

Vergaderjaar 2021–2022

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3376

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 13 april 2022

De vaste commissie voor Financiën heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Financiën over het Fiche: Wijziging verordening en richtlijn kapitaalvereisten (Kamerstuk 22 112, nr. 3250).

De vragen en opmerkingen zijn op 11 januari 2022 aan de Minister van Financiën voorgelegd. Bij brief van 11 april 2022 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Tielen

Adjunct-griffier van de commissie,
Lips

Vragen en opmerkingen vanuit de fracties en reactie van de bewindspersonen

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie begrijpen dat de kapitaaleisen breder worden herzien dan de afspraken die uit de finale Bazel 3-standaarden volgen. Welke kapitaalvereisten vallen door de single stack onder het commissie-voorstel die niet uit Bazel voortvloeien?»

De zogenaamde *single stack* benadering zorgt ervoor dat de kapitaalvloer, ten behoeve van de berekening van de kapitaaleisen voor banken, wordt toegepast op zowel de Europees, als de mondiaal geldende risicogewogen kapitaaleisen. Europa-specifieke kapitaalvereisten zijn de Pijler 2 kapitaaleis en de systeemrisicobuffer (SyRB). Deze worden onder de *single stack* benadering wel berekend op basis van de kapitaalvloer en in alternatieven, zoals de *parallel stack* benadering, niet. Nederland is een voorstander van de *single stack* benadering, omdat deze methodiek ervoor zorgt dat kapitaaleisen tussen banken beter vergelijkbaar zijn. Daarnaast voorkomt deze benadering dat de Europa-specifieke kapitaalvereisten buiten spel worden gezet. Binnen het huidige voorstel wordt tevens rekening gehouden met dubbel telling van risico's en bijkomende kapitaalvereisten. Zo dient de bevoegde autoriteit (de toezichthouder) bij de vaststelling van de Pijler 2 kapitaalvereisten en SyRB mogelijke dubbel tellingen te voorkomen.

Wat zijn de kapitaalratio's van Nederlandse en Europese banken op dit moment en in de drie scenario's van de Europese commissies (huidig niveau plus de stijging in elk scenario)? Is er een impactanalyse gemaakt voor de Nederlandse situatie, naast de impactanalyse van de European Banking Authority (EBA)? Zo nee, is het kabinet bereid op korte termijn alsnog een impactanalyse te laten uitvoeren? Zo ja, wat is de uitkomst van die analyse? Is het kabinet bekend met het onderzoek van een aantal CPB-economen waaruit volgde dat de kapitaaleisen voor banken in Nederland eigenlijk te hoog zijn en die in veel andere EU-landen te laag? In hoeverre wordt deze discrepantie door dit voorstel vermindert?

Er zijn diverse impactanalyses uitgevoerd naar de gevolgen van de voorgestelde regelgeving voor Europese en Nederlandse banken. Zo heeft de Europese Bankautoriteit (EBA) in december 2020 een impactanalyse van de implementatie van de finale Bazel 3 standaarden gepubliceerd.¹ Deze impactanalyse is gebaseerd op informatie van 99 Europese banken. Ook heeft de Europese Commissie een eigen impactbeoordeling gemaakt, die verder bouwt op de impactanalyse van EBA.

Uit de impactanalyse van de EBA blijkt dat in december 2019 de gemiddelde Common Equity Tier 1 ratio (CET1) van de 99 banken 14,6% was. Het CET1 is het kernkapitaal van een bank.² Als een bank aan de regels voldoet, ligt de CET1 ratio boven de minimale kapitaalvereisten van een bank. In haar impactbeoordeling analyseert de Europese Commissie de gemiddelde stijging van deze minimale kapitaalvereisten voor drie scenario's. Het eerste scenario is een volledige implementatie van de finale Bazel 3 standaarden, het tweede scenario bevat bepaalde Europese uitzonderingen en het derde scenario kent naast Europese uitzonderingen

¹ EBA, «Basel III reforms: updated impact study results based on data as of 31 December 2019», 15 december 2020, https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Reports/2020/961423/Basel%20III%20reforms%20-%202019Q4%20update%20and%20Covid%20impact.pdf

² P, 35.

ook een langer ingroeipad. In haar voorstel kiest de Europese Commissie voor dit derde scenario. Zie de tabel hieronder voor de conclusies van de Europese Commissie rond de stijging van de minimale kapitaalvereisten in de verschillende scenario's. De stijging in scenario 3 is gelijk aan de stijging in scenario 2, maar dan met uitstel van volledige infasering van 2028 tot 2032.³ In het eerste scenario kunnen slechts 13 van de 99 banken in het onderzoek van de EBA niet aan de mogelijke nieuwe eisen voldoen. Zij dienen gezamenlijk nog 52,2 miljard euro aanvullend kapitaal op te halen. In het tweede scenario konden slechts zeven banken niet aan de mogelijke eisen voldoen en zouden zij nog 7,5 miljard euro aanvullend kapitaal moeten ophalen.

Tabel 1: geschatte stijging in procenten van de minimale kapitaalvereisten in verschillende scenario's voor de implementatie van de finale Bazel 3 standaarden o.b.v. impactbeoordeling Europese Commissie¹

	Impact 2023 (start infasering)	Impact 2028 (einde infasering)
Scenario 1 – volledige implementatie	+11,8%	+18,5%
Scenario 2 – Europese uitzonderingen	+0,7% tot +2,7%	+6,4% tot +8,4%

¹ Europese Commissie, «Impact Assessment Report», 27 oktober 2021, p. 49, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b0b4727a-37ca-11ec-8daf-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_5&format=PDF

Uit het Overzicht Financiële Stabiliteit (OFS) van DNB uit het najaar van 2021 blijkt dat de gemiddelde kapitaalratio van de Nederlandse banken op dat moment 17,3% was. Daarmee voldoen de Nederlandse banken ruimschoots aan de huidige vereisten.⁴ Daarnaast concludeerde DNB in een separate publicatie dat alle Nederlandse banken ultimo 2020 al aan alle extra kapitaalvereisten die volgen uit het Bazel akkoord zouden kunnen voldoen.⁵ Deze volledige implementatie van het Bazel akkoord is vergelijkbaar met het eerste scenario uit de impactbeoordeling van de Europese Commissie. In haar voorstel kiest de Europese Commissie als gezegd voor het derde scenario, waarin de impact op de kapitaalvereisten van banken wordt beperkt. Ultimo 2020 zouden de Nederlandse banken daarom ook aan dit voorstel kunnen voldoen.

Tenslotte vragen de leden van de VVD-fractie naar het onderzoek van het Centraal Planbureau (CPB) naar de optimale hoogte van bankbuffers. Het onderzoek concludeert: «*De optimale kapitaalbuffer ligt – afhankelijk van technische aannames – tussen de 15 en 30 procent. Ondanks deze aanzienlijke spreiding betekent dit dat het geschatte optimum in alle gevallen hoger ligt dan de huidige minimumeisen van 13,5% van Bazel III*». Het CPB concludeert daarmee nadrukkelijk niet dat kapitaaleisen voor Nederlandse banken te hoog zijn, maar juist dat het optimale niveau van de kapitaalbuffers van banken hoger ligt dan de huidige en toekomstige vereisten van Bazel 3 voorschrijven.⁶

³ Europese Commissie, «Impact Assessment Report», 27 oktober 2021, p. 49, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b0b4727a-37ca-11ec-8daf-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_5&format=PDF

⁴ DNB, «Overzicht Financiële Stabiliteit – najaar 2021», 11 oktober 2021, p. 24, https://www.dnb.nl/media/4vonpbs1/web_133356_ia-ofs-najaar2021_v10.pdf

⁵ DNB, «Het Nederlandse bankwezen voorbereid op finaal Bazel 3», 19 augustus 2021, <https://www.dnb.nl/actueel/algemeen-nieuws/het-nederlandse-bankwezen-voorbereid-op-finaal-bazel-3/>

⁶ CPB, «Optimale kapitaalbuffers voor banken in het eurogebied», 7 september 2021, <https://www.cpb.nl/optimale-kapitaalbuffers-voor-banken-in-het-eurogebied>

De leden van de VVD-fractie hebben een aantal vragen over de Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel. Klopt het dat van de zeven sleutelprioriteiten uit het position paper van de Nederlandse regering en De Nederlandsche Bank (DNB) nu drie prioriteiten onderdeel zijn van het commissievoorstel en dat dit niet geldt voor de benoemde prioriteiten ten aanzien van supporting factors, CVA-risico's, de weging van historische verliezen en de behandeling van bedrijven zonder externe kredietbeoordeling? Deelt het kabinet de opvatting dat vooral de CVA-risico's prioriteit verdienen in de Nederlandse inzet, aangezien het kabinet en DNB eerder aangaven dat de Europese Unie vooral hierdoor materieel niet aan de Bazel-standaarden voldoet?

Met een Nederlands position paper heeft mijn voorganger gezamenlijk met DNB, ter voorbereiding op dit voorstel van de Europese Commissie voor de wijzingen van de richtlijn en verordening kapitaalvereisten, bepaalde onderwerpen onder de aandacht gebracht bij de Europese Commissie. Het is correct dat niet alle aandachtspunten zijn overgenomen door de Europese Commissie in haar voorstel. Dit is een gevolg van het uitdagende krachtenveld in Europa ten aanzien van bepaalde thema's en bijzonderheden van de Europese economie, bijvoorbeeld waar het gaat om de behandeling van zogenaamde CVA-risico's. Het CVA-risico is het risico dat een tegenpartij bij een derivatentransactie niet in staat is om aan zijn verplichting te voldoen. Gegeven het uitdagende krachtenveld in Europa vind ik het in kaart brengen van de risico's middels een rapportagevereiste, zoals in de huidige voorstellen door de Europese Commissie is opgenomen, een goede stap. Hierdoor wordt gestimuleerd dat banken deze risico's in kaart brengen en waar nodig passende maatregelen kunnen nemen. Wel blijf ik mij inzetten voor het zo veel als mogelijk overnemen van de finale Bazel 3 standaarden in de Europese regelgeving. Voor de bescherming van het wereldwijde gelijke speelveld en ter voorkoming van een ongewenste mondiale race naar zo laag mogelijke kapitaalvereisten, is het van belang dat de EU zo volledig mogelijk aan de Bazel standaarden voldoet.

De leden van de VVD-fractie lezen dat het kabinet invoering voor 2025 «uitdagerend» lijkt. Welke invoeringstermijn acht het kabinet wel realistisch?

Op dit moment worden de Commissievoorstellen besproken in de Raad. Na het bereiken van een Raadsakkoord zullen deze onderhandelingen worden voortgezet met het Europees Parlement, in de zogenaamde triloof fase. Vervolgens dienen de overeengekomen richtlijnwijzigingen in de lidstaten te worden geïmplementeerd, middels wijzigingen van nationale wet- en regelgeving. Gelet op dit proces en eerdere ervaringen met betrekking tot de totstandkoming van voorgaande bankenpakketten wordt ten vroegste 2025 door de Europese Commissie als een haalbare termijn beschouwd.

De leden van de VVD-fractie begrijpen dat het kabinet tegen de lichtere weging van laagrisico-hypotheek tot 2032 is en dat het kabinet inzet op de tijdelijkheid van deze maatregel. Tegelijkertijd begrijpen deze leden dat bijvoorbeeld Frankrijk deze uitzondering wil toepassen vanwege de vrees voor negatieve gevolgen voor hypotheekverstrekking aan huishoudens met lage kredietrisico's. Heeft het kabinet of DNB onderzocht wat de te verwachten gevolgen van zowel de aanpassing van de risicoweging als het verlenen van een (tijdelijke) uitzondering zijn op de financiële risico's voor huishoudens en banken enerzijds en de kosten en toegankelijkheid tot hypotheekfinanciering anderzijds? Zo nee, is het kabinet bereid dit alsnog te onderzoeken? Daarnaast vragen deze leden het kabinet hoe de voorgestelde risicoweging voor woning hypotheek bij banken zich

verhoudt tot de risicoweging van woninghypotheken bij pensioenfondsen of verzekeraars.

Ten aanzien van de laagrisico-hypotheken, bevat het voorstel van de Europese Commissie een overgangperiode van vijf jaar om de impact van de maatregelen te beperken. In het Commissievoorstel is geen lagere kapitaaleis voor hypotheken voorzien, maar een uitzondering voor hypotheken bij de berekening van de kapitaalvloer. Een direct verband tussen deze uitzondering en de rente van kredieten in het algemeen – en hypotheken in het bijzonder – is niet eenduidig te leggen. Daarbij speelt ook dat het door banken aan te houden kapitaal en kredietverstrekking afhankelijk is van diverse andere (prudente en bedrijfsmatige) factoren. Daarnaast is een vergelijking van de weging van hypotheken tussen banken, verzekeraars en pensioenfondsen niet goed mogelijk omdat de raamwerken sterk van elkaar verschillen. Zo is de risicoweging in het kapitaaleisenraamwerk voor banken gebaseerd op onverwachte kredietverliezen, terwijl bij verzekeraars mutaties van de marktwaarde van beleggingen op grond van renteveranderingen voorop staat.

De leden van de VVD-fractie zien dat het kabinet zich ervoor wil inzetten om «op den duur» modelmatige hypotheekverstrekking weer toe te staan. Deze leden roepen het kabinet op om hier sterker op in te zetten – uiteraard onder passende voorwaarden – omdat dit de financieringskosten voor huiseigenaren die een kleine verbouwing willen doen of hun woning willen verduurzamen verlaagt en uit onderzoek van DNB ook niet bleek dat deze vorm van taxeren minder betrouwbaar zou zijn. Deze leden vragen het kabinet waarom daarop niet nu al wordt ingezet, eventueel met maatregelen om kredietrisico's te beperken zoals een maximumbedrag of percentage van de woningwaarde.

Met de «Guidelines on loan origination and monitoring» heeft de Europese Bankenautoriteit (EBA) nadere duiding gegeven aan de wijze waarop bancaire kredietverstrekkers om moeten gaan met het waarderen van onroerende goederen, ten behoeve van het bepalen van het kapitaalbeslag zoals is voorgeschreven in de Europese verordening kapitaalvereisten. Deze richtsnoeren lieten geen ruimte voor enkel het gebruik van modelmatige waarderingen bij het verstrekken van hypothecair krediet. Een hybride taxatie is momenteel wel toegestaan. Bij een hybride taxatie versterken taxateurs en modellen elkaar. Dit kan voor consumenten resulteren in een betrouwbare taxatie tegen lage(re) kosten en een korte doorlooptijd. Bovendien worden de risico's op tekortkomingen in het risicomangement van banken met hybride taxeren beperkt vanwege de nog altijd hogere betrouwbaarheid van hybride taxaties ten opzichte van enkel modelmatige taxaties, wat een bijdrage levert aan de financiële stabiliteit.

Ik verwacht dat, gegeven de verdere ontwikkeling van modelmatige taxaties, de betrouwbaarheid hiervan zal toenemen. Gezien deze ontwikkeling zet ik mij er bij de huidige onderhandelingen voor in dat het mogelijk moet zijn om enkel een modelmatige taxatie bij hypotheekverstrekking voor niet-commercieel vastgoed toe te staan. Dit vergt een wijziging van de verordening kapitaalvereisten. Modelmatige taxaties maken op dit moment slechts beperkt deel uit van de voorstellen van de Europese Commissie.

Ook hebben de leden van de VVD-fractie vragen over de beoordeling van kredietrisico's voor de agrarische sector. Klopt het dat agrarische ondernemingen met een laag kredietrisico potentieel worden geraakt door zowel de aanscherping van de output-eisen (output floor), de input-eisen, de wijzigingen ten aanzien van «specialised lending» en de nieuwe rapportage-eisen vanuit de EBA ten aanzien van de agrosector? Heeft het kabinet een impactanalyse uitgevoerd naar de gevolgen hiervan voor agrarische bedrijven? Zo ja, wat zijn daarvan de uitkomsten? Zo nee, is het

kabinet bereid dit op zeer korte termijn alsnog uit te voeren? Wat is de afhankelijkheid van de agrarische sector van bancaire financiering ten opzichte van andere financieringsbronnen? Is het kabinet bereid zich bij de behandeling van deze commissievoorstellen nadrukkelijk sterk te maken voor voldoende toegang tot adequate financiering voor de agrarische sector?

Zoals mijn voorganger ook aangaf in zijn beantwoording van Kamervragen van de leden Heinen en Van Campen (beiden VVD) van 18 oktober jl. (Aanhangsel Handelingen II 2021/22, nr. 360), is het doel van de implementatie van het laatste deel van de Bazel 3 standaarden om de omvang van de kapitaalbuffers beter aan te laten sluiten op de risico's die een bank loopt. Onderdeel hiervan is de introductie van de kapitaalvloer. Deze legt een vloer onder de intern berekende risicogewichten. Hierdoor kan het geheel aan risicogewogen activa van banken stijgen en dit kan zich doorvertalen in de interne beprijzingsmodellen die banken gebruiken voor bepaalde financieringen.

Daarnaast volgen uit de implementatie van de finale Bazel 3 standaarden nieuwe minimumwaardes voor de inschatting van het verlies in geval van faillissement. Dit verlies dient voor de categorie waaronder ook blootstellingen met landbouwgrond als onderpand vallen, minimaal 10% te zijn. Deze 10% is zo vastgesteld dat banken in het geval van een recessie voldoende gekapitaliseerd zijn en is mede-ontworpen om procycliciteit te voorkomen bij het (intern) modelleren van kredietrisico. Op basis van de op dit moment geldende regelgeving kan een bank tot de inschatting komen dat zij nagenoeg de gehele blootstelling kan terugvorderen. Op basis van de voorstellen van de Europese Commissie wordt dit bedrag op maximaal 90% van de blootstelling vastgesteld, om rekening te houden met het risico van het in gebreke blijven van een debiteur. Ik heb, mede op basis van de gesprekken die met DNB zijn gevoerd, geen indicatie dat voornoemd percentage van 10% te hoog is voor deze categorie financieringen.

Gelet op het voorgaande kan het dus zijn dat de kapitaalvloer en de nieuwe minimumwaardes voor de inschatting van het verlies in het geval van faillissement de risicogewichten die banken minimaal moeten rekenen voor bepaalde ondernemingen in de agrosector verhogen. Of deze ondernemingen hier ook door geraakt worden, hangt af van de exacte vormgeving van deze maatregelen en de keuzes die banken maken over of, en zo ja, op welke wijze ze de nieuwe eisen doorberekenen aan hun klanten.

Tenslotte heb ik op dit moment geen indicatie dat agrarische ondernemingen met een hoge kredietwaardigheid geraakt worden door de wijzigingen ten aanzien van *specialised lending*, waarnaar de leden van de VVD-fractie verwijzen. Ook volgen uit het voorstel geen nieuwe rapportage-eisen vanuit de EBA specifiek voor blootstellingen van banken met betrekking tot de agrarische sector. De EBA wordt in het voorstel wel gevraagd om zelf te rapporteren over de gevolgen van de wijziging van de verordening en richtlijn kapitaalvereisten op de financiering van de agrarische sector. Bovenstaande onderdelen van het Commissie-voorstel worden in deze rapportage meegenomen. Dit voorstel om de EBA voor eind 2030 te laten rapporteren over de gevolgen van de implementatie van het voorstel voor de financiering van de agrosector steun ik. Ik vind het belangrijk om de gevolgen van het voorstel voor de financiering van de agrosector goed te monitoren. Het kabinet erkent het belang van de financierbaarheid van deze sector. Daarbij roep ik op tot een additionele tussentijdse analyse om ook inzicht te houden gedurende de infasering

van het voorstel, zodat er voldoende inzicht is in de gevolgen voor de agrosector.

Ten aanzien van de juridische implicaties vragen de leden van de VVD-fractie het kabinet waarom in de rapportageverplichtingen specifiek de eisen voor de agrosector worden aangescherpt. Geldt dit ook voor andere sectoren? Zo ja, welke sectoren vallen hier ook onder? Zo nee, waarom wordt deze eis specifiek voor de agrosector aangescherpt?

Zoals ik in het vorige antwoord ook aangaf, bevat het voorstel geen specifieke additionele rapportageverplichting voor blootstellingen met betrekking tot de agrarische sector. In het voorstel wordt de EBA wel gevraagd om te rapporteren over de gevolgen van de wijziging van de verordening en richtlijn kapitaalvereisten op de financiering van de agrarische sector.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PVV-fractie

De leden van de PVV-fractie vragen het kabinet allereerst om inzichtelijk te maken wat voor specifieke gevolgen de verordening en richtlijn met zich mee zullen brengen voor de Nederlandse banken evenals voor de consumenten en kredietverlening aan bedrijven.

Zoals ik ook noem in de beantwoording van de vragen van de VVD-fractie, heeft de Europese Commissie bij het uitbrengen van de voorstellen ook een impact analyse gepubliceerd.⁷ Daarnaast heeft DNB recent onderzoek gedaan naar de impact voor de Nederlandse banken. Hieruit blijkt dat de Nederlandse banken zich al goed op de voorstellen hebben voorbereid. Eind 2020 konden de Nederlandse banken al voldoen aan de kapitaalvereisten die volgen uit de meeste strenge vorm van implementatie van de finale Bazel 3-standaarden.⁸ Doordat de banken goed in staat zijn om aan de nieuwe eisen te voldoen, is de verwachting dat de gevolgen van de voorstellen voor consumenten en kredietverlening beperkt is.

De leden van de PVV-fractie vragen verder naar een analyse van het cumulatieve effect van alle maatregelen, inclusief de maatregelen voortvloeiend uit deze verordening en richtlijn, op de Nederlandse bankensector (vergelijkbaar met een eerdere brief). Kan het kabinet dit per jaar, maatregel en bijbehorend bedrag middels een tabel uitsplitsen?

Zoals in het voorgaande is toegelicht, zijn er verschillende onderzoeken gedaan naar de impact van de maatregelen. De impactanalyses van de EBA en de Europese Commissie bevatten geen informatie over de impact per lidstaat. Uit het Overzicht Financiële Stabiliteit (OFS) uit het najaar van 2021 van DNB blijkt dat de gemiddelde kapitaalratio van de Nederlandse banken op dat moment 17,3% was en dat de Nederlandse banken dus al ruimschoots aan de huidige verplichte eisen voldoen.⁹ Daarnaast concludeerde DNB in een separate publicatie dat alle Nederlandse banken ultimo 2020 al aan alle extra kapitaalvereisten die volgen uit het finale Bazel 3 akkoord zouden kunnen voldoen.¹⁰ Deze volledige implementatie is vergelijkbaar met het hiervoor omschreven eerste scenario uit de impactbeoordeling van de Europese Commissie. Het verder uitsplitsen per jaar en maatregel is uitdagend omdat veel van de maatregelen met elkaar samenhangen en bovendien nog niet definitief zijn. Wel worden de impact analyses van EBA periodiek herhaald en geactualiseerd.

⁷ Europese Commissie, «*Impact assessment report*», 27 oktober 2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021SC0320>

⁸ Zie «*Het Nederlandse bankwezen voorbereid op finaal Bazel 3*», DNB, 19 augustus 2021, <https://www.dnb.nl/actueel/algemeen-nieuws/dnbulletin-2021/het-nederlandse-bankwezen-voorbereid-op-finaal-bazel-3/>

⁹ DNB, «*Overzicht Financiële Stabiliteit – najaar 2021*», 11 oktober 2021, p. 24, https://www.dnb.nl/media/4vonpbs1/web_133356_ia-ofs-najaar2021_v10.pdf

¹⁰ DNB, «*Het Nederlandse bankwezen voorbereid op finaal Bazel 3*», 19 augustus 2021, <https://www.dnb.nl/actueel/algemeen-nieuws/het-nederlandse-bankwezen-voorbereid-op-finaal-bazel-3/>

De leden van de PVV-fractie merken voorts op dat wordt aangegeven dat Europese banken kosten moeten maken om aan de nieuwe eisen die volgen uit de wijziging van de regelgeving te voldoen. Hiervoor zullen ze diverse onderdelen van hun bedrijfsprocessen moeten aanpassen. De leden van de PVV-fractie willen weten welke specifieke kosten de Nederlandse banken moeten maken als gevolg van de wijziging van de regelgeving. Kan het kabinet het zelfde aangeven voor de banken in de door ons omringende landen?

De te verwachten impact en te dragen kosten zullen hoofdzakelijk via twee kanalen doorwerken. In de eerste plaats wordt de impact die het voorstel op banken heeft gevormd door het extra kapitaal dat banken dienen aan te houden voor bepaalde activiteiten. In de huidige voorstellen, hoewel niet definitief, is de kapitaalimpact minder dan in andere doorgerekende scenario's.¹¹ Daarnaast zijn er verwachte kosten, die gerelateerd zijn aan bedrijfsprocessen en aanpassing van de bedrijfsvoering: de inzet rondom *compliance*, risicomanagement, balansmanagement en het potentieel afbouwen van de afhankelijkheid van interne modellen. In haar voorstel toont de Europese Commissie zich bewust van deze kosten. Zo is ook één van de ambities om nieuwe (rapportage-)vereisten proportioneel te maken om relatief kleinere instellingen minder te belasten. De mate waarin landen en banken om Nederland heen dezelfde impact ervaren en kosten dragen, hangt onder meer samen met de mate waarin bancaire partijen gebruik maken van interne modellen voor de berekening van de kapitaalsvereisten en in welke mate nieuwe vereisten zullen leiden tot aanpassing aan bedrijfsvoering en dit in tarieven doorberekend wordt.

De leden van de PVV-fractie willen voorts weten hoe zal worden voorkomen dat Nederlandse banken de extra kosten die volgen uit de wijziging van de regelgeving zullen doorberekenen aan de consument.

De voorstellen voor aanpassing van de Europese regelgeving voor de bancaire sector hebben tot doel banken minder kwetsbaar te maken en bij te dragen aan de financiële stabiliteit in Nederland en Europa. Hogere kapitaalseisen die tegenover bepaalde activa en bancaire activiteiten staan, kunnen resulteren in een relatief hogere prijs van bancaire dienstverlening aan klanten. Doorgaans in de vorm van hogere rente, maar dit kan ook geschieden via commissiekosten. Het is onduidelijk in welke mate banken kosten die voortvloeien uit de wijziging van de regelgeving omtrent kapitaalsvereisten aan klanten zullen doorberekenen. Daarnaast ontstaan er mogelijk tijdelijke kosten door zaken als *compliance* of aanpassingen van de bedrijfsvoering. Deze meer operationele keuzes voor banken zijn op dit moment lastig in te schatten. Het doorberekenen van kosten aan de consument is uiteindelijk een keuze die banken zelf maken. Met de voorgestelde prudentiële regelgeving wordt op termijn echter een groter belang gediend: banken zullen ten tijde van economische tegenspoed of bij een financiële crisis namelijk beter gekapitaliseerd en weerbaarder zijn.

De leden van de PVV-fractie vragen daarnaast of het kabinet kan onderbouwen waarom Nederland wel of geen gebruik zal maken van de voorliggende lidstaatoptie(s).

Hoewel niet definitief, staat in de huidige voorstellen van de Europese Commissie een lidstaatoptie voor een afwijkende berekening van de kapitaalvloer voor hypotheekleningen. Nederland zet zich in voor het behoud van het tijdelijke karakter van deze afwijkende berekening, waarbij

¹¹ Europese Commissie, «*Impact assessment report*», 27 oktober 2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021SC0320>

de risicogewichten verlaagd zijn t.o.v. de Bazel-standaarden. In hoeverre gebruik zal worden gemaakt van deze lidstaattoptie is mede afhankelijk van de uiteindelijke vormgeving van het akkoord. Dit zal in Nederland bij implementatie van de wijzigingen in de richtlijn verder worden afgewogen, waarbij er in de toelichting bij het betreffende wijzigingsvoorstel zal worden stilgestaan bij het al dan niet gebruik maken van lidstaattopties.

De leden van de PVV-fractie merken ten slotte op dat het kabinet aangeeft zich in te zetten op een zo snel mogelijke implementatie van de Bazel-standaarden, maar een eerdere invoering dan 2025 uitdagend vindt. De leden van de PVV-fractie willen weten wat de streefdatum is voor de invoering van de Bazel-standaarden voor het kabinet

Zoals ik ook in de beantwoording van een vraag van de VVD-fractie aangaf, acht ik op dit moment ten vroegste een invoering in 2025 realistisch.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

Ten aanzien van een mondiaal gelijk spelveld en consistente toepassing van de interne modellen, vragen de leden van de CDA-fractie of het kabinet kan toelichten wat naar verwachting de afwijkingen van de Bazel-standaarden in het internationale spelveld voor Nederland gaan betekenen. Kan het kabinet dit toelichten? Is de verwachting dat andere landen buiten Europa de Bazel-standaarden wel strikt implementeren? En omgekeerd, dat landen niet conform implementeren? Hoe gaat het kabinet deze ontwikkelingen volgen? Hoe gaat het kabinet op zo spoedig mogelijke implementatie van alle standaarden inzetten in de Europese Unie om een gelijk spelveld te bevorderen?

Nederland neemt deel aan EU-onderhandelingen omtrent de wijzigingsvoorstellen en onderhoudt nauw contact met andere lidstaten en EU-instellingen. Ik zet mij in de onderhandelingen in de Raad en in bilaterale gesprekken met lidstaten in voor een zo spoedig mogelijke implementatie van de Bazel-standaarden. Via deze kanalen, maar ook vanuit DNB, worden wij geïnformeerd over voortgang van de implementatie van de Bazel-standaarden in andere jurisdicties. Daarbij was het uitgangspunt en de consensus onder de leden van het Bazelse comité dat deelnemende jurisdicties een getrouwe implementatie zullen hanteren.

Voor de EU is het lastig om te wachten op implementatie van andere jurisdicties. In de EU gaat aan implementatie een uitgebreide onderhandeling in de Raad en het EP vooraf. Het is van belang dat de EU reeds in de onderhandelingen het juiste voorbeeld geeft van een zoveel mogelijk Bazelgetrouwe omzetting in wet- en regelgeving. Met het oog op het internationale spelveld houdt de Europese Commissie binnen de voorstellen – via een mate van conditionaliteit en latere aanpassing (of terugdraaien) van opgelegde vereisten – rekening met mogelijk verlate en aangepaste implementatie in andere jurisdicties (bijvoorbeeld ten aanzien van marktrisico). Hierdoor kan de Commissie op een later moment bepaalde vereisten aanpassen op basis van internationale ontwikkelingen.

De leden van de CDA-fractie achten het goed dat de Europese Commissie voorstelt voor de kapitaalvloer de single stack-benadering aan te houden, zodat er zoveel mogelijk eenduidigheid in de bepaling van de kapitaalposities van banken komt. Wel zijn zij benieuwd of het kabinet kan aangeven of het parallel stack-voorstel van Frankrijk en Duitsland nu helemaal van tafel is of dat dit nog in de onderhandelingen in de Europese Raad voorligt.

De Europese Commissie heeft, zoals de leden van de CDA-fractie terecht opmerken, de zogenaamde single-stack benadering voor de invoering van de kapitaalvloer voorgesteld. Dit betekent dat de kapitaalvloer wordt gebruikt voor de berekening van de Bazelse én Europa-specifieke kapitaalvereisten. Europa-specifieke kapitaalvereisten zijn bijvoorbeeld de Pijler 2 kapitaaleis en de SyRB. Ik steun dit voorstel van de Europese Commissie. Nederland heeft zich hier voorafgaand aan het voorstel ook hard voor gemaakt. Op dit moment wordt er niet gesproken over alternatieve benaderingen voor de kapitaalvloer. Ik heb op dit moment ook geen aanleiding om te denken dat dit tijdens de onderhandelingen weer op tafel zal komen. Indien er toch over alternatieven gesproken zal worden, zal ik mij sterk blijven maken voor implementatie van de single-stack benadering.

Ook vragen de leden van de CDA-fractie wat het precies in praktijk betekent dat de kapitaalvereisten alleen gelden voor de moederbank. Kan dit ertoe leiden dat dochterondernemingen in andere lidstaten helemaal niet voldoen aan de standaarden? Wat voor risico's kan dit veroorzaken voor de banken, maar ook bedrijven en consumenten in de betreffende lidstaten? Kan het kabinet ook toelichten met welke andere lidstaten Nederland in de Europese Raad wil optrekken die ook de kapitaalvloer op het niveau van een dochteronderneming willen toepassen?

De Europese Commissie heeft een voorstel gedaan om de kapitaalvloer in beginsel alleen op de moederbank toe te passen. Op grond van dit voorstel vindt er parallel wel een berekening van de kapitaalvloer plaats voor de dochterondernemingen binnen een groep. Wanneer uit deze berekeningen blijkt dat de kapitaalvloer ook tot meer kapitaal zou moeten leiden voor een dochter of op het hoogste consolidatieniveau in een lidstaat, vindt er, op basis van de huidige voorstellen, een herverdeling van het kapitaal plaats tussen de moeder en de dochter. Middels dit *ex post* distributiemechanisme zijn de risico's voor de dochterondernemingen en de lidstaten waar deze dochterondernemingen zich bevinden beperkt. Dat neemt niet weg dat de lidstaten die dochterondernemingen huisvesten (de zogenaamde *host*-lidstaten) de voorkeur hebben voor een volledige toepassing van de kapitaalvloer op het niveau van de dochteronderneming, ofwel «op soloniveau», in plaats van voor een *ex-post* herverdeling. Ik heb sympathie voor de argumentatie van deze lidstaten, omdat hierdoor de weerbaarheid van deze dochterondernemingen wordt versterkt.

Ten aanzien van de transitievoorstellen hebben de leden van de CDA-fractie nog enkele vragen. Deze leden vragen het kabinet om toe te lichten wat de voorstellen voor de berekening van de kapitaalvloer met betrekking tot hypotheek en bedrijven zonder externe kredietbeoordeling precies inhouden. Voor wat voor typen bedrijven geldt dit laatste transitievoorstel bijvoorbeeld, en komen deze door de hele Europese Unie ongeveer evenveel voor, of zijn ze meer in bepaalde delen geconcentreerd? Met betrekking tot de lidstaattoptie voor tijdelijk gunstigere risicowegingen voor laagrisico-hypotheek vragen de leden van CDA-fractie het kabinet welke lidstaten naar verwachting gebruik zullen willen maken van deze optie. Als gevolg van Basel 4 zullen de kapitaalvereisten voor hypotheek stijgen, wat ook gevolgen zal hebben voor de Nederlandse woningmarkt. Kan het kabinet uiteenzetten wat deze gevolgen precies zullen zijn voor de kosten van financiering voor banken en daarmee voor woningeigenaren zowel in het geval van de aankoop van een woning als voor de financiering van verduurzaming van woningen? In het voorstel staat dat er geen financiële gevolgen zijn voor burgers maar dat vragen deze leden zich dus af, aangezien meer kapitaal aanhouden en de kosten daarvan naar de mening van deze leden ergens vandaan zullen

moeten komen. Wat zouden de gevolgen zijn als Nederland deze lidstaattoptie ook zal toepassen? Ten aanzien van hypotheke vragen de leden van de CDA-fractie het kabinet verder nog wat de hogere kapitaal-eisen voor banken zullen betekenen ten aanzien van het gelijke speelveld met verzekeraars en pensioenfondsen die ook hypotheke kunnen aanbieden, maar niet aan de hogere standaarden hoeven te voldoen.

De Commissie stelt twee transitieregelingen voor ten aanzien van de kapitaalvloer. De eerste is een transitieregeling voor bedrijven zonder externe kredietbeoordeling. Het risicogewicht voor een blootstelling van een bank op een bedrijf is mede gebaseerd op de kredietwaardigheid van dat bedrijf. Sommige banken berekenen deze kredietwaardigheid op basis van interne modellen. Met de introductie van de kapitaalvloer wordt ook voor banken die gebruik maken van interne modellen de standaardbenadering voor de berekening van dit type kredietrisico belangrijk. Het voorstel van de Europese Commissie staat banken met interne modellen toe om voor de berekening van de kapitaalvloer tijdelijk lagere risicogewichten te hanteren voor bedrijven zonder externe kredietbeoordeling.

Het bedrijfsleven in continentaal Europa – uitzonderingen daargelaten – heeft minder ervaring met (externe) kredietbeoordelingen, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de Verenigde Staten. Op dit moment heb ik geen precieze informatie over wat voor type bedrijven geen externe kredietbeoordeling hebben. Het is wel goed om te noemen dat de Banque de France een eigen kredietbeoordelingsmechanisme heeft opgezet en daarmee alle relevante Franse bedrijven van een externe kredietbeoordeling voorziet.¹² Daarmee is het bovendien een officieel External Credit Assessment Institution (ECAI).

In de tweede plaats doet de Commissie een voorstel voor een transitieregeling ten aanzien van hypotheke. De Commissie stelt een lidstaattoptie voor, waarmee het banken tijdelijk kan worden toegestaan om onder bepaalde voorwaarden laagrisicohypotheke gunstigere risicowegingen toe te kennen bij de berekening van de kapitaalvloer. Het is mij op dit moment niet bekend welke lidstaten van plan zouden zijn gebruik te maken van deze lidstaattoptie. Uiteindelijk is dit een keuze voor de lidstaten zelf. De gevolgen voor de kapitaaleisen voor hypotheke hangen in grote mate af van het gebruik van de lidstaattoptie. Wanneer gebruik wordt gemaakt van de lidstaattoptie, zullen de gevolgen voor de kapitaaleisen van hypotheke naar verwachting erg beperkt zijn. Indien geen gebruik wordt gemaakt van de lidstaattoptie zullen de kapitaaleisen toenemen voor hypotheke. De precieze gevolgen voor woningeigenaren is moeilijk in te schatten omdat dit afhankelijk is van de keuze die banken maken in het doorberekenen van eventueel hogere kapitaaleisen in de hypotheekrente.

Momenteel heeft DNB nog geen uitwerking gedaan van de effecten hiervan op aan te houden kapitaal en mogelijke kredietverstrekking, mede omdat dit afhankelijk is van diverse andere (prudente en bedrijfsmatige) factoren. Ter illustratie kan genoemd worden dat de in 2021 aangekondigde introductie van een minimumvloer voor risicogewichten van hypotheekleningen door DNB leidde tot hogere kapitaaleisen voor Nederlandse banken, maar zou op basis van inschattingen van DNB

¹² Voor meer informatie over deze kredietbeoordelingsmethodologie van de Banque de France, zie EBA, «*Mapping of Banque de France's credit assessments under the Standardised Approach*», 30 oktober 2014, <https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/2733281/816c24a0-969b-4047-8de2-d6fbde1980ad/%28Mapping%20Report%20-%20BdF%29.pdf?retry=1>

slechts een beperkte impact hebben op de hypotheekrente.¹³ Zoals in het voorgaande ook is toegelicht zijn de Nederlandse banken naar verwachting goed in staat om de eventueel hogere kapitaaleisen op te vangen.

Tot slot is, zoals eerder toegelicht, een goede vergelijking van de weging van hypotheekleningen tussen banken, verzekeraars en pensioenfondsen niet goed mogelijk omdat de raamwerken sterk van elkaar verschillen. Dat neemt niet weg dat het gelijke speelveld tussen verschillende aanbieders van hypotheekleningen mijn aandacht heeft.

Bij het instandhouden van de supporting factors vragen de leden van de CDA-fractie of hier nog een keuze in zit voor lidstaten. Kan Nederland voor wat betreft de implementatie de aandacht vestigen op de nieuwe gunstigere risicogewichten voor infrastructuur en MKB uit de Bazel-standaarden of is dit aan de banken?

Op het gebied van de zogenaamde supporting factors behoudt de Commissie de gunstigere Europese prudentiële behandeling van bepaalde blootstellingen op infrastructurele projecten en het MKB. Een supporting factor kent, los van het risicoprofiel, een gunstiger risicogewicht toe aan bepaalde typen financieringen met als doel deze financiering te stimuleren. Deze supporting factors gelden voor alle lidstaten. De finale Bazel 3 standaarden bevatten onder de standaardbenadering ook lagere risicogewichten voor blootstellingen aan deze typen financieringen. De Europese Commissie heeft er in haar voorstel voor gekozen om vast te houden aan de Europese supporting factors en de nieuwe finale Bazel 3 standaarden niet over te nemen. Zo is er geen sprake van een dubbele korting. Het kabinet had liever gezien dat de Europese Commissie de Bazel standaarden had overgenomen, omdat deze standaarden het onderliggende risico beter weerspiegelen dan de huidige Europese supporting factors. Wel steunt het kabinet het voorstel van de Commissie om dubbele kortingen te voorkomen.

De leden van de CDA-fractie vragen of het kabinet nader kan toelichten wat de gevolgen zullen zijn van de voorstellen voor «specialised lending» en ten aanzien van hoge kwaliteit objectfinanciering voor Nederland, bijvoorbeeld voor financiering van grote projecten zoals windmolenparken of verduurzaming van schepen of vliegtuigen. Aan welke aanvullende juridische en kapitaalvereisten moeten banken en projectpartijen voldoen en in hoeverre wordt «specialised lending» of hoge kwaliteit objectfinanciering daarmee onaantrekkelijker en duurder? Klopt het dat Nederlandse banken veel aan «specialised lending» doen ten opzichte van andere lidstaten? Kan dit gevolgen hebben voor de kosten en daarmee aantrekkelijkheid van grote innovatieve projecten in Nederland? Deze leden voorzien hier een risico dat goede initiatieven die we komende jaren juist maximaal willen stimuleren lastiger te financieren worden.

«Specialised lending» bestaat uit diverse vormen van financiering. De voorstellen van de Commissie ten aanzien van specialised lending hebben als doel om beter onderscheid te maken tussen verschillende categorieën van specialised lending. Zo gelden er verschillende eisen voor object financiering, project financiering en de financiering van grondstoffen. Het doel van deze differentiatie is om beter aan te sluiten bij de verschillende kenmerken van deze activiteiten. Nederlandse banken zijn Europees gezien, samen met Franse banken, grote spelers als het gaat om specia-

¹³ Rijksoverheid, «Kamerbrief toezichthouderregeling DNB in verband met de introductie van een minimumvloer voor risicogewichten van hypotheekleningen in Nederland», 11 oktober 2021, Kamerstukken 32 545 en 32 847, nr. 147

lised lending. De huidige voorstellen ten aanzien van specialised lending kunnen ertoe leiden dat banken meer kapitaal moeten aanhouden voor deze activiteiten.

Het voorgaande moet echter in een breder perspectief gezien worden. Een van de doelstellingen van de finale Bazel 3 standaarden is om ongegronde verschillen in de kapitaaleisen tussen banken te verkleinen. Dit houdt onder meer in de kapitaalvereisten voor blootstellingen waarvan de kans op wanbetaling, en vooral het verlies bij wanbetaling, door gebrek aan historische gegevens niet te modelleren is, met eenvoudigere methoden worden bepaald (standaardbenaderingen, interne modellen zonder raming van het verlies bij wanbetaling). Specialised lending behoort tot de blootstellingen die niet goed betrouwbaar kunnen worden gemodelleerd. Als zekerheid voor voldoende kapitalisatie is daarom een gedegen ondergrens van belang.

Ik ben van mening dat de onderhavige, prudentiële, regelgeving primair als doel heeft om te zorgen dat banken voldoende gekapitaliseerd zijn voor onverwachte verliezen. De precieze impact van de voorstellen op specialised lending is nog niet goed te duiden en uiteindelijk ook afhankelijk van keuzes die banken hierin zullen maken. Voor stimulering van de financiering van projecten zijn, bij eventuele impact, andere beleidsinstrumenten dan prudentiële regelgeving beter geschikt.

Zoals eveneens ingebracht in het schriftelijk overleg financiële markten van 8 december jl. (Kamerstukken 32 545, 32 013 en 22 112, nr. 157) maken de leden van de CDA-fractie zich zorgen over de impact van de voorstellen op financiering van de agrarische sector. Deze leden steunen het voorstel om de gevolgen voor de agrarische sector te monitoren en het verzoek aan de EBA om in 2030 over de gevolgen van implementatie voor de agrarische sector te rapporteren, maar deze leden vragen wel of banken niet al veel eerder starten met de voorbereiding op de implementatie en agrarische bedrijven tegen de tijd van de rapportage al erg getroffen zijn, zeker met de transformatie van de agrarische sector die Nederland komende jaar wil inzetten. Heeft het kabinet zelf goed zicht op de verwachte impact van de stevigere kapitaaleisen op financiering van de Nederlandse agrarische sector en kan het kabinet aangeven hoe zij dit zelf ook nauwgezet wil gaan monitoren en hierover aan de Kamer wil gaan rapporteren? Bestaat in het kabinet hierover ook contact met de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), ook voor wat betreft de gevolgen van de hogere kapitaaleisen voor landbouwfinanciering en de transitie naar groene landbouw? Hoe wil het kabinet in Brussel inzetten op het beperken van mogelijke negatieve gevolgen voor de Nederlandse agrarische sector, ook met het oog op de transitie?

Zoals ook genoemd in mijn reactie op de vragen van de VVD-fractie, onderschrijft het kabinet het belang van financierbaarheid van de agrarische sector. Daarom steunt het kabinet het voorstel van de Europese Commissie om de EBA het mandaat te geven om uiterlijk 2030 een onderzoek te presenteren over de gevolgen van deze wijziging van de verordening en richtlijn kapitaalvereisten voor de financiering van de agrarische sector. Ik deel daarbij wel de zorgen van de CDA-fractie over de tijdslijnen van dit voorstel. Daarom pleit ik ook voor een tussentijdse analyse van de EBA om mogelijke nadelige gevolgen op tijd te signaleren en te kunnen adresseren. Op basis van deze analyses verwacht ik de mogelijke gevolgen voldoende te kunnen monitoren en, waar passend, uw Kamer te kunnen informeren.

De Ministeries van Financiën en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit hebben goed contact over de mogelijke gevolgen van de Bazel

standaarden voor de financiering van de agrosector. Ook heeft het Ministerie van Financiën hierover contact gehad met de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) en de Land- en Tuinbouworganisatie (LTO). Tenslotte is hier met DNB over gesproken. Op dit moment heb ik op basis van de gesprekken met vertegenwoordigers van de financiële sector en DNB geen indicatie dat de agrosector onevenredig hard geraakt wordt door de implementatie van de nieuwe standaarden. Mocht dit in de toekomst veranderen dan zal het kabinet zich beraden op een passende reactie.

De leden van de CDA-fractie steunen eveneens het integreren van de environmental, social and governance (ESG)-risico's in het kapitaaleisenraamwerk en de rapportage- en openbaarmakingsverplichtingen voor dit type risico's, omdat deze belangrijke financiële gevolgen inhouden en steeds belangrijker worden voor het handelen van banken in de maatschappij. Deze leden zijn benieuwd naar het advies van de EBA in 2023 en vragen of het kabinet inzicht heeft in hoeverre Nederlandse banken ten aanzien van hun risicobeoordeling deze factoren reeds meenemen.

Ik deel het belang dat de leden van de CDA-fractie hechten aan het advies dat de EBA in 2023 zal uitbrengen ten aanzien van het integreren van ESG-*risico's* in pijler 1 van het kapitaaleisenraamwerk. Dat het nodig is om duurzaamheidsrisico's goed in het kapitaaleisenraamwerk te verankeren blijkt onder meer uit de recente rapportage «Op weg naar een duurzame balans» van DNB.¹⁴ In deze rapportage onderzoekt DNB de integratie van duurzaamheidsrisico's in de kernprocessen van de financiële sector. DNB concludeert dat financiële instellingen dit nog maar in beperkte mate doen. Zo neemt slechts één op de vijf van de onderzochte instellingen dit expliciet mee in hun risicobereidheid. Naar aanleiding van dit onderzoek heeft DNB aangekondigd in 2022 nieuwe toezichtverwachtingen voor banken te presenteren die ingaan op de integratie van duurzaamheid in de strategie, governance, het risicobeheer en de rapportage. Deze toezichtverwachtingen zullen gebaseerd zijn op standaarden ontwikkeld door de ECB. Het thema staat ook hoog op de agenda van de Nederlandse en Europese toezichthouders.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie hebben met zorgen kennis genomen van het fiche: Wijziging verordening en richtlijn kapitaalvereisten (Kamerstuk 22 112, nr. 3250). Deze leden vragen het kabinet hoe een kapitaalvloer in de finale Bazel-standaarden moet leiden tot meer stabiliteit, als daarnaast interne risicoweging een significante rol blijft spelen, zeker op het niveau van dochterondernemingen. Deze leden vragen het kabinet naar een toelichting op het berekenen van een vloer voor de moederbank en niet voor dochterondernemingen. Deze leden vragen voorts om dit toe te lichten aan de hand van een voorbeeld van een bank die in Nederland een kapitaalvloer krijgt, maar dochterondernemingen in het buitenland van de Europese Unie niet, terwijl de risico's waaraan die dochterondernemingen blootgesteld staan grote invloed kunnen hebben op de gehele onderneming en dus ook de stabiliteit.

De kapitaalvloer in de finale Bazel-standaarden – en in de voorstellen van de Europese Commissie, behoudens enkele uitzonderingen – stelt een ondergrens aan de berekening van risicogewogen activa die op basis van de interne modellen worden berekend en waarop de kapitaaleisen voor

¹⁴ DNB, «Op weg naar een duurzame balans», 7 december 2021, <https://www.dnb.nl/publicaties/publicaties-onderzoek/occasional-studies/nr-3-2021-op-weg-naar-een-duurzame-balans/>

banken worden gebaseerd. Het beoogde effect is dat dit de onterechte verschillen tussen banken ten aanzien van de berekende risicogewogen activa – en dus kapitaaleisen – bij vergelijkbare producten/blootstellingen doet afnemen. Dit zal per saldo tot meer aan te houden kapitaal leiden binnen het bancaire stelsel. Daarmee bevordert dit de solvabiliteit en weerbaarheid van het financiële stelsel en komt dit ten goede aan de financiële stabiliteit. Daarnaast creëert het een gelijk spelveld tussen banken in Nederland en in de EU.

De huidige voorstellen van de Commissie voorzien in een distributiemechanisme voor toepassing van de kapitaalvloer voor een moederbank en haar dochterondernemingen. Indien de kapitaalvloer op het hoogste, ofwel het consolidatie-, niveau wordt berekend, dan heeft de vloer betrekking op de geaggregeerde activa van de groep. Het kan echter zo zijn dat (een deel van) de individuele dochters meer ruimte hebben of bewust toebedeeld krijgen om van interne modellen gebruik te maken. De vloer is dan namelijk enkel bindend of bijtend op het geconsolideerde niveau, waardoor dochters individueel mogelijk niet hoeven te voldoen aan de kapitaalvloer en daarmee minder kapitaal aanhouden voor de risico's die zij lopen.

Naast EU-omzetting en implementatie, worden de finale Bazel 3 standaarden ook globaal ingevoerd en uitgerold. Dankzij naleving van deze standaarden zouden dochters van Nederlandse banken in voor Nederland belangrijke jurisdicties buiten de EU (VS, Australië, Japan) ook moeten voldoen aan deze eisen. In de jurisdicties waar dit niet geldt (noch EU, noch Bazel-leden) hebben Nederlandse banken, ten opzichte van het balanstotaal van de groep, doorgaans geen omvangrijke voetafdruk. Dochters van Nederlandse banken vormen in deze jurisdicties daarom slechts een zeer beperkt risico voor de financiële stabiliteit.

De leden van de SP-fractie vragen het kabinet bij het tweede onderdeel of hier geen sprake is van greenwashing. De leden vragen voorts of het beter integreren van ESG-risico's in het prudentiële raamwerk niet een verkeerde voorstelling geeft nu banken en beleggingsondernemingen profiteren van de Europese Green Deal, terwijl ze vaak gewoon bijdragen aan vervuiling en klimaatopwarming. Deze leden vragen het kabinet of de risicoweging op deze manier bovendien niet nog complexer wordt met alle gevolgen van dien voor de stabiliteit en het toezicht. Deze leden vragen het kabinet wat de reden is dat risico's van de transitie bij banken en beleggingsondernemingen moeten worden weggenomen, onder meer door een lange transitieperiode.

Het voorstel van de Europese Commissie richt zich op dit punt onder andere op de integratie van ESG-risico's in het toezichtraamwerk voor banken. De voorstellen van de Europese Commissie zien daarmee bijvoorbeeld op de beheersing van de risico's voor banken die gepaard gaan met de duurzame transitie. Deze risico's vloeien bijvoorbeeld voort uit de financiering van activiteiten die bijdragen aan het voorkomen van vervuiling en aan klimaatverandering. Uit het voorstel volgt dat banken hier additionele risico-mitigerende maatregelen dienen te nemen. Ook stelt de Commissie voor dat de toezichthouders meer mogelijkheden krijgen om deze risico's mee te nemen binnen het uitvoerende toezicht, bijvoorbeeld binnen de procedure voor prudentiële toetsing en evaluatie (*Supervisory Review and Evaluation Process, SREP*) en bij het vaststellen van de systeemrisicobuffer. Dit staat los van een eventuele discussie over *greenwashing*, waarin activiteiten die niet in lijn zijn met bijvoorbeeld de Europese duurzaamheidsdoelstellingen, wel als duurzaam worden gekwalificeerd. Ook staat het los van het al dan niet kunnen profiteren van

de Europese *Green Deal*, die namelijk ziet op een transitie in de reële economie.

Om te voorkomen dat het raamwerk onnodig complex wordt of juist stabiliteitsrisico's veroorzaakt, kan er niet over één nacht ijs gegaan worden bij integratie van deze risico's. Zo is er voor bepaalde maatregelen reeds voldoende onderbouwing om deze nu al in het toezichtraamwerk op te nemen, maar is dat er voor andere maatregelen nog niet. Dit is een belangrijke reden dat de Europese Commissie een onderzoek van de EBA afwacht voor de opname van ESG-risico's in pijler 1 van het raamwerk.

Tenslotte is het goed om te benadrukken dat met dit voorstel de risico's van de duurzame transitie bij banken niet worden weggenomen, maar het juist van banken vraagt om deze risico's beter te beheersen. Daarmee worden risico's voor de financiële stabiliteit beperkt.

De leden van SP-fractie vragen het kabinet in welke situaties in de praktijk verschillen tussen toezichthouders een probleem zijn gebleken voor de stabiliteit. Deze leden vragen het kabinet om helderheid als het gaat toezichthouders en of de huidige onderlinge verschillen vooral als een belemmering worden gezien voor de winstgevendheid van banken of als belemmerend voor adequaat toezicht. Deze leden willen van het kabinet weten wat precies het probleem is van DNB als toezichthouder.

Sinds de financiële crisis zijn er belangrijke stappen gezet, onder andere met het oprichten van het Europese toezichtmechanisme (SSM), teneinde risico's voor de bancaire sector zo goed en uniform mogelijk te adresseren. Bepaalde verschillen in toezichtaanpak en risicomitigatie zijn echter gebleven: risico's en risicoschatting van financiële producten, instellingen of portfolio's variëren zowel tussen landen als tussen toezichthouders. Mede daarom zijn er sinds de financiële crisis internationale risicocomités ingericht (of is hun rol en identificatiemandaat sinds de financiële crisis sterk uitgebreid) die richtlijnen en standaarden opstellen en aanbevelingen doen (waaronder de European Systemic Risk Board, Financial Stability Board en het Basel Committee on Banking Supervision). Daarmee wordt de uniformiteit van het toezicht en de intensiteit daarvan tussen de verschillende landen nagestreefd, waarmee ook de risico's op de (mondiale) financiële stabiliteit worden verkleind.

Voor wat betreft de verschillende toezichtpraktijken in de lidstaten is hier – zoals hierboven beschreven – reeds met de komst van het Europees toezicht op banken een belangrijke stap gezet, middels de komst van het SSM. Daarmee zijn de onderlinge verschillen in toezichtpraktijken tussen deelnemende lidstaten afgenomen. Deze harmonisatie beslaat echter niet de verplichtingen voor en het toezicht op (derdelanden) bijkantoren en directe dienstverlening vanuit niet-EU jurisdicties. Mede gezien deze divergentie in toezichtpraktijken en vereisten, zien de voorliggende voorstellen op harmonisatie (en het prudentier maken) van deze raamwerken binnen de Unie.

Vragen en opmerkingen van de leden van de Groep Van Haga-fractie

De leden van de Groep Van Haga constateren dat in Basel 3.5 de wegingsfactor van risicogewogen activa van hypothecaire leningen wordt verdubbeld. Nu lezen de leden van de Groep Van Haga dat de waarde van vastgoed als onderpand van een lening meermaals bijgesteld mag worden gedurende de looptijd van de lening. De leden van de Groep Van Haga zien hierin een perverse prikkel voor banken. Het is naar de mening van deze leden verleidelijk voor banken de prijzen zo snel mogelijk

omhoog bij te laten stellen zodat de lening steeds kleiner wordt ten opzichte van de woningwaarde ten tijde van de hypotheekaanvraag. Dit lijkt op het tegenovergestelde wat wordt beoogd met Basel 3.5 zodat hypothecaire kredieten in toom worden gehouden. Hoe kijkt het kabinet hier tegenaan?

Het voorstel van de Europese Commissie bevat de mogelijkheid om de waarde van vastgoed dat als onderpand dient voor een lening bij te stellen gedurende de looptijd van de lening. Dit is in de huidige bankenregels ook al het geval: bij de waardering van het onderpand wordt momenteel uitgegaan van de actuele marktwaarde. Wat nieuw is in het voorstel is dat er niet langer naar de marktwaarde van het onderpand gekeken mag worden om de waarde van het onderpand te bepalen, maar dat hiervoor een bovengrens wordt ingevoerd. Deze bovengrens is het gemiddelde van de marktwaarde over de laatste zes jaar. Met dit voorstel wordt beoogd om procycliciteit te voorkomen in het raamwerk. Ik kan mij goed vinden in deze aanpak omdat dit perverse prikkels om de prijs omhoog bij te stellen beperkt.

Met de perverse prikkel van de vorige vraag in het achterhoofd vragen de leden van de Groep Van Haga het kabinet of door middel van het tussendoor bijstellen van de prijs van het onderpand, gedurende de looptijd van de lening, een hypothecair krediet verschuiven kan van een hoogrisicohypotheek naar een laagrisicohypotheek met de bijbehorende voordelen voor de risicoweging?

Voor het kwalificeren van een hypotheek als «laag-risicohypotheek» worden in het voorstel van de Europese Commissie verschillende voorwaarden gesteld. Zo moet een lidstaat de lidstaatoptie voor uitzondering van de laag-risicohypotheek hebben gebruikt, moeten verliezen over de laatste zes jaar onder een bepaalde grens blijven en moet er sprake zijn van een zogenoemde dubbele aansprakelijkheid (zowel op het onderpand zelf als op de tegenpartij). Het bijstellen van het onderpand gedurende de looptijd van een lening heeft geen direct effect op de kwalificatie van de hypotheek tot hoog of laag-risicohypotheek.

De leden van de groep Van Haga lezen dat het kabinet geen voorstander is voor de overgangperiode 2032 met tijdelijke gunstigere risicowegingen voor laagrisicohypotheek tot en met 31 december. Heeft het kabinet dan ook gekeken of banken ingeval van het uitblijven van de overgangperiode wel genoeg kapitaal kunnen aantrekken of de kredietverstrekking terug kunnen schroeven om te kunnen voldoen aan de nieuwe Basel 3.5-normen?

Zoals hierboven reeds aangegeven heeft DNB recent onderzoek gedaan naar de impact van de onderhavige voorstellen van de Europese Commissie voor de Nederlandse banken. Hieruit blijkt dat de Nederlandse banken zich al goed op de voorstellen hebben voorbereid. Eind 2020 konden de Nederlandse banken al aan de kapitaaleisen voldoen die volgen uit de meeste strenge vorm van implementatie van de finale Bazel 3-standaarden. Dit onderzoek van DNB suggereert dat een tijdelijke overgangsregeling niet nodig is.