

Vergaderjaar 2023–2024

21 501-07

Raad voor Economische en Financiële Zaken

Nr. 2030

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 april 2024

In december 2023 bent u geïnformeerd over het akkoord dat is bereikt over de aanpassing van de verordening en richtlijn kapitaalvereisten om de internationale finale Bazel 3 standaarden in het toezichtraamwerk voor banken in de EU te implementeren.¹ Deze verordening, CRR3, bevat twee lidstaatopties. Eén voor het niveau van toepassing van de kapitaalvloer op dochterondernemingen binnen een lidstaat en één voor het toestaan van tijdelijke lagere kapitaaleisen voor hypotheke. Met deze brief informeer ik uw Kamer over de voorgenomen uitoefening van de lidstaatopties.

Ik ben voornemens om de lidstaatoptie voor hypotheke niet te gebruiken en de lidstaatoptie ten aanzien van het niveau van toepassing van de kapitaalvloer op dochterondernemingen binnen een lidstaat wel te gebruiken. Tot dit voornemen ben ik gekomen na advies te hebben ingewonnen bij DNB en gesprekken te hebben gevoerd met andere direct belanghebbenden, in het bijzonder de NVB. Hun adviezen en inzichten heb ik zorgvuldig gewogen en meegenomen in de besluitvorming. In het vervolg van deze brief zal ik dit nader toelichten.

Kapitaalvereisten en kapitaalvloer

Het Bazels Comité stelt internationaal standaarden vast voor bankenregulering. In de EU worden die geïmplementeerd in de verordening en richtlijn kapitaalvereisten om ze geldig te laten zijn. Samen met de kapitaalseis bepalen risicogewichten hoeveel kapitaal een bank moet aanhouden om verliezen op te vangen. Voor risicovollere blootstellingen moet een bank meer kapitaal aanhouden. Banken kunnen de risicogewichten uit de standaardbenadering gebruiken, zoals vastgelegd in de verordening, of interne modellen gebruiken om risicogewichten te berekenen. Door de kapitaalvloer mogen risicogewichten van banken die interne modellen gebruiken op geaggregeerd niveau niet lager zijn dan

¹ Kamerstukken II, 2023–2024, 21 501-07, nr. 1995.

72,5% van de uitkomsten van de standaardbenadering. Doel is de variabiliteit in uitkomsten van interne modellen te beperken.

Lidstaattoptie hypotheke

Deze lidstaattoptie maakt het mogelijk om tot en met 2032 de verhoging van kapitaaleisen voor hypotheke die berekend worden op basis van interne modellen uit te stellen.² Dit gebeurt door banken toe te staan tijdelijk met lagere risicogewichten te rekenen, als aan voorwaarden wordt voldaan ten aanzien van maximale verliezen en uitwinbaarheid.³ Naar verwachting zullen de Nederlandse banken aan deze voorwaarden voldoen, omdat verliezen op Nederlandse hypotheke laag zijn. Dat laatste is ook één van de redenen waarom risicogewichten die zijn gebaseerd op interne modellen voor Nederlandse hypotheke laag zijn en toepassing van de kapitaalvloer leidt tot hogere kapitaaleisen.

Deze lidstaattoptie is een afwijking van de mondiale Baselstandaarden en een tijdelijke uitzondering op de nieuwe regels binnen de EU, die de infasering van de kapitaalvloer vertraagt. De ECB heeft gewezen op de risico's voor de financiële stabiliteit van deze lidstaattoptie.⁴

Een belangrijke reden waarom ik geen gebruik wil maken van deze lidstaattoptie is de Basel-standaarden zo getrouw mogelijk moeten worden geïmplementeerd, met als doel dat banken voldoende gekapitaliseerd zijn. Dit is in lijn met de breed en reeds langdurig uitgedragen Nederlandse inzet. Uw Kamer heeft ook opgeroepen tot een inzet op strenge kapitaaleisen in internationaal verband.⁵ Daarnaast zie ik geen noodzaak voor een extra vertraagde infasering van de kapitaalvloer ten aanzien van hypotheke, omdat er al sprake is van een stapsgewijze infasering van de kapitaalvloer tussen 2025 en 2030. DNB noemde in een publicatie vorig jaar al aan dat de Nederlandse banken voldoende kapitaal hebben om volledig aan de nieuwe eisen te voldoen.⁶ Ook DNB is geen voorstander van gebruik van de lidstaattoptie.

Bovendien zijn er signalen die wijzen op verhoogde risico's op de Nederlandse huizenmarkt.⁷ Naar het oordeel van DNB reflecteren de risicogewichten van banken de systeemrisico's in de Nederlandse huizenmarkt onvoldoende. DNB heeft om die reden vanaf januari 2022 een macroprudentiële maatregel ingevoerd die risicogewichten van hypotheke heeft verhoogd voor banken die interne modellen gebruiken.⁸ Ook diverse internationale organisaties wijzen op deze systeemrisico's.⁹ De aanwezigheid van systeemrisico's is niet altijd eenduidig vast te stellen en historisch gezien zijn verliezen op Nederlandse hypotheke de afgelopen decennia laag geweest, ook tijdens de financiële crisis. Maatregelen van voorgaande kabinetten, zoals de beperking van de hypotheekrenteaftrek tot annuïtaire hypotheke en de wettelijke intro-

² Art. 465(5) CRR3.

³ De voorwaarden houden in dat het leningen betreft met Nederlandse woningen als onderpand, verliezen op de hypotheekportefeuille laag zijn (de laatste acht jaar gemiddeld elk jaar maximaal 0,25% op het deel tot 55%), en de bank uitoefenbare rechten heeft om bij faillissement of wanbetaling de lening op te eisen, hypotheekrecht heeft of dat kan vestigen op het onderpand en claims heeft op inkomen en andere bezittingen van de debiteur.

⁴ Advies van de Europese Centrale Bank van 24 maart 2022 inzake een voorstel tot wijziging van Verordening (EU) nr. 575/2013 (CON/2022/11).

⁵ Bijvoorbeeld middels Motie Bruins (Kamerstukken II 2019–2020, 35 107, nr. 10).

⁶ Zie ook Snelle en volledige invoering Basel 3 belangrijk voor Europese banken (dnb.nl).

⁷ Zo zijn huizenprijzen sterk gestegen en zijn er indicaties voor mogelijke overwaarding.

⁸ Dit is geïmplementeerd in Art. 2:2 Regeling specifieke bepalingen CRD en CRR.

⁹ Zie bijvoorbeeld ESRB aanbeveling 2019/7 van 27 juni 2019 over middellange termijn risico's in de residentiële vastgoedmarkt in Nederland en ESRB Follow-up report on vulnerabilities in the residential real estate sectors of the EEA countries, February 2014.

ductie van leennormen, dragen bij aan mitigatie van risico's in de Nederlandse huizenmarkt. Ook zijn banken weerbaarder geworden door mondiale hervormingen en beleid van toezichthouders. Niettemin laten stress-testen zien dat Nederlandse banken nog steeds forse verliezen kunnen leiden in zwaarweersscenario's. In dit licht vind ik het van belang dat Nederlandse banken prudente kapitaalratio's hebben, zodat zij ook in slechte tijden hun maatschappelijke rol als financier van de reële economie kunnen vervullen.

Ook de effecten op het Europese speelveld heb ik gewogen. Mijn inschatting is dat die uiteindelijk relatief beperkt zijn. Allereerst is van belang dat buitenlandse banken die Nederlandse hypotheekaanbieders aan dezelfde eisen moeten voldoen als Nederlandse banken. Het niet gebruiken van de lidstaatoptie zet Nederlandse banken op onze hypotheekmarkt dan ook niet op achterstand ten opzichte van buitenlandse concurrenten. Wel is het zo dat banken in lidstaten die wel gebruik maken van de lidstaatoptie mogelijk tijdelijk kapitaal kunnen afbouwen en daarmee enige kosten kunnen besparen, totdat ze na 2032 weer aan de uniforme eisen moeten voldoen. Daar staat tegenover, zoals hierboven genoemd, dat Nederlandse banken over het kapitaal beschikken om nu al aan de eisen te voldoen.

We mogen ons als Nederland gelukkig prijzen met een weerbare bankensector die gezond en goed gekapitaliseerd is en bijdraagt aan de maatschappelijke uitdagingen. Door het niet gebruiken van de lidstaatoptie zal de sector prudent gekapitaliseerd blijven en in staat zijn om de economie te ondersteunen, ook in tijden van crisis. De verhoging van de kapitaaleisen die volgt uit de finale Bazel 3 standaarden betekent dat Nederlandse banken in de toekomst prudent gekapitaliseerd zullen blijven, ook in het licht van historische hypotheekverliezen. De stijging van de algemene kapitaaleisen vraagt na infasering wel om een herbeoordeling van de noodzaak om daarbovenop nog bepaalde bankspecifieke en buffereisen op te leggen, zodat er geen dubbelstelling van risico's is en algehele eisen risicogebaseerd en proportioneel blijven.¹⁰ Ik zal de Europese Bankautoriteit en de toezichthouders oproepen hier rekening mee te houden.

Lidstaatoptie niveau van consolidatie kapitaalvloer binnen een lidstaat

Deze lidstaatoptie houdt in dat dochterondernemingen die in dezelfde lidstaat zijn gevestigd als de moederonderneming uitgezonderd kunnen worden van toepassing van de kapitaalvloer op dochterniveau.¹¹ De moeder moet de kapitaalvloer van 72,5% dan wel toepassen op het hoogste geconsolideerde niveau binnen de lidstaat. Andere kapitaaleisen blijven wel gelden voor dochterondernemingen. Wanneer dochterondernemingen in een andere lidstaat dan de moeder zijn gevestigd, dan moet de dochterondernemingen de kapitaalvloer hoe dan ook toepassen. Het niveau van toepassing van de kapitaalvloer in deze grensoverschrijdende situatie was een belangrijk onderdeel van de Europese onderhandelingen.

Mijn voornemen is om deze lidstaatoptie te gebruiken, omdat dit banken meer flexibiliteit geeft om risico's adequaat te beheersen en goed te

¹⁰ Het kapitaalraamwerk kent verschillende type kapitaaleisen. Allereerst zijn dit de algemene kapitaaleisen (Pijler 1 eisen) die gelden voor elke bank. Door de implementatie van de finale Bazel 3 standaarden in de EU zullen die gemiddeld genomen stijgen. Daarnaast kan de toezichthouder bankspecifieke eisen opleggen (Pijler 2 eisen) voor risico's die onvoldoende zijn gedekt door de algemene eisen. Verder kan de (macroprudentiële) toezichthouder eisen opleggen voor systeemrisico's.

¹¹ Art. 92(3) CRR3.

reageren op schokken. Dit komt het risicomanagement van deze banken en de financiële stabiliteit ten goede. Gebruik van de lidstaatoptie erkent ook het verschil in risico's dat aanwezig kan zijn tussen verschillende onderdelen van een bank.¹² Daarmee kan deze lidstaatoptie de kosten van kapitaal beperken, en daarmee bijdragen aan een gelijk speelveld met buitenlandse concurrenten. Daarnaast kan toepassing van de kapitaalvloer op het niveau van dochterondernemingen onnodige complexiteit creëren, bijvoorbeeld in de interactie met MREL-eisen.¹³ Het past binnen de bedoeling van de kapitaalvloer, die op geaggregeerd niveau risicogewichten limiteert van banken die interne modellen gebruiken – over meerdere risicogebieden en type activa heen –, om die alleen op het hoogste niveau van consolidatie binnen een lidstaat toe te passen. De kapitaalvloer is ook als zodanig vastgesteld.¹⁴ De situatie waar deze lidstaatoptie op ziet verschilt wezenlijk van de situatie waarin de dochteronderneming is gevestigd in een andere lidstaat dan de moeder. In het laatste geval bestaat het risico dat de moederbank het kapitaal wegtrekt bij een crisis in het moederland.

Vervolgproces

Ter uitvoering van de verordening kapitaalvereisten, inclusief de voorgenomen uitoefening van de lidstaatoptie over het niveau van toepassing van de outputvloer, zal een uitvoeringsbesluit worden opgesteld. Getracht wordt om dit uitvoeringsbesluit gepubliceerd te hebben en in werking te laten treden voor de datum van 1 januari 2025 waarop de verordening van toepassing wordt. Voor dit uitvoeringsbesluit zal het gebruikelijke proces, inclusief consultatie, worden gevolgd. Reacties op die consultatie zullen worden meegewogen in de definitieve besluitvorming.

De Minister van Financiën,
S.P.R.A. van Weyenberg

¹² Vergelijk de analyse uit hoofdstuk 9 van de consultatie ter voorbereiding van de implementatie van de finale Bazel III standaarden in het Verenigd Koninkrijk: Chapter 9 - Output floor I Bank of England.

¹³ MREL staat voor minimum required eligible liabilities and own funds. Deze additionale kapitaalvereisten vergroten het verliesabsorberend vermogen van een bank.

¹⁴ Zie Advies van de Europese Centrale Bank van 24 maart 2022 inzake een voorstel tot wijziging van Verordening (EU) nr. 575/2013.