daarnaast kan onder bepaalde voorwaarden maximaal 25% van de variabele beloning buiten het plafond blijven.

In de richtlijn is de mogelijkheid opgenomen voor lidstaten om strenger te zijn waar het gaat om de verschillende maximale percentages. Nederland zal hier bij de uitwerking van het bonusplafond zoals opgenomen in het regeerakkoord gebruik van maken en naar verwachting per 1 januari 2015 lagere percentages vaststellen

Onderdelen OO, V (2,3) en W (3,4) (2:12, 2:17 en 2:21 Wft)

Met artikel 3:62a, dat met de Wijzigingswet Financiële markten 2014 wordt ingevoegd in de Wft, is het onderwerp kapitaalbuffers in de wet geïntroduceerd en één type kapitaalbuffer, de systeemrelevantiebuffer, reeds in lagere regelgeving uitgewerkt. Met de implementatie van de richtlijn kapitaalvereisten worden ook de andere twee typen kapitaalbuffers die de richtlijn benoemt, nader uitgewerkt in lagere regelgeving. De kapitaalbuffer bestaat voortaan, naast de systeemrelevantiebuffer die uitsluitend van toepassing is op als systeemrelevant aangewezen banken en beleggingsondernemingen, ook uit twee andere buffers: de kapitaalconserveringsbuffer en de contracyclische buffer. Omdat deze laatste twee buffers voor alle banken gelden, zal de aanvrager van een bankvergunning op grond van de wijziging in artikel 2:12 van de Wft voortaan moeten aantonen dat zal worden voldaan aan de vereisten ten aanzien van de kapitaalbuffer. Dezelfde verplichting geldt ook voor banken die op grond van de artikelen 2:17 en 2:21 een vergunning aanvragen.

Onderdelen S (2), V (4), W (5), Y (2), MM (3), QQ (3) en LLL (2:12, 2:17, 2:21, 2:99, 3:57, 3:63 en 3:280b Wft)

Met de voorgestelde wijzigingen wordt voorzien in het schrappen van de ontheffingsmogelijkheden voor banken en beleggingsondernemingen met betrekking tot kapitaalvereisten die straks volgen uit de verordening: de eisen van minimum eigen vermogen, solvabiliteit en liquiditeit. Voor nationale ontheffingsmogelijkheden ten aanzien van deze eisen is naast de verordening

CONCEPT, VOOR CONSULTATIE

geen plaats meer. De verordening voorziet overigens in beginsel niet in vergelijkbare algemene ontheffingsmogelijkheden.

Onderdelen T, BB en CC (2:13a, 3:3 en 3:4 Wft)

Onderdeel T voorziet in een nieuwe redactie van het huidige artikel 3:4, dat ziet op de vrijwillige vergunning voor "opt-in-banken" of vrijwillige banken, en verplaatsing van dat artikel naar het Deel Markttoegang Financiële Ondernemingen (deel 2) van de wet onder het nieuwe nummer 2:13a. De houder van deze vergunning onderwerpt die zich vrijwillig aan een toezichtsregime dat in beginsel gelijk is aan het strenge toezichtsregime voor banken. Op deze vrijwillige banken, die geen gelden aantrekken van het publiek en daarmee geen kredietinstelling zijn in de zin van de verordening, wordt in het voorgestelde tweede lid behalve de regels voor banken ingevolge de wet, nu ook de bepalingen in de verordening die zien op banken van overeenkomstige toepassing verklaard. Overigens volgt uit de overeenkomstige toepasselijkheid van artikel 3:7 dat vrijwillige banken zich in het maatschappelijke verkeer "bank" mogen noemen. Omdat vrijwillige banken niet onder werking van de richtlijn en de verordening vallen, is afdeling 2.3.2, dat het "Europees paspoort" ingevolge de richtlijn regelt, van overeenkomstige toepassing uitgesloten.

Zoals hiervoor is vermeld, is het uitgangspunt dat vrijwillige banken aan de dezelfde eisen voldoen als banken. Voor het geval dat echter ten aanzien van de prudentiële eisen toch afwijking nodig blijkt, wordt voorgesteld om vrijwillige banken op te nemen in de opsomming in artikel 3:3 van financiële onderneming waarop een vrijstellingsregeling van toepassing kan zijn.

Onderdeel V (2:17 Wft)

De wijziging in het eerste subonderdeel betreft een redactionele verbetering in verband met de overeenkomstige toepasselijkheid van artikel 3:46 ingevolge het eerste lid van artikel 2:17. Zie voor de voorgestelde wijzigingen in het tweede en derde subonderdeel de toelichting bij onderdeel V, eerste subonderdeel, met betrekking tot de introductie van nieuwe kapitaalbuffers. Zie voor de voorgestelde wijziging in het vierde subonderdeel de toelichting bij onderdeel V, tweede subonderdeel, etc. met betrekking tot het schrappen van ontheffingsmogelijkheden.

Onderdeel W (2:21 Wft)

De wijzigingen in het eerste en tweede subonderdeel betreffen redactionele verbeteringen in verband met de overeenkomstige toepasselijkheid van artikel 3:46 ingevolge het eerste lid van artikel 2:17. Zie voor de voorgestelde wijzigingen in het derde en vierde subonderdeel de toelichting bij onderdeel V, eerste subonderdeel, met betrekking tot de introductie van nieuwe kapitaalbuffers. Zie voor de toelichting bij voorgestelde wijziging in het vijfde subonderdeel de toelichting bij onderdeel V, tweede subonderdeel, met betrekking tot het schrappen van ontheffingsmogelijkheden.

CONCEPT, VOOR CONSULTATIE

Onderdeel Y (2:99 Wft)

Het eerste subonderdeel voorziet in het opnemen in het eerste lid van artikel 2:99 van een verwijzing naar artikel 3:62a. Met artikel 3:62a, dat met de Wijzigingswet Financiële markten 2014 is ingevoegd in de Wft, is het onderwerp kapitaalbuffers in de wet geïntroduceerd en één type kapitaalbuffer, de systeemrelevantiebuffer, reeds in lagere regelgeving uitgewerkt. Met de implementatie van de richtlijn kapitaalvereisten worden ook de andere twee typen kapitaalbuffers die de richtlijn benoemt, nader uitgewerkt in lagere regelgeving. De kapitaalbuffer bestaat voortaan, naast de systeemrelevantiebuffer die uitsluitend van toepassing is op als systeemrelevant aangewezen banken en beleggingsondernemingen, ook uit twee andere buffers: de kapitaalconserveringsbuffer en de contracyclische buffer. Omdat deze laatste twee buffers voor alle beleggingsondernemingen gelden die voldoen aan de definitie van beleggingsonderneming in de verordening kapitaalvereisten, zal de aanvrager van een vergunning voor het verlenen van beleggingsdiensten of het verrichten van beleggingsactiviteiten op grond van de wijziging in artikel 2:96 van de Wft voortaan, voor zover het een beleggingsonderneming betreft in de zin van de verordening kapitaalvereisten, moeten aantonen dat zal worden voldaan aan de vereisten ten aanzien van de kapitaalbuffer.

Zie voor de in eveneens het eerste subonderdeel voorgestelde opname van een nieuw onderdeel I, met een verwijzing naar het nieuwe artikel 3:46a in het eerste lid van artikel 2:99, de toelichting hierna bij onderdeel HH.

Zie voor het tweede subonderdeel de toelichting hiervoor bij onderdeel V, tweede subonderdeel, met betrekking tot het schrappen van ontheffingsmogelijkheden.

Onderdeel Z (2:127 Wft)

In artikel 2:127 wordt het Europees regime voor grensoverschrijdend verkeer van beleggingsondernemingen geregeld ("Europees paspoort"). De voorgestelde wijziging sterkt ertoe om de vrijwillige bank met een vergunning op grond van het nieuwe artikel 2:13a hier aan toe te voegen, althans voor zover deze voldoet aan de (materiële) definitie van beleggingsonderneming. Het gaat dan om een beleggingsonderneming in de zin van de richtlijn MiFID die beschikt over een vrijwillige bankvergunning in plaats van een vergunning op grond van artikel 2:96. Zoals blijkt uit artikel 2:127 ziet het "Europees paspoort" dan op het verlenen van beleggingsdiensten en verrichten van beleggingsactiviteiten, en dus niet op activiteiten die aan banken zijn voorbehouden.

Onderdeel AA (3:2 Wft)

Zie de toelichting hiervoor, bij onderdeel A.

Onderdelen BB en CC (3:3 en 3:4 Wft)

Zie de toelichting hiervoor, bij onderdeel T.

CONCEPT, VOOR CONSULTATIE

Onderdelen FF, LL (1), MM (1), NN (1) en SS (1) (3:17, 3:53, 3:57, 3:58 en 3:72 Wft)

In het verleden is geoordeeld dat het met het oog op de bescherming van de Nederlandse consument niet noodzakelijk was om beleggingsondernemingen met zetel in Nederland die geen beleggingsdiensten verlenen aan Nederlandse wederpartijen of niet in Nederland beleggingsactiviteiten verrichten, onder prudentieel toezicht te plaatsen. Een herijking van de wijze waarop met de risico's in de financiële sector moet worden omgegaan, mede gelet op het internationale karakter van die sector, noopt tot herziening van die eerdere keuze. Hierom wordt voorgesteld om in het deel Prudentieel toezicht financiële ondernemingen van de wet de daarin opgenomen beperking van het toezicht tot die beleggingsondernemingen met zetel in Nederland die in Nederland zelf beleggingsdiensten verlenen of beleggingsactiviteiten verrichten, te schrappen.

Onderdeel GG (3:18a Wft)

Evenals de vorige richtlijn stelt artikel 92 van de nieuwe richtlijn dat de bevoegde autoriteit op regelmatige basis dient te evalueren of de onder toezicht staande instellingen nog voldoen aan de eisen die de richtlijn en de verordening kapitaalvereisten stellen aan hun liquiditeit en solvabiliteit. De technische criteria voor deze evaluatie werden onder de herziene richtlijn banken geïmplementeerd door middel van de artikelen 25a en 25b van het Besluit prudentiële regels Wft. Door een directe verwijzing naar de richtlijn kapitaalvereisten kunnen deze artikelen komen te vervallen. Het nieuwe vijfde lid legt voor de Nederlandsche Bank de mogelijkheid vast om, ter ondersteuning van de evaluatie van het eerste lid, stresstests uit te voeren. De risico's die de stresstests blootleggen, moeten worden meegenomen in de evaluatie. In het tweede lid vindt nog een kleine aanpassing plaats met als doel de tekst meer in lijn te brengen met de herziene redactie van het eerste lid en met artikel 3:17.

Onderdelen JJ, W (4) en Y (1) (3:46, 2:21 en 2:99 Wft)

In het kader van dit wetsvoorstel zijn de voor banken en beleggingsondernemingen uit derde landen geldende bepalingen met betrekking tot markttoegang en solvabiliteit nog eens tegen het licht gehouden en getoetst op consistentie met de richtlijn kapitaalvereisten. Artikel 47 van de richtlijn schrijft voor dat lidstaten bijkantoren van banken uit derde landen niet gunstiger mogen behandelen dan bijkantoren van banken met zetel in de Europese Unie. Mede tegen de achtergrond van dit artikel is geconcludeerd dat een beperkte aanpassing van de voor banken uit derde landen toepasselijke bepalingen inzake markttoegang en solvabiliteit wenselijk is. De voorgestelde aanpassingen scheppen een kader voor het prudentieel toezicht op banken uit derde landen dat rekening houdt met het feit dat DNB moet kunnen vertrouwen op het toezicht in het land van herkomst. Zij beschikt immers slechts in beperkte mate over eigen middelen om te kunnen vaststellen of de betrokken bank aan alle prudentiële eisen voldoet.

In de eerste plaats worden de onderdelen g en h van artikel 2:21, eerste lid, op grond van de in onderdeel U, vierde subonderdeel, voorgestelde wijziging van dat artikellid niet langer toegepast op het bijkantoor, maar op de eigenlijke onderneming. Dat leidt ertoe dat een bank met zetel buiten de Europese Unie,

CONCEPT, VOOR CONSULTATIE

die door middel van een bijkantoor in Nederland actief wil worden, bij het aanvragen van de benodigde vergunning moet aantonen dat zij zelf, en niet het bijkantoor, over het vereiste minimum eigen vermogen en over voldoende solvabiliteit beschikt. Dit doet recht aan het gegeven dat de activa en passiva van een bijkantoor, dat immers geen eigen rechtspersoonlijkheid heeft, onderdeel zijn van de activa en passiva van de (gehele) bank en daar niet gescheiden van kunnen worden gezien. Aan het eigen vermogen en de solvabiliteit van een bijkantoor kan daardoor niet meer dan betrekkelijke waarde worden gehecht. Vergelijk de artikelen 3:54, eerste lid, en artikel 3:58, eerste lid, op grond waarvan een bank uit een derde land blijvend over een minimum eigen vermogen en voldoende solvabiliteit dient te beschikken.

In de tweede plaats wordt als aanvullende eis opgelegd dat de bank in het land van herkomst onder toezicht valt dat ten minste gelijkwaardig is aan het Nederlandse (Europese) toezicht. Dit komt tot uitdrukking in de voorgestelde tekst van artikel 2:21, eerste lid, onderdeel f, en het nieuwe eerste lid van artikel 3:46. De eis van gelijkwaardig toezicht heeft zowel betrekking op de inhoud van de relevante regelgeving als op de uitoefening van het toezicht. Daarnaast dient een goede samenwerking tussen de toezichthoudende instantie in het land van herkomst en de Nederlandsche Bank gewaarborgd zijn. Dat in het land van herkomst sprake is van gelijkwaardig toezicht doet er immers niet aan af dat de Nederlandse Bank zich ook zelf met enige regelmaat er van dient te vergewissen dat de bank aan de daar geldende solvabiliteitseisen voldoet. Het oordeel of in een bepaald land sprake is van gelijkwaardig toezicht komt toe aan de Nederlandsche Bank. Deze zal daarbij zoveel mogelijk afgaan op analyses van de Europese Commissie. Wanneer een analyse van de Europese Commissie ontbreekt, zal de Nederlandsche Bank zelf onderzoek doen.

Onderdelen KK en Y (1) (3:46a (nieuw) en 2:99 Wft)

Analoog aan de hiervoor besproken onderdelen die betrekking hebben op de regeling voor banken, wordt voorzien in een vereiste van gelijkwaardig toezicht voor beleggingsondernemingen uit derde landen.

Het nieuwe artikel 3:46a schrijft voor dat een beleggingsonderneming met zetel buiten de Europese Unie in het land van herkomst eveneens onder toezicht dient te vallen dat ten minste gelijkwaardig is aan het Nederlandse (Europese) toezicht. Door de toevoeging van een nieuw onderdeel (k) aan artikel 2:99, eerste lid, waarin naar artikel 3:46 a wordt verwezen, is dit tevens een vereiste voor de verkrijging van een vergunning. Zie tevens de toelichting bij het voorgaande onderdeel met betrekking tot artikel 3:46.

Onderdelen MM en NN (3:57 en 3:58 Wft)

Naast een gewijzigde redactie van het eerste lid, voorziet dit onderdeel in het beperken van de solvabiliteitseis van artikel 3:57 tot beleggingsondernemingen waarop de verordening van toepassing is. De reden hiervoor is dat de verordening een definitie van beleggingsonderneming kent, die beperkter is dan de definitie van beleggingsonderneming in de wet. Dit heeft tot gevolg dat de kapitaalvereisten die uit de verordening volgen, uitsluitend van toepassing zijn op die beperktere groep beleggingsondernemingen. Specifiek voor de (gedeeltelijke) toepassing van de solvabiliteitseis voegt de verordening in

CONCEPT, VOOR CONSULTATIE

artikel 90, tweede lid, nog bepaalde categorieën beleggingsondernemingen toe die niet onder de algemene reikwijdte van de verordening vallen – zij worden daar dan ook “ondernemingen” genoemd. In het verlengde hiervan wordt de reikwijdte van artikel 3:58, dat ziet op de overeenkomstige toepassing op financiële ondernemingen met zetel in derde landen, op analoge wijze aangepast. Met de voorgestelde aanpassing van de delegatiegrondslag in het tweede lid van artikel 3:57, en in het verlengde daarvan het derde lid, wordt rekening gehouden met het feit dat bepaalde aspecten voor banken en bepaalde beleggingsondernemingen rechtsreeks uit de verordening volgen en niet langer kunnen worden geregeld bij lagere regelgeving op grond van de wet. Tot slot wordt voorzien in het schrappen van de ontheffingsmogelijkheid voor banken en beleggingsondernemingen; zie hiervoor ook de toelichting bij onderdeelonderdeel Q, tweede subonderdeel.

Onderdeel OO (3:62a Wft)

Artikel 3:62a is met de Wijzigingswet Financiële markten 2014 ingevoegd in de Wft. Bij de vormgeving daarvan is rekening gehouden met de ontwerptekst van de richtlijn kapitaalvereisten. Op het moment van indiening van dat wetsvoorstel kon echter niet rechtstreeks worden verwezen naar de richtlijn en de verordening kapitaalvereisten, omdat die op dat moment nog niet waren vastgesteld. In plaats daarvan was in artikel 3:62a een grondslag opgenomen voor nadere uitwerking van bepaalde begrippen bij algemene maatregel van bestuur. Nu de richtlijn en de verordening zijn vastgesteld, is deze uitwerking niet meer noodzakelijk en kan worden volstaan met een directe verwijzing naar de betreffende artikelen in de richtlijn en verordening.

Het eerste lid van artikel 3:62a behoeft geen wijziging. Het artikel is in de Wijzigingswet Financiële markten 2014 opgenomen met het oog op de introductie van een systeemrelevantiebuffervereiste. De omvang van een op een individuele bank of beleggingsonderneming rustend systeemrelevantiebuffervereiste kan op grond van de huidige formulering reeds worden vastgesteld bij besluit van DNB. De formulering laat bovendien de mogelijkheid dat een algemeen verbindend voorschrift wordt vastgesteld door DNB ten aanzien van de omvang van een specifieke buffer. Dit laatste is relevant bij de implementatie van de richtlijn: op grond van de richtlijn zal DNB elk kwartaal een bufferpercentage moeten vaststellen dat voor alle in Nederland gelokaliseerde activa van banken en beleggingsondernemingen door deze ondernemingen moet worden gebruikt bij de berekening van het op hen toepasselijke contracyclische buffervereiste.

Het tweede lid wordt aangevuld met drie bufferonderdelen die uit de richtlijn volgen, te weten de systeemrisicobuffer (*systemic risk buffer*), de contracyclische kapitaalbuffer (*countercyclical capital buffer*) en de kapitaalconserveringsbuffer (*capital conservation buffer*). Het huidige onderdeel a van dit lid benoemt reeds de context van de regels die in lagere regelgeving op het terrein van systeemrelevantiebuffers zullen worden gesteld. Deze grondslag omvat in richtlijntermen zowel de *global systemically important institutions (G-SII) buffer* als de *other systemically important institutions (O-SII) buffer*.

Onderdeel PP (3:62b (nieuw) Wft)

Met artikel 3:62b wordt artikel 131 van de richtlijn geïmplementeerd. Het eerste lid van artikel 3:62b ziet op het eerste lid van artikel 131. Het is een bank of beleggingsonderneming die beschikt over de volledige kapitaalbuffer die van haar vereist wordt, verboden om uitkeringen te doen uit haar *common equity tier 1* (CET1)-kapitaal als door die uitkering niet langer de volledige kapitaalbuffer aanwezig zou zijn. Artikel 131, tweede lid, van de richtlijn verbiedt de bedoelde uitkeringen en uitbetalingen voordat de instelling het zogenoemde "maximaal distribueerbaar bedrag" (MDA) heeft berekend: het maximale bedrag aan CET1-kapitaal dat niettemin mag worden uitgekeerd. Het derde lid van dat artikel van de richtlijn bepaalt dat in een geval waarin niet de volledige kapitaalbuffer van een instelling aanwezig is, de instelling maximaal een uitkering ter grootte van het MDA mag doen. In het vierde lid wordt een berekening van het eventueel voor uitkering beschikbare vermogen gekoppeld aan een maximaal uit te keren staffel.

In artikel 3:62a van de Wft is reeds bepaald dat een instelling, zodra ze niet over de vereiste kapitaalbuffer beschikt, van dat feit onverwijld kennis moet geven aan DNB (artikel 3:62a, tweede lid, aanhef en onderdeel a). Op grond van de uitwerking in lagere regelgeving van die kennisgeving moet ze daarbij tevens de berekening en de omvang van het MDA meezenden.

Artikel 3:62b, tweede lid, bepaalt dat een instelling met een ontoereikende kapitaalbuffer, behoudens uitzonderingen, verboden is om de uitkeringen te doen die in de onderdelen a tot en met c worden genoemd. De aanhef van het tweede lid geeft de grondslag voor uitwerking van de uitzondering bij algemene maatregel van bestuur. Die uitzondering geeft de instelling de mogelijkheid om toch een uitkering ter grootte van maximaal het berekende MDA te doen. Hetgeen artikel 131, derde lid, van de richtlijn presenteert als een beperking van de maximale uitkering, wordt in de Nederlandse implementatie derhalve als een uitzondering op een verbod geformuleerd

Onderdeel QQ (3:63 Wft)

De voorgestelde wijzigingen van artikel 3:63 zijn analoog aan de wijzigingen van artikel 3:57, met dien verstande dat de liquiditeitseis van artikel 3:63 Wft niet geldt voor beleggingsondernemingen in de zin van de verordening totdat artikel VIII van deze wet in werking zal treden; zie de toelichting bij dat artikel.

Onderdeel RR (3:66)

In artikel 443a van de verordening is voorzien in tijdelijke aanvullende maatregelen bij verhoogd risico voor de stabiliteit van het financiële stelsel en de reële economie op het niveau van een lidstaat. Deze aanvullende maatregelen kunnen voorzien in een tijdelijke afwijking c.q. aanscherping van de prudentiële eisen voor (groepen van) banken en beleggingsondernemingen ten aanzien van hun toetsingsvermogen, grote risicoposities, openbaarmaking van informatie, het niveau van de kapitaalconserveringsbuffer, liquiditeit, risicogewichten (dit specifiek vanwege mogelijke overwaardering van vastgoed) en hun risicoposities binnen de financiële sector. Het ontwerp van de tijdelijke nationale aanvullende maatregelen dient ingevolge de verordening eerst genotificeerd te worden bij de Europese Commissie, het Europees Comité voor Systeemrisico's en de Europese Bankautoriteit, die vervolgens binnen een

CONCEPT, VOOR CONSULTATIE

maand een advies uitbrengen aan de Europese Raad en de betrokken lidstaat. Een maand na ontvangst van de adviezen kan vaststelling van de maatregelen plaatsvinden, tenzij de Commissie binnen die termijn een voorstel aan de Raad doet om bij gekwalificeerde meerderheid anders te besluiten.

De verordening laat lidstaten vrij in het aanwijzen van de autoriteit die bevoegd is tot uitoefening van deze bijzondere bevoegdheid. Aangezien de maatregelen kunnen voorzien in tijdelijke afwijking of aanscherping van de prudentiële eisen waar DNB toezicht op houdt en gelet op de kennis en expertise die DNB bezit, wordt deze bevoegdheid bij DNB belegd. De minister van Financiën is echter, naast DNB, verantwoordelijk voor de stabiliteit van het financiële stelsel. Bovendien ziet inzet van de maatregelen weliswaar primair op de stabiliteit van de financiële sector, maar heeft deze tevens invloed op het functioneren van de reële economie en de nationale vastgoedmarkt.

Voorgaande overwegingen geven dan ook aanleiding om te regelen dat DNB deze bevoegdheid enkel in overeenstemming met de minister van Financiën kan uitoefenen.

Het ligt voorts in de rede dat de minister van het besluit tot het nemen van de tijdelijke maatregelen de Tweede Kamer in kennis zal stellen.

Onderdeel SS (3:72 Wft)

Aangezien de verordening regels stelt aan rapportageverplichtingen met betrekking tot de naleving van de kapitaalvereisten, wordt voorzien in een zodanig clausulering van de delegatiegrondslag in het vijfde lid dat de nader te stellen regels bij of krachtens algemene maatregel van bestuur de rapportageverplichtingen die volgen uit de verordening, niet doorkruisen.

Onderdeel TT (3:74a Wft)

Dit onderdeel voorziet in een volledige herziening van artikel 3:74a . De openbaarmakingsverplichtingen waaraan banken en beleggingsondernemingen moeten voldoen, zijn verplaatst naar de verordening kapitaalvereisten en werken daarmee rechtstreeks. Hierom wordt met de voorgestelde wijziging van artikel 3:74a in dat artikel nog slechts voorzien in de aanvullende bevoegdheden die de Nederlandsche Bank in dat verband kan uitoefenen. In het verlengde daarvan wordt de reikwijdte van het artikel beperkt tot beleggingsondernemingen waarop de verordening van toepassing is.

Onderdeel UU (3:83a Wft)

De openbaarmakingsverplichtingen voor banken en beleggingsondernemingen met zetel in een derde land worden in artikel 3:83a gelijkgesteld aan de verplichtingen die gelden voor deze ondernemingen met zetel in een lidstaat van de Europese Unie. Behalve het herziene artikel 3:74a wordt daarom nu tevens deel 8 van de verordening van overeenkomstige toepassing verklaard.

Onderdeel VV (3:88 Wft)

Zie toelichting onder DD.

CONCEPT, VOOR CONSULTATIE

Onderdeel WW (3:96 Wft)

Gebleken is dat de formulering van artikel 3:96, eerste lid, onderdeel a, verwijzend naar "eigen vermogen" de vraag kon oproepen of hiermee eigen vermogen in de zin van het Burgerlijk Wetboek dan wel dat hiermee eigen vermogen in de zin van artikel 3:53 Wft werd bedoeld. Het eigen vermogen dat slechts na verkregen verklaring van geen bezwaar kan worden uitgekeerd, betreft de zogenoemde "Common Equity Tier 1" (CET1) items op de balans van de bank. In artikel 24 van de verordening kapitaalvereisten staan deze CET1-items opgesomd.

Onderdeel XX (3:103 Wft)

Artikel 26 van de richtlijn voorziet er voortaan alleen in dat die banken waarvan de aandelen op een gereguleerde markt worden verhandeld, jaarlijks informatie aan de toezichthouder te verstrekken over de houders van een gekwalificeerde deelneming in die bank. Het nieuwe artikel 3:103, zesde lid, geeft specifiek voor banken gevolg aan deze wijziging. Daarnaast voorziet dit onderdeel om redactionele redenen in een splitsing en herformulering van het huidige tweede lid. Hiermee is geen inhoudelijke wijziging beoogd.

Onderdeel YY (3:111a Wft)

Met de voorgestelde herziening van artikel 3:111a krijgt de Nederlandsche Bank een aantal bevoegdheden waar zij op grond van de richtlijn kapitaalvereisten over moet beschikken. Deze bevoegdheden worden opgesomd in het eerste lid.

Het huidige tweede lid van artikel 3:111a wordt geherformuleerd, zodanig dat het voor de Nederlandsche Bank mogelijk is om de bevoegdheden van het eerste lid, nadat een evaluatie heeft plaatsgevonden, ook toe te passen indien zij een situatie ontwaart die een bedreiging kan vormen voor de soliditeit van de bank of beleggingsonderneming. Het betreft dus een vorm van preventief ingrijpen dat moet voorkomen dat de betreffende instelling in de problemen komt. De bewoording van deze bepaling komt overeen met het al bestaande artikel 1:75, tweede lid, maar is toegespitst op de eisen die worden gesteld in het kader van de richtlijn en verordening kapitaalvereisten.

Het derde lid van artikel 3:111a implementeert artikel 100, tweede lid, van de richtlijn kapitaalvereisten, waarin de gevallen staan genoemd waarin de Nederlandsche Bank over moet gaan tot het opleggen van een hoger toetsingsvermogen. In andere gevallen *kán* de Nederlandsche Bank daartoe besluiten.

Het vierde lid van artikel 3:111a is min of meer ongewijzigd ten opzichte van het huidige derde lid, met dien verstande dat de woorden "weer voldoet" worden vervangen door "weer duurzaam kan voldoen" om tot uitdrukking te brengen dat er sprake moet zijn van een bestendige verbetering van de situatie voordat de Nederlandsche Bank de door haar getroffen maatregelen kan en moet opheffen. Verder zijn de woorden "voor zover nodig" toegevoegd om te voorkomen dat bepaalde maatregel moeten worden ingetrokken nadat zij door tijdsverloop al zijn uitgewerkt.

CONCEPT, VOOR CONSULTATIE

Onderdeel ZZ (3:270 Wft)

Artikel 3:270 dient ter uitvoering van richtlijnbeleggingen voor banken en beleggingsondernemingen en voor verzekeraars. Het maakt het mogelijk ondernemingen niet te betrekken in het geconsolideerde toezicht als bedoeld in afdeling 3.6.2 of in het toezicht op verzekeringsgroepen als bedoeld in afdeling 3.6.3, als aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Voor banken en beleggingsondernemingen wordt dit onderwerp thans geregeld in artikel 17 van de verordening kapitaalvereisten. In verband daarmee wordt het huidige eerste lid gesplitst. Het nieuwe eerste lid ziet op het geconsolideerde toezicht op banken en beleggingsondernemingen, onder verwijzing naar de verordening kapitaalvereisten. Het nieuwe tweede lid heeft betrekking op het toezicht op verzekeringsgroepen.

Er is geen behoefte meer aan een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur regels te kunnen stellen over wat moet worden verstaan onder "van te verwaarlozen betekenis in het licht van de doelstellingen van het toezicht". De bestaande grondslag is tot nu toe alleen gebruikt ten aanzien van banken en beleggingsondernemingen, maar de inhoud van de desbetreffende bepaling (zie artikel 3 van het Besluit prudentieel toezicht financiële groepen Wft) is nu geregeld in de verordening.

Onderdeel AAA (afdeling 3.6.1A, 3:274a Wft)

Afdeling 3.6.1A heeft betrekking op het toezicht op betaalinstanties in een groep en bestaat uit één artikel: artikel 3:273a. Gebleken is dat de inhoud van dit artikel, dat dient ter uitvoering van artikel 7, derde lid, van de richtlijn betaaldiensten²⁸ en artikel 5, zevende lid, van richtlijn elektronischgeldinstellingen²⁹, reeds volledig wordt gedekt door de inhoud van artikel 3:278, derde en vierde lid. Afdeling 3.6.1A kan derhalve komen te vervallen.

Onderdeel CCC (3:276 Wft)

In artikel 3:276 komt het vierde lid te vervallen, aangezien de inhoud daarvan thans wordt geregeld door de verordening kapitaalvereisten (artikelen 10, tweede lid, en 11).

Onderdeel DDD (3:277 Wft)

Er is voor gekozen in artikel 3:277, tweede lid, de tweede en derde volzin te laten vervallen. De daarin geregelde samenwerkingsbepalingen zullen worden opgenomen in de ministeriële regeling op grond van artikel 1:69, derde lid.

Onderdeel EEE (3:277a Wft)

Artikel 3:277a, eerste lid, geeft uitvoering aan artikel 103, vierde lid, van de richtlijn kapitaalvereisten. De richtlijnbelegging heeft voor wat beheerders

²⁸ Richtlijn nr. 2007/64/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 13 november 2007 betreffende betalingsdiensten in de interne markt (PbEU 2007, L 319).

²⁹ Richtlijn nr. 2009/110/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de toegang tot, de uitoefening van en het prudentieel toezicht op de werkzaamheden van instellingen voor elektronisch geld, tot wijziging van de Richtlijnen 2005/60/EG en 2006/48/EG en tot intrekking van Richtlijn 2000/46/EG (PbEU 2009, L 267).

CONCEPT, VOOR CONSULTATIE

betreft alleen betrekking op beheerders van icbe's. Dit is vermoedelijk een vergissing, aangezien beheerders van beleggingsinstellingen overal in de richtlijn op een lijn worden gesteld met beheerders van icbe's. Om die reden wordt voorgesteld in artikel 3:277a, eerste lid, onderdelen a en b, de beheerders van beleggingsinstellingen toe te voegen.

Onderdeel FFF (3:278 Wft)

Wanneer op een bank of beleggingsonderneming op geconsolideerde basis toezicht wordt uitgeoefend op de naleving van de artikelen 3:17 (beheerste bedrijfsvoering) en 3:57 (solvabiliteit) van de wet, kan toezicht op individuele basis onder bepaalde voorwaarden achterwege blijven. Dat is de strekking van het eerste, tweede en vijfde lid van het huidige artikel 3:278, die uitvoering geven aan artikel 69 van de herziene richtlijn banken. Deze materie wordt thans geregeld in artikel 6 van de verordening. In de voorgestelde wijziging van het eerste lid wordt voor de toepassing van deze bevoegdheden dan ook naar de verordening verwezen. Hiermee wordt de bevoegdheid van DNB wettelijke verankerd en wordt bewerkstelligd dat de toepassing van de nationale kapitaaleisen ingevolge de Wft op dezelfde wijze plaatsvinden als de kapitaaleisen ingevolge de verordening.

In het nieuwe tweede lid zijn het huidige derde en vierde lid samengevoegd, met dien verstande dat de formulering is aangepast om rekening te houden met de gewijzigde tekst van het eerste lid. Samenvoeging is mogelijk, omdat de strekking van beide leden hetzelfde is: solvabiliteitstoezicht op individuele basis kan achterwege blijven als sprake is van geconsolideerd toezicht en voldaan is aan dezelfde voorwaarden die van toepassing zijn ten aanzien van banken en beleggingsondernemingen. Voor de goede orde zij opgemerkt dat, wanneer een betaalinstelling of elektronischgeldinstelling voldoet aan het bepaalde bij of krachtens artikel 3:57, zij tevens voldoet aan artikel 3:53. Voldoende solvabiliteit impliceert dat de financiële onderneming in elk geval beschikt over het vereiste minimum aan eigen vermogen. De verwijzing in het huidige derde lid naar (alleen) artikel 3:53 is in die zin onvolledig.

Het voorgestelde derde lid, inhoudende de bevoegdheid voor DNB tot toepassing van de regeling in de verordening voor het betrekken van dochterondernemingen bij het geconsolideerde toezicht op de moederonderneming, dient ter vervanging van het huidige artikel 3:278a.

Het huidige zesde lid, op grond waarvan de Nederlandsche Bank bepaalde informatie over de toepassing van dit artikel openbaar dient te maken, kan vervallen in verband met het voorgestelde wijziging van artikel 1:29a, zie de toelichting bij onderdeel C.

Onderdeel EEE (3:278a Wft)

Het nieuwe artikel 3:278a Wft, die DNB de bevoegdheid toekent tot toepassing van de regeling in de verordening om liquiditeitsvereisten niet op individuele basis toe te passen, dient ter vervanging van het huidige artikel 3:278b. De regeling in het huidige artikel 278a kan vervallen vanwege het derde lid van de voorgestelde nieuwe tekst van artikel 3:278, zie hiervoor.

CONCEPT, VOOR CONSULTATIE

Onderdeel HHH (3:278b Wft)

De voorgestelde tekst van artikel 3:278b komt overeen met het huidige eerste lid. De huidige leden twee tot en met zes hebben betrekking op de benodigde toestemming om interne modellen te mogen toepassen. Deze leden kunnen worden geschrapt, nu dit onderwerp wordt geregeld in artikel 18, eerste lid, in combinatie met de artikelen 138, eerste lid, en 146, vierde lid, van de verordening. Het huidige zevende lid is eveneens gebaseerd op oude richtlijnbevestigingen (artikelen 2 en 37 van de herziene richtlijn kapitaalvereikbaarheid), waarvan de inhoud thans is opgenomen in artikel 16 van de verordening.

Onderdelen III en JJJ (3:278c en 3:278d Wft)

De artikelen 3:278c en 3:278d dienen ter uitvoering van artikel 129, derde lid, van de huidige herziene richtlijn banken, dat correspondeert met artikel 108 van de nieuwe richtlijn. Beide artikelen hebben grotendeels een procedureel karakter en zien op de samenwerking tussen de Nederlandsche Bank en de toezichthoudende instanties van andere lidstaten bij de uitoefening van toezicht op geconsolideerde basis. Deze samenwerkingsbepalingen zullen worden opgenomen in de ministeriële regeling op grond van artikel 1:69, derde lid.

Het voorgestelde artikel 3:278c wijkt in twee opzichten af van de huidige tekst van dit artikel. Doordat gebruik is gemaakt van dynamische verwijzing naar artikel 108 van de richtlijn kapitaalvereisten is de tekst aanmerkelijk ingekort. Dit past bij het grotendeels procedurele karakter van artikel 108 van de richtlijn, waarvan de inhoud bovendien overwegend tot de toezichthoudende instanties is gericht. Daarnaast is sprake van een inhoudelijke wijziging, aangezien de genoemde richtlijnbevestiging een bredere reikwijdte heeft dan het huidige artikel 3:278c. Het gewijzigde artikel heeft daarom niet alleen betrekking op de toereikbaarheid van het geconsolideerde toetsingsvermogen en op de verdeling van dat vermogen binnen de groep, maar ook op de adequaatheid van het beleid van de betrokken bank of beleggingsonderneming ter dekking van liquiditeitsrisico's en op eventueel door DNB te nemen maatregelen ter zake. DNB dient over beide onderwerpen (toetsingsvermogen en liquiditeit) besluiten te nemen, in overeenstemming met de betrokken toezichthoudende instanties van andere lidstaten, en met inachtneming van de in de richtlijn genoemde termijnen.

Onderdeel KKK (3:279 Wft)

Artikel 3:279 geeft uitvoering aan de artikelen 133 en 134 van de herziene richtlijn banken. De inhoud van die artikelen wordt overgeheveld naar artikel 16 van de verordening kapitaalvereisten, waardoor artikel 3:279 kan vervallen.

Onderdeel LLL (3:280a Wft)

Het bestaande artikel 3:280a heeft betrekking op de verplichte openbaarmaking van prudentiële gegevens door banken en beleggingsondernemingen. Dit onderwerp wordt thans geregeld in de verordening kapitaalvereisten (zie met name artikel 12 van de verordening), waardoor de huidige tekst van artikel 3:280a kan komen te vervallen.

CONCEPT, VOOR CONSULTATIE

Het voorgestelde nieuwe artikel 3:280a geeft DNB de bevoegdheid in bepaalde gevallen af te wijken van het beginsel dat de kapitaalvereisten voor beleggingsondernemingen in een groep op geconsolideerde basis worden toegepast. DNB kan deze bevoegdheid slechts uitoefenen met inachtneming van artikel 14 van de verordening.

Onderdeel MMM (3:280b Wft)

Zie de toelichting bij onderdeel DD.

Onderdeel NNN (4:3 Wft)

Zie met betrekking tot de voorgestelde wijziging in het eerste subonderdeel, de toelichting bij onderdeel A.

Onderdeel QQQ (bijlagen bij 1:79 en 1:80 Wft)

Op grond van artikel 3:62b is het een bank of beleggingsonderneming verboden een uitkering te doen uit haar *common equity tier 1*-kapitaal als die tot gevolg heeft dat zij niet voldoet aan het kapitaalbuffervereiste, of dat de situatie daardoor verergert. Op grond van artikel 67, eerste lid, van de richtlijn kapitaalvereisten kan overtreding van dat verbod worden gehandhaafd door middel van een last onder dwangsom en een bestuurlijke boete.

Artikelen II, III en IV

Het betreft in deze artikelen vervanging van verwijzingen naar de huidige richtlijnen door verwijzingen naar de nieuwe richtlijn.

Artikelen V en VI

Zie de toelichting bij onderdeel A van artikel I.

Artikel VII

Dit artikel regelt het benodigde overgangsrecht in verband met de nieuwe vrijwillige bankvergunning in het voorgestelde nieuwe artikel 2:13a Wft: zie hiervoor de toelichting bij artikel I, onderdeel T. De rechtsgrondslag van vergunningen als bedoeld in artikel 2:11 Wft die op grond van overgangsrecht bij de totstandkoming van de Wft worden gehouden door niet-banken, wordt van rechtswege omgezet in artikel 2:13a. Zij dienen dan echter wel de activiteiten te verrichten als bedoeld in dat artikel.

Artikel VIII

In de verordening kapitaalvereisten treden de liquiditeitseisen voor beleggingsondernemingen gefaseerd in werking. Vanaf 2015 zal - zoals ook in het algemeen deel bij de toelichting is aangegeven - voor bepaalde typen

CONCEPT, VOOR CONSULTATIE

beleggingsondernemingen een liquiditeitdekkingsratio (LCR) gelden van 60 procent die oploopt tot een LCR van 100 procent in 2018. Tot de volledige infasering van de LCR in de verordening mogen nationale liquiditeitsregels van toepassing zijn, voor zover die gelijk of strenger zijn dan de eisen die op dat moment conform de verordening van toepassing zijn. Artikel VIII zal zodoende in lijn met de infasering in de verordening vanaf 2015 in werking treden.

De Minister van Financiën,