



Alhoed

12/9/24

DEPARTEMENTAAL VERTROUWELIJK
HEDEN – KOMT OOK AAN BOD IN UW LUNCHBESPREKING OP DINSDAG
TER BESLISSING

Aan
de minister

Generale Thesaurie
Directie Financiële
Markten

nota

Besluit uitoefening lidstaattopties CRR3

Persoonsgegevens

Aanleiding

Na het akkoord over de aangepaste verordening kapitaalvereisten voor banken (CRR3) zal deze op 1 januari 2025 in werking treden. Voor die tijd willen we, ook conform een toezegging van uw voorganger aan de Tweede Kamer, duidelijkheid verschaffen over het al dan niet gebruiken van twee lidstaattopties uit CRR3:

1. Vertraging van toepassing kapitaalvloer t.a.v. hypotheke en daarmee vertraagde verhoging van kapitaalvereisten.
2. Kapitaalvloer alleen toepassen op het hoogste niveau van consolidatie van een bankengroep binnen Nederland.

Beslispunten

Bent u akkoord met:

1. het voorbereiden van een besluit om de lidstaattoptie voor hypotheke niet uit te oefenen, met daarbij een oproep aan De Nederlandsche Bank (DNB) en de Europese Centrale Bank (ECB) om risico's niet dubbel te adresseren?
2. het voorbereiden van een besluit om wel de lidstaattoptie uit te oefenen die Nederlandse banken met een Nederlandse moederbank vrijstelt van de kapitaalvloer, als de moederbank de kapitaalvloer wel toepast?
3. bijgaande Kamerbrief (bijlage 1, ter verzending voorafgaan aan commissiedebat) waarin bovenstaande is verwerkt, en wilt u deze ondertekenen?
4. het openbaar maken van de nu voorliggende nota, conform de beleidslijn Actieve openbaarmaking nota's? De informatie in de nota is tot aan publicatie van uw besluit vertrouwelijk.

Kernpunten

- CRR3 zal op 1 januari 2025 in werking treden en leidt gemiddeld tot een verhoging van kapitaaleisen voor NL banken. CRR3 bevat twee lidstaattopties. We adviseren u om de lidstaattoptie voor hypotheke niet te gebruiken. Dit is in lijn met het DNB-advies en de uitgedragen Nederlandse inzet voor de CRR onderhandelingen, om de Bazelstandaarden getrouw te implementeren, zodat banken voldoende gekapitaliseerd zijn.
- De lidstaattoptie voor hypotheke is een extra vertraagde infasering van de kapitaalvloer t.a.v. hypotheke. DNB adviseert ons om die optie niet te gebruiken. Daarbij spelen de signalen die wijzen op verhoogde risico's op de huizenmarkt mee. Hoewel er mitigerende factoren zijn, zoals krapte op de woningmarkt, historisch lage verliezen, en afname van risico's in het afgelopen

D/4 *[Handwritten Signature]*
Datum
26 maart 2024

Notanummer
2024-0000201692

Bijlagen
Kamerbrief
One-pager woningmarkt-
risico's en banken

decennium, blijft een huizenmarktcrisis moeilijk te voorspellen o.b.v. historische data. Dit is een systeemrisico, waardoor banken forse verliezen kunnen lijden. Het aanhouden van voldoende kapitaal beperkt dat risico.

- De Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) vindt dat de lidstaatoptie wel moet worden gebruikt. De NVB wijst op het neveneffect dat geen gebruik maken van deze lidstaatoptie kan hebben op financiering van grote bedrijven en projecten, doordat financiering kapitaalintensiever wordt t.o.v. banken uit landen die de optie wel gebruiken. O.i. staat daar tegenover dat het nog jaren duurt voordat de kapitaalvloer bijt. Nederlandse banken hebben al voldoende kapitaal om volledig aan de nieuwe eisen te voldoen. Bovendien moeten alle banken na infasering aan dezelfde eisen voldoen; de lidstaatoptie is tijdelijk.
- We adviseren alles overwegende om de lidstaatoptie niet te gebruiken. We adviseren om hierbij om wel in te zetten op het voorkomen van dubbelstelling van risico's en dit te communiceren richting de toezichthouders.
- De andere lidstaatoptie past de kapitaalvloer alleen toe op het hoogste geconsolideerde niveau van een bancaire onderneming binnen een lidstaat. DNB adviseert geen gebruik te maken van die lidstaatoptie en wijst op het risico dat effecten van een bindende kapitaalvloer bij de ene dochteronderneming teniet worden gedaan door een andere dochteronderneming. De NVB stelt dat banken meer flexibiliteit hebben bij kapitaalallocatie. Wij adviseren alles overwegende om de lidstaatoptie wel te gebruiken. Dit geeft banken flexibiliteit in kapitaalallocatie binnen de groep en risicomanagement, past in de geest van de kapitaalvloer en kan complexiteit verminderen.
- Indien akkoord kunt u DNB-president Knot informeren over uw voornemen in het lunchoverleg van 9 april, en de Kamer voorafgaand aan het Commissiedebat Financiële Markten van 25 april a.s. middels bijgevoegde Kamerbrief, die het voornemen uitlegt. Uw ambtsvoorganger heeft toegezegd de Kamer hierover te informeren. In de Kamer hebben CDA en de VVD zich in het verleden voorstander getoond van gebruik van de lidstaatoptie voor hypotheek.
- Het voorgaande zal zijn beslag krijgen in een Uitvoeringsbesluit (AMvB), dat via het gebruikelijke proces (met o.a. consultatie en advies van de Raad van State) tot stand zal komen.

Toelichting

1. Proces

CRR3 heeft directe werking, maar voor het mogelijk maken van toezicht op en de handhaving van bepalingen uit deze verordening dient een uitvoeringsbesluit (AMvB) te worden opgesteld. Daarin dient ook uitvoering te worden gegeven aan voornoemde lidstaatopties, indien zij gebruikt worden. Het uitvoeringsbesluit gaat vergezeld van een nota van toelichting. Beoogd wordt om dit uitvoeringsbesluit, na consultatie en advisering door de Raad van State, te publiceren en in werking te laten treden voor de van toepassingswordingsdatum van CRR3 op 1 januari 2025.

Aan de Kamer is toegezegd om haar te informeren over de voorgenomen inzet van de lidstaatoptie voor hypotheek. Het al dan niet gebruiken van de lidstaatopties dient, ten behoeve van de voorbereiding van voornoemd uitvoeringsbesluit, nu te worden afgewogen. Reacties op de consultatie zullen worden meegewogen in de definitieve besluitvorming.

2. Lidstaatoptie hypotheke

Achtergrond lidstaatoptie

Het Bazels Comité stelt internationaal standaarden vast voor bankenregelgeving. Die standaarden moeten door jurisdicties zelf in wetgeving worden overgenomen om ze geldig te laten zijn. CRR3 implementeert de finale Bazel 3 standaarden in de EU-regelgeving, met als belangrijk onderdeel de kapitaalvloer die ertoe leidt dat EU banken gemiddeld meer kapitaal moeten aanhouden. Samen met de kapitaalrequisieten bepalen risicogewichten hoeveel kapitaal een bank moet aanhouden om verliezen op te vangen.¹ Kapitaal is duurder dan vreemd vermogen.² Banken kunnen de risicogewichten uit de standaardbenadering gebruiken, d.w.z. de prudent vastgestelde risicogewichten uit de CRR3 zelf, of interne modellen gebruiken om risicogewichten zelf te berekenen. Door de kapitaalvloer mogen risicogewichten van banken die interne modellen (IRB-banken) gebruiken op geaggregeerd niveau niet lager zijn dan 72,5% van de uitkomsten van de standaardbenadering. Doel is de variabiliteit in uitkomsten van interne modellen te beperken.

De kapitaalvloer zorgt na volledige infasering voor een toename van kapitaaleisen. Berekeningen laten zien dat volledige Bazel implementatie de kapitaaleisen voor Nederlandse banken met 8,9% zou laten stijgen.³ Omdat de EU afwijkingen op de Bazel-standaarden is overeengekomen, valt de stijging waarschijnlijk lager uit. De kapitaalvloer wordt stapsgewijs ingefaseerd t/m 2030. De CRR3 bevat ook andere bepalingen die de infasering verzachten.

De lidstaatoptie maakt het mogelijk om t/m 2032 de verhoging van risicogewichten voor hypotheke die berekend worden o.b.v. interne modellen te vertragen. De lidstaatoptie houdt in dat IRB-banken, in afwijking van de Bazelstandaarden, t/m 2032 voor de berekening van de kapitaalvloer mogen rekenen met lagere risicogewichten op hypotheke, als aan voorwaarden wordt voldaan t.a.v. maximale verliezen en uitwinbaarheid.⁴ Naar verwachting zullen Nederlandse banken aan de voorwaarden voldoen.

De toename van kapitaaleisen is minder groot als DNB haar macroprudentiële maatregel voor hypotheekportefeuilles continueert. Deze zogeheten 458-maatregel heeft risicogewichten van IRB-banken voor Nederlandse hypotheke verhoogd van ongeveer 11% naar 14-15%.⁵ De maatregel wordt door DNB binnenkort mogelijk verlengd. Op een gegeven moment zal de kapitaalvloer gemiddeld leiden tot hogere minimum kapitaaleisen dan de 458-maatregel.⁶ De komende jaren is dat nog niet het geval.

¹ Risicovollere blootstellingen van banken krijgen een hoger risicogewicht dan minder risicovollere blootstellingen, waardoor meer kapitaal moet worden aangehouden.

² Hoewel kapitaalkosten hoger zijn dan schuldkosten, is het effect van hogere kapitaaleisen op financieringskosten van banken niet eenduidig vastgesteld. Studies laten zien dat een toename van kapitaalratio's met 1%-punt kan leiden tot een verandering van gemiddelde financieringskosten voor banken tussen -0,05 en +0,15%-punt (BCBS (2019), The costs and benefits of bank capital – a review of the literature, Working Paper 37).

³ [Snelle en volledige invoering Bazel 3 belangrijk voor Europese banken \(dnb.nl\)](#).

⁴ 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 max. 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.

⁵ Bron: notificatie van DNB uit eind 2022, beschikbaar op de website van het [ESRB](#).

⁶ De 458-maatregel ziet specifiek op de hypotheekportefeuille van IRB banken. De kapitaalvloer niet, maar heeft wel via hypotheke een verhogend effect op kapitaaleisen.

Advies t.a.v. uitoefening lidstaatoptie

We adviseren u om de volgende redenen de lidstaatoptie niet te gebruiken:

1. Nederland heeft zich, mede n.a.v. Kamerstukken, ingezet voor *onverkorte implementatie* van de Baselstandaarden en strenge kapitaaleisen, al verschillen visies in de Kamer over specifiek deze lidstaatoptie.⁷ Niet gebruiken past bij de inzet op prudent gekapitaliseerde banken en de beoogde werking van de kapitaalvloer.⁸ Ook is het een manier om desgewenst opvolging te geven aan het rapport 'Beleidsrichtingen voor een weerbare bankensector'. Goed gekapitaliseerde banken kunnen de economie ondersteunen, ook in moeilijke tijden, en stralen vertrouwen uit. Bij Nederlandse banken is voldoende kapitaal aanwezig om te voldoen aan verhoogde eisen en het duurt nog jaren voordat de kapitaalvloer die eisen verhoogt.
2. Een *woningmarktcorrectie* kan een systeemrisico vormen, mede vanwege de grote blootstelling van banken.⁹ DNB wijst erop dat risicogewichten van Nederlandse IRB-banken zeer laag zijn. Gebruik van de lidstaatoptie rijmt niet met de risico's die DNB ziet op de Nederlandse woningmarkt. Daarom heeft DNB de 458-maatregel geactiveerd. De NVB wijst op de lage risico's van Nederlandse hypotheeklen en ziet verhoging van risicogewichten als onnodig. We zien dat directe historische verliezen van NL banken inderdaad beperkt zijn, systeemrisico's afgenomen zijn sinds 2013 en er andere mitigerende factoren zijn. Niettemin manifesteerden risico's zich in het verleden wel, vooral via secundaire kanalen. Ook stress-testen laten zien dat banken in een zwaar-weer scenario forse verliezen kunnen lijden, overigens zonder om te vallen. Terugnijkende interne modellen vatten dit niet volledig. Bijlage 1 bevat een uitgebreidere weging van woningmarkttrisico's voor banken.
3. Als Nederland de lidstaatoptie niet uitoefent, kan dat enige tijd effecten hebben op het gelijke *speelveld*, via tijdelijke verschillen in totale kapitaaleisen tussen banken. De NVB wijst op het neveneffect dat geen gebruik maken van deze lidstaatoptie kan hebben op financiering van grote bedrijven en projecten, doordat financiering kapitaalintensiever wordt ten opzichte van banken uit landen die wel gebruik maken van de optie. Effecten op het speelveld worden echter beperkt doordat het nog jaren duurt voordat de kapitaalvloer de eisen verhoogt, de risicogewichten die gelden voor Nederlandse hypotheeklen ook van toepassing zijn op buitenlandse banken op de Nederlandse hypotheekmarkt, Nederlandse banken nu al voldoende kapitaal hebben om aan de eisen te voldoen en alle Europese banken uiteindelijk aan de definitieve eisen moeten voldoen. Bij gebruik van de lidstaatoptie zouden banken wel tijdelijk kapitaal kunnen afbouwen om kosten te besparen, al wordt dit deels beperkt door de 458-maatregel. Concurrerende banken uit andere lidstaten zouden dit ook tijdelijk kunnen als die lidstaten de optie gebruiken. We hebben beperkt beeld wat andere lidstaten gaan doen. We nemen in Nederland vroeg een besluit zodat het mogelijk is om het uitvoeringsbesluit gereed te hebben als de wijzigingen van de verordening op 1 januari 2025 van toepassing worden.

⁷ Bijv. Motie Bruins (Kamerstukken II 2019-2020, 35 107, nr. 10) en Motie Van der Lee (Kamerstukken II 2022-2023, 21 501, nr. 20, nr. 1936).

⁸ DNB benoemt dat de kapitaalvloer excessieve variabiliteit in interne modellen mitigeert en zorgt dat banken goed gekapitaliseerd zijn. Gebruik maken van de lidstaatoptie zou dit positieve effect beperken.

⁹ De ECB heeft gewezen op de risico's van deze lidstaatoptie voor de financiële stabiliteit. De ECB gaf in haar advies over het Commissievoorstel voor CRR3 aan dat de lidstaatoptie ertoe kan leiden 'dat sommige banken eigen vermogen hebben dat niet in verhouding staat tot de potentiële verliezen als gevolg van het intreden van deze risico's'. (ECB Advies van 24 maart 2022 inzake een voorstel tot wijziging van Verordening 575/2013 (CON/2022/11)).

Waarschijnlijk gebruiken sommige (grote) omliggende landen de lidstaatoptie wel en andere niet.

Het niet gebruiken van de lidstaatoptie zorgt voor een toename van kapitaalkosten voor banken t.o.v. niet-bancaire hypotheekverstrekkers, wier marktaandeel bij nieuwe hypotheekleningen gestegen is. Voor de financiële stabiliteit is dit niet noodzakelijkerwijs een probleem en toezichtregimes en risico's voor verschillende type instellingen zijn niet volledig vergelijkbaar.

4. Er is geen concrete indicatie van negatieve effecten op *betaalbaarheid* van hypotheekleningen. Kapitaalkosten zijn een onderdeel van de kosten en banken zouden een stijging daarvan al dan niet kunnen doorberekenen, maar houden nu ook al vrijwillig hogere kapitaalbuffers aan dan vereist. Er zijn geen concrete aanwijzingen dat de 458-maatregel van DNB effecten op betaalbaarheid van hypotheekleningen heeft of het niet gebruiken van de lidstaatoptie dat zal hebben.

Wel adviseren we richting de EBA en toezichthouders te communiceren dat dubbeltelling van risico's moet worden voorkomen. Als de lidstaatoptie niet wordt gebruikt, zijn NL banken in de toekomst prudentier gekapitaliseerd t.a.v. woningmarktrisico's, vergeleken met landen met historisch gezien hogere verliezen. Ook houden eveneens in CRR3 aangescherpte eisen voor waardering van onderpand rekening met het risico op overwaardering. Voorkomen moet worden dat de situatie ontstaat dat kapitaaleisen worden gestapeld als weerbaarheid al is gegarandeerd c.q. risico's al zijn geadresseerd.¹⁰ Het is onzeker of EBA en toezichthouders opvolging zullen geven aan zulke communicatie.

3. Lidstaatoptie niveau van consolidatie kapitaalvloer binnen een lidstaat

Achtergrond lidstaatoptie

Het niveau van toepassing van de kapitaalvloer in grensoverschrijdende situaties was belangrijk tijdens de onderhandelingen en had de aandacht van de Kamer. Lidstaten met afhankelijkheid van banken die een moeder in een ander EU-land hadden wilden dat deze dochterondernemingen zelfstandig volledig gekapitaliseerd zouden zijn en dat moederbanken het kapitaal niet zouden kunnen wegtrekken in tijden van crises. In deze context heeft de Kamer de motie Van der Lee aangenomen die het kabinet oproepde zich in te zetten dat de kapitaalvloer ook geldt voor dochterondernemingen.¹¹ De uitkomst van Europese onderhandelingen is dat de kapitaalvloer inderdaad geldt voor dochterondernemingen die in een andere lidstaat zijn gevestigd dan de moederbank.

Lidstaten hebben wel de optie om dochterondernemingen die in dezelfde lidstaat zijn gevestigd als de moeder uit te zonderen van toepassing van de kapitaalvloer op dochterniveau. De moeder moet de kapitaalvloer van 72,5% dan wel toepassen voor het gehele concern. Andere kapitaaleisen gelden in de EU voor elke bank, inclusief dochterondernemingen.

Advies t.a.v. uitoefening lidstaatoptie

¹⁰ Zowel microprudentiële als macroprudentiële toezichthouders houden rekening met primaire en secundaire kanalen waarop woningmarktrisico's zich kunnen manifesteren. Bankspecifieke eisen, bijv. t.a.v. sommige hypotheekleningen, of een bepaalde kalibratie van de contracyclische kapitaalbuffer (CCyB) kunnen gerechtvaardigd zijn. Via de kapitaalvloer wordt bijv. al rekening gehouden met risico's van hypotheekleningen waar LTV ratio's hoog blijven. De CCyB ziet niet specifiek op huizenmarktrisico's, maar zulke risico's manifesteren zich in Nederland wel voornamelijk via secundaire cyclische effecten.

¹¹ Een deel van de motie luidt: 'van mening zijnde dat dochters van grensoverschrijdend opererende banken aan voldoende buffereisen moeten voldoen, met name via het consistent toepassen van de output floor op het niveau van dochters, maar dat deze positie nu onvoldoende geborgd wordt, met name in de inzet van het Europees parlement; (...); verzoekt het kabinet zich er met gelijkgestemde landen voor in te zetten dat de Europese implementatie van de internationale afspraken, met name als het gaat om het ook op dochterniveau consistent toepassen van de output floor, op geen enkele wijze afzwakt'.

We adviseren om de lidstaatoptie wel te gebruiken, vanwege de volgende overwegingen:

1. Het past binnen de bedoeling van de kapitaalvloer, die op geaggregeerd niveau – over meerdere risicogebieden en type activa heen – risicogewichten van IRB-banken limiteert, om die alleen op het hoogste niveau van consolidatie van een onderneming binnen een lidstaat toe te passen en de kapitaalvloer is als zodanig gekalibreerd.¹²
2. Het enkel toepassen van de kapitaalvloer op het hoogste niveau van consolidatie binnen een lidstaat geeft banken meer flexibiliteit om risico's adequaat te beheersen, goed te reageren op schokken en erkent diversificatie van risico's, aldus de ECB in haar advies (en overigens ook de Britse toezichthouder). Dit komt risicomanagement en de financiële stabiliteit ten goede. De NVB wijst ook op de extra flexibiliteit.¹³ DNB geeft aan dat het risico bestaat dat effecten van een bindende kapitaalvloer bij de ene dochteronderneming teniet worden gedaan door een andere dochteronderneming.¹⁴ Wij zien dat niet als problematisch in het licht van flexibiliteit, diversificatie en het doel van de kapitaalvloer.
3. Toepassing van de kapitaalvloer op het niveau van dochterondernemingen creëert onnodige complexiteit. De NVB noemt o.a. de link met MREL-eisen (de zogenoemde 'bail-in buffers') die ook op het niveau van dochterondernemingen zouden kunnen gelden.

Communicatie

Media hebben, mede door de gestegen hypotheekrente, aandacht voor de betaalbaarheid van hypotheeken. Mochten er naar aanleiding van de Kamerbrief persvragen komen, dan wordt een woordvoeringslijn opgesteld.

Politiek/bestuurlijke context

- Uw ambtsvoorganger heeft toegezegd de Kamer te informeren over het besluit om de lidstaatopties wel of niet toe te passen. De Kamer heeft het kabinet met de motie Van der Lee verzocht om zich in te zetten voor de volledige implementatie van de Bazelafspraken en in het bijzonder het consistent toepassen van de kapitaalvloer op dochterniveau.¹⁵ Van der Lee plaatste deze oproep in de context van onderhandelingen over toepassing van de kapitaalvloer bij grensoverschrijdend opererende banken, waar moeder en dochter in een andere lidstaat zijn gevestigd. De lidstaatoptie ziet echter alleen op het geconsolideerd gebruik van de kapitaalvloer bij een holding binnen Nederland.
- Het CDA en de VVD hebben zich in het verleden voorstander getoond van het gebruik van de lidstaatoptie voor hypotheeken. Ook is de lidstaatoptie voor hypotheeken expliciet uitgezonderd in de oproep van de motie Van der Lee om de implementatie van het Bazelafspraken niet af te zwakken.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Deze nota bevat informatie over een voorbereidend besluit over een marktgevoelig onderwerp. Deze informatie is vertrouwelijk tot publicatie van het besluit.

¹² De ECB benoemt dat 'de output floor is gekalibreerd om de ongewenste variabiliteit van risicogewogen activa op het niveau van de bankgroep te verminderen, in plaats van op het niveau van elke entiteit.' (ECB Advies 24 maart 2022 inzake een voorstel tot wijziging CRR).

¹³ DNB ziet overigens nog geen hard bewijs voor effecten op kapitaalkosten.

¹⁴ DNB adviseert ook besluiten van andere lidstaten af te wachten voor zicht op het speelveld. Dit past niet in het tijdsplan van het uitvoeringsbesluit.

¹⁵ Kamerstukken II 2022-2023, 21 501, nr. 20, nr. 1936.