

Aan de minister van Financiën
De heer E. Heinen MSc
Postbus 20201
2500 EE DEN HAAG

Onze referentie

MvH/RvZ/RvdB/Is/ATR3509/2024-U089

Uw referentie

Datum

14 augustus 2024

Onderwerp

Uitvoeringsbesluit verordening kapitaalvereisten 2025

Geachte heer Heinen,

Op 19 juli 2024 is aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voor advies voorgelegd het Uitvoeringsbesluit verordening kapitaalvereisten 2025. Er is op dezelfde datum ook een internetconsultatie van start gegaan. De reactietermijn daarvan sluit op 30 augustus 2024.

Aanleiding en context

Het Uitvoeringsbesluit verordening kapitaalvereisten 2025 dient ter uitvoering van de Verordening (EU) 2024/1623. Deze verordening wijzigt de verordening Kapitaalvereisten (EU) 2013/575. Deze verordeningen maken onderdeel uit van de Capital Requirements Regulation (CRR). Het betreft hier de tweede grote wijziging van de CRR. Het overgrote deel van de gewijzigde CRR treedt op 1 januari 2025 in werking.

In Nederland wordt uitvoering aan de verordeningen gegeven door middel van het Besluit EU-verordeningen Wft (BEUv).

Reden voor aanpassing van de CRR zijn gewijzigde, mondiale Bazel-afspraken. In de zogenaamde Bazelstandaarden staan kapitaalvereisten waaraan banken moeten voldoen. Kapitaalvereisten worden primair toegepast op basis van risicogewogen activa. Banken kunnen het risicogewicht van hun activa berekenen op basis van standaard voorgeschreven risicogewichten of op basis van interne modellen die banken opstellen. Uit analyses van onder meer het Bazels Comité is gebleken dat de kapitaalvereisten die berekend worden met behulp van interne modellen sterk van elkaar kunnen verschillen, ook in gevallen waarin de onderliggende risico's niet verschillen.

Inhoud.

De wijzigingen van de CRR beogen onderliggende risico's voor banken beter te reflecteren en introduceren hiertoe een kapitaalvloer die de variabiliteit van de kapitaalvereisten beperkt. Dit

Contact:

Postbus 16228
Te2500 BE DEN HAAG

Bezoekadres: Rijnstraat 50
2515 XP DEN HAAG

info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Tel: 070-310 86 66

verkleint de kans op insolventie. Het uiteindelijke doel is dat beter gekapitaliseerde banken de stabiliteit van het financiële systeem vergroten.

De meeste onderdelen van de gewijzigde CRR leiden niet tot wijziging van Nederlandse wetgeving vanwege haar rechtstreekse werking. Onderdelen die wel tot wijziging van het BEUv leiden, gaan over de handhaafbaarheid van nieuwe respectievelijk gewijzigde artikelen in de CRR. De toetsing door ATR richt zich met name op de manier waarmee door het kabinet is omgegaan met twee lidstaatopties.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de regeldrukgevolgen aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. *Nut en noodzaak*

De gewijzigde CRR III implementeert de finale Bazel 3-standaarden. Het doel van deze implementatie is de weerbaarheid van het bancaire systeem te vergroten. Er is geen ruimte voor Nederland om de wijzigingen in verordeningen niet over te nemen met uitzondering van, in dit geval twee, lidstaatopties.

Het college heeft geen opmerkingen bij nut en noodzaak van het Uitvoeringsbesluit verordening kapitaalvereisten 2025.

2. *Minder belastende alternatieven*

De wijziging van de verordening geeft lidstaten op twee aspecten de mogelijkheid om een eigen nationale beleidsafweging te maken.

De eerste lidstaatoptie (artikel 92, derde lid, CRR) betreft het niveau van toepassing van de kapitaalvloer op banken binnen een lidstaat. Lidstaten hebben de mogelijkheid om ervoor te kiezen om de kapitaalvloer alleen op het hoogste niveau van consolidatie van een bank binnen een lidstaat toe te passen. Van deze lidstaatoptie wordt door het kabinet gebruik gemaakt. Hierdoor kunnen Nederlandse dochterbanken van een Nederlandse moederbank gebruik maken van het totaal aan risicoposten zonder ondergrens om te berekenen wat hun eigen vermogensvereisten zijn. De reden die hiervoor wordt gegeven is dat dit Nederlandse banken extra flexibiliteit geeft in de allocatie en gebruik van kapitaal in hun risicomanagement. Voorts kan gebruikmaking van de optie de kosten van kapitaal beperken omdat de dochterbank minder kapitaal hoeft aan te houden in vergelijking met de situatie dat de kapitaalvloer wel zou worden toegepast op het niveau van de dochter.

De tweede lidstaatoptie uit artikel 465, vijfde lid, van de CRR maakt het mogelijk om tot en met 2032 de verhoging van kapitaalvereisten voor laag risico hypotheeklen die berekend worden op basis van interne modellen uit te stellen. Dit gebeurt door banken toe te staan ten behoeve van de toepassing van de kapitaalvloer tijdelijk met lagere risicogewichten te rekenen. Het kabinet kiest ervoor om geen gebruik te maken van deze optie zodat de Bazel-standaarden zo getrouw mogelijk worden geïmplementeerd met als doel dat banken voldoende gekapitaliseerd zijn.

In de toelichting wordt gewezen op Nederlandse systeemrisico's op de huizenmarkt zoals overgewaardeerde huizenprijzen. De toelichting geeft daarentegen ook aan dat historisch gezien de verliezen op Nederlandse hypotheeklen de afgelopen decennia laag zijn geweest. Ook zijn door

voorgaande kabinetten maatregelen getroffen die bijdragen aan mitigatie van risico's in de Nederlandse huizenmarkt. Voorts zijn banken weerbaarder geworden door mondiale hervormingen en beleid van toezichthouders. Desalniettemin laten stresstesten van European Banking Authority (EBA) en DNB zien dat banken in een zwaarweersscenario forse verliezen zouden kunnen leiden.

De toelichting geeft inzage in uiteenlopende argumenten en levert daarmee een transparant overzicht. Hiermee wordt echter nog geen inzicht gegeven in de reden waarom men een zwaarder gewicht toekent aan de uitkomst van de stresstesten dan aan de mitigatie van risico's die met de eerder genoemde maatregelen heeft plaatsgevonden. Dat is des te meer van belang omdat de geïntroduceerde kapitaalvloer ook al het effect van systeemrisico's zal beperken. De keuze voor het niet-benutten van een voor de sector potentieel gunstige lidstaatoptie is hierdoor onvoldoende duidelijk.

2.1 Het college vraagt om expliciete uitleg waarom niet wordt gekozen voor het minder belastende alternatief dat de lidstaatoptie biedt.

3. Werkbaarheid

De verordening kent een gefaseerde inwerkingtreding. Er is een getrappt systeem van toepassing: twintig dagen na publicatie van de verordening. Op dat tijdstip (19 juli 2024) zullen ook artikelen in werking treden die zien op de bevoegdheid van de Europese toezichthoudende autoriteiten om technische regulerings- en uitvoeringsnormen op te stellen die door de Europese Commissie als gedelegeerde verordeningen kunnen worden aangenomen ter verdere aanvulling van de verordening. Aandachtspunt is of er voldoende tijd beschikbaar is voor kenbaarheid van deze nieuwe regels gelet op de inwerkingtreding van de boetebepalingen op 1 januari 2025. Gelet op de gangbare, maar niet verplicht voorgeschreven, praktijk van marktconsultatie door de EBA wordt aan het belang van voorafgaande kenbaarheid tegemoet gekomen.

De regels en rekenformules uit de verordening zijn specialistisch van aard. De combinatie van inhoudelijke complexiteit en een getrappt systeem van inwerkingtreding maakt het niet eenvoudiger. De complexiteit wordt verder vergroot omdat naast aanpassing van de CRR er ter implementatie van de Bazel-standaarden tevens een wijziging van de richtlijn Kapitaalvereisten is gepubliceerd (Capital Requirements Directive, CRD). De implementatie van de wijzigingen in de CRD, die los staan van de uitvoering van CRR III, vindt door middel van de in voorbereiding zijnde Implementatiewet kapitaalvereisten 2026. Voor implementatie van deze wijzigingsrichtlijn geldt een implementatietermijn die eindigt op 10 januari 2026. De artikelen uit de CRD met betrekking tot derdeland bijkantoren worden pas op 11 januari 2027 van toepassing.

Het college geeft in overweging om de toelichting op het punt van inwerkingtreding van de uiteenlopende nieuwe Europese regels overzichtelijker te presenteren. Dit kan bijvoorbeeld door in tabelvorm de EBA roadmap en het tijdspad van de gedelegeerde verordening voor uitstel van de standaarden omtrent marktrisico op te nemen.

4. Gevolgen regeldruk

Paragraaf 5 van de toelichting bij het wijzigingsbesluit BEUv spreekt kort over de regeldrukkosten. Aangegeven wordt dat het gebruik van de lidstaat-optie uit artikel 92, derde lid, van de CRR kan bijdragen aan het voorkomen van extra kosten voor banken aangaande het gebruik van kapitaal in de risicobeheersing. Een inschatting van de regeldrukkosten wordt niet gemaakt. Bovendien constateert het college dat het voorstel geen gebruik maakt van een mogelijk minder belastend alternatief. De regeldruk gevolgen van het mogelijk minder belastende alternatief zijn niet in beeld gebracht. Hierdoor kunnen de mogelijke regeldrukgevolgen niet worden

meegenomen bij de inhoudelijke onderbouwing voor wel of geen aanwending van de nationale beleidsruimte.

4.1 Het college adviseert om conform de Rijksbrede methodiek in de regeldrukparagraaf in beeld te brengen welke regeldrukgevolgen voortvloeien uit het buiten toepassing laten van de mogelijkheid om tijdelijk met lagere risicogewichten te rekenen (tweede lidstaattoptie).

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van dit voorstel:

Vaststellen nadat met de adviespunten rekening is gehouden

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris