# Bijlage 2: fichebundel

# Inhoudsopgave


| | | |
|---|---|---|
| 1. | Aanscherpen liquiditeitseisen | 2 |
| 2. | Aanscherpen eisen voor hoge kwaliteit liquide activa (HQLA) | 4 |
| 3. | De minimum leverage ratio eis verhogen | 6 |
| 4. | Bazelse standaarden getrouw implementeren | 10 |
| 5. | Kapitaaleisen invoeren voor hoge concentraties staatsobligaties | 12 |
| 6. | Afschaffen mogelijkheid dat banken interne modellen toepassen | 14 |
| 7. | Aanpassingen aan AT1-kapitaalraamwerk | 17 |
| 8. | Vergroot macroprudentiële buffers | 20 |
| 9. | Vergroot harmonisatie van het vaststellen van buffers voor systeemrelevante banken | 24 |
| 10. | Systeembrede beperkingen op dividenduitkeringen en inkoop van eigen aandelen | 27 |
| 11. | Liquiditeitsmanagementtools voor ongedekte deposito's bij banken invoeren | 29 |
| 12. | Verhogen dekking van het depositogarantiestelsel (DGS) | 31 |
| 13. | Invoeren van een MREL-vloer van 10% van het balanstotaal van een bank | 34 |
| 14. | Vereisen achterstelling voor de gehele MREL-buffer | 36 |
| 15. | Verbieden uitgifte MREL-instrumenten aan non-EU beleggers | 38 |
| 16. | Publieke garanties voor liquiditeit in resolutie | 40 |
| 17. | Verdubbelen van de doelomvang van het nationale depositogarantiefonds | 43 |
| 18. | Verdubbelen van de doelomvang van het gemeenschappelijk resolutiefonds (SRF) | 45 |
| 19. | Invoeren Europees depositogarantiestelsel (EDIS) | 47 |
| 20. | Bankenbelasting progressief maken | 49 |
| 21. | Verhogen percentage minimumkapitaalregel (MKR) | 52 |
| 22. | Oprichten publieke depositobank | 54 |
| 23. | Digitaal centralebankgeld als spaarmiddel | 57 |
| 24. | Verder ontwikkelen kapitaalmarktunie (CMU) | 60 |
| 25. | Mededinging bankensector secundair mandaat van DNB maken | 63 |
| 26. | Bankvergunning light | 66 |
| 27. | Toets op stabiliteits- en afwikkelingsrisico's bij consolidatie | 68 |
| 28. | Scheiden nuts- en risicoactiviteiten banken | 70 |
| 29. | Invoeren volledig publiek geldstelsel | 71 |

| 1. Aanscherpen liquiditeitseisen | |
|---|---|
| **Samenvatting** | Het aanscherpen van liquiditeitseisen maakt banken weerbaarder tegen liquiditeitsuitstroom in tijden van stress en adresseert nieuwe kwetsbaarheden als gevolg van vergaande digitalisering en sociale media. **Deze optie is opgenomen in de basisrichting.** |
| **Doel** | Het verbeteren van de weerbaarheid van banken (en de gehele sector) tegen acute liquiditeitsuitstromen |
| **Nationale bevoegdheid** | **Nee:** maximumharmonisatie die volgt uit EU-verordening Nr. 575/2013 betreffende prudentiële vereisten voor kredietinstellingen en beleggingsondernemingen (CRR) en EU-verordening Nr. 61/2015 (LCR Delegated regulation) |
| **NL handelings-perspectief** | Inzetten op aanpassing liquiditeitsvereisten in het Bazelsraamwerk en in EU-verband. |

**Omschrijving van de maatregel**

- De minimum uitstroompercentages die gebruikt worden om de liquiditeitsdekkingsratio (LCR) te berekenen voor bepaalde ongedekte (retail en wholesale) deposito's verhogen.
- Waar nodig versterken van het pijler 2 raamwerk voor liquiditeitsrisico's die door LCR en NSFR (Net Stable Funding Ratio) onvoldoende worden geadresseerd (bijvoorbeeld beperken concentratierisico's in financiering).

**Achtergrond/rationale**

- Financiering met direct opvraagbare ongedekte deposito's maakt banken kwetsbaar voor snelle uitstroom van deposito's.
- In de huidige regelgeving wordt vereist dat banken over voldoende hoogwaardige liquide activa beschikken om in een stressscenario netto-uitstroom voor 30 dagen te kunnen op te vangen.
- Door vergaande digitalisering en het gebruik van sociale media kan tegenwoordig sneller een bankrun ontstaan.
- Het aanscherpen van de LCR maakt banken weerbaarder tegen liquiditeitsuitstroom in tijden van stress, doordat meer liquide activa beschikbaar zijn om hun korte-termijn financiële verplichtingen na te komen. Door te rekenen met hogere minimum uitstroompercentages moeten banken meer liquide activa aanhouden om aan de LCR-vereisten te voldoen.
- Risico's die door LCR/NSFR onvoldoende worden geadresseerd (zoals concentratierisico's, maturity mismatches, asset encumbrance) dienen in het kader van pijler 2 te worden gemonitord: in voorkomende gevallen kunnen door de toezichthouder bankspecifieke maatregelen worden opgelegd. Door dit raamwerk te versterken en consistenter toe te passen, wordt afgedwongen dat specifieke kwetsbaarheden effectiever worden ingeperkt bij banken voor wie dat relevant is.

**Effecten**

| | |
|---|---|
| **Financiële stabiliteit** | • Hogere liquiditeitseisen vergroten de mogelijkheid voor banken om grote onverwachte liquiditeitsschokken op te vangen zonder vertrouwen te verliezen. Daarmee maakt het individuele banken weerbaarder en zullen ook minder snel besmettingseffecten optreden.<br>• Wanneer banken hun looptijdmismatch beperken als gevolg van strengere liquiditeitseisen, nemen inherente kwetsbaarheden in het bedrijfsmodel van banken af.<br>• Wanneer banken echter worden verplicht om met hele hoge liquiditeitsbuffers te opereren, bestaat het risico dat dit ten koste gaat van de intermediatiefunctie van het bankwezen en een deel van deze dienstverlening verschuift naar de minder gereguleerde niet-bancaire sector, waardoor risico's elders in het financiële systeem (en de totale risico's voor financiële stabiliteit) toenemen. |
| **Economie** | • Strengere liquiditeitseisen kunnen twee effecten sorteren op de kredietverlening:<br>1) Verschuiving van illiquide naar liquide activa: een hogere LCR vergroot de behoefte aan hoogwaardige staatsobligaties en andere liquide activa, wat de kredietverlening van illiquide activa kan verdringen.<br>2) Hogere financieringskosten door verkleinen van looptijdmismatch: banken zullen waarschijnlijk stabielere financiering aantrekken, bijvoorbeeld in de vorm van duurdere langlopende obligaties of retaildeposito's. Dit zal de financieringskosten voor banken verhogen, die zij via een hogere uitleenrente kunnen doorberekenen aan klanten. |

| | |
|---|---|
| | • De verschuiving van illiquide naar liquide activa en de grotere vraag naar obligaties zou op de korte termijn een neerwaartse druk uitoefenen op de obligatierendementen. Dit zou de leenkosten voor overheden kunnen verlagen en schulden kunnen vergroten, en daarmee de verwevenheid tussen banken en overheden verder vergroten.<br>• Het verhogen van de minimum uitstroompercentages kan het aanhouden van dat type (relatief goedkope) deposito's voor banken minder aantrekkelijk maken, waardoor depositohouders mogelijk via hogere termijnrentes gestimuleerd zullen worden om deposito's langer vast te zetten. |
| **Concurrentie-vermogen** | • Om aan de hogere liquiditeitsnormen te voldoen zullen banken hun looptijdmismatch moeten beperken, o.a. door het liquiditeitsprofiel van activa te verbeteren of de looptijd van financiering te verlengen. Hierdoor zouden de financieringskosten stijgen en de rente-inkomsten afnemen; *ceteris paribus*, zou dit kunnen leiden tot een daling van de winstgevendheid van banken. Dit kan druk zetten op hun concurrentiepositie t.o.v. niet-bancaire spelers die doorgaans minder looptijdmismatch hebben. Dit hangt vanaf de mate van verhoging.<br>• Tegelijkertijd neemt de veiligheid van een bank toe en zouden financieringskosten van de bank op termijn kunnen dalen; net zoals de kosten voor gebruik van derivaten om renterisico's af te dekken. |
| **Publieke kosten** | • Hogere liquiditeitseisen verhogen de weerbaarheid van banken en maken de kans op bankfalen, resolutie of faillissement en eventueel publiek ingrijpen kleiner. Het kan dit risico echter niet volledig uitsluiten. Voor meer extreme stress scenario's blijft het belangrijk dat een publieke backstop beschikbaar is om besmettingseffecten en risico's voor financiële stabiliteit te voorkomen. Daarvoor is het wel belangrijk dat banken operationele toegang hebben en in staat zijn om snel voldoende onderpand te mobiliseren. |
| **Haalbaarheid** | • De LCR eis is vastgelegd in de EU-verordening CRR en gedelegeerde regelgeving. Het is niet mogelijk om hier nationaal structureel van af te wijken. Het aanpassen van de LCR vereist daarom aanpassing op Europees niveau.<br>• Het is wel mogelijk om in pijler 2 LCR add-ons op te leggen aan instellingen die vanwege hun bedrijfsmodel verhoogde risico's lopen.<br>• De CRR en LCR Delegated Regulation is de Europese implementatie van de Bazelse standaarden. De EU kan afwijken van deze standaarden, maar in EU-verband is er momenteel geen discussie m.b.t. de LCR.<br>• N.B. Momenteel heeft DNB de mogelijkheid om, mits gerechtvaardigd o.b.v. systeemrisico's, tijdelijk een hogere LCR in te stellen o.g.v. Art. 458 CRR. Dit vereist een specifieke onderbouwing en wordt getoetst door de ECB, de EBA, het ESRB en de Europese Commissie. Het is niet mogelijk om o.g.v. dit artikel permanent een fundamenteel hogere LCR in te stellen.<br>• Het mogelijke aanscherpen van liquiditeitsvereisten wordt genoemd door het Bazel Comité in het rapport over lessen vanuit maart 2023.[1] |
| **Samenhang** | |
| • Het aanscherpen van de liquiditeitseisen zou gecombineerd kunnen worden met de andere maatregelen die de kapitaaleisen voor banken versterken.<br>• De effecten van aangescherpte liquiditeitseisen op banken en de economie kunnen niet zomaar worden opgeteld bij die van hogere kapitaalnormen, omdat het communicerende vaten zijn. Dit betekent dat een toename van liquide activa gepaard zou kunnen gaan met een afname van meer risicovolle activa zoals leningen, waardoor de kapitaalratio's verbeteren. Omgekeerd zal een sterkere kapitaalpositie leiden tot een hogere Net Stable Funding Ratio (NSFR) en daarmee tot een vermindering van het liquiditeitsrisico. De omvang van deze compensatie hangt af van de balansverhoudingen, hoe bindend de nieuwe normen zijn en de reactie van individuele banken. | |

[1] *Basel Committee on Banking Supervision (2023), Report on the 2023 banking turmoil.*

| 2. Aanscherpen eisen voor hoge kwaliteit liquide activa (HQLA) | |
|---|---|
| **Samenvatting** | Door in de berekening van liquiditeitsratio's beperkingen te stellen aan HQLA-instrumenten die niet op marktwaarde worden gewaardeerd, wordt de inzetbaarheid van liquiditeitsbuffers beter gewaarborgd en de mogelijkheid van banken om grote onverwachte liquiditeitsschokken op te vangen vergroot. Volledige uitsluiting zou echter kunnen leiden tot meer volatiliteit in de kapitaalsposities en meer procycliciteit. **Variant a is opgenomen in beleidsrichting 1; variant b is opgenomen in de basisrichting.** |
| **Doel** | Het verbeteren van de weerbaarheid van banken (en de gehele sector) tegen acute liquiditeitsuitstromen |
| **Nationale bevoegdheid** | **Nee:** maximumharmonisatie die volgt uit EU-verordening Nr. 575/2013 betreffende prudentiële vereisten voor kredietinstellingen en beleggingsondernemingen (CRR) en EU-verordening Nr. 61/2015 (LCR Delegated regulation) |
| **NL handelings-perspectief** | Inzetten op aanpassing liquiditeitsvereisten in het Bazelsraamwerk en in EU-verband. |
| **Omschrijving van de maatregel** | |
| • **Variant a:** Enkel HQLA-instrumenten die boekhoudkundig op marktwaarde worden gewaardeerd mogen opgenomen worden in de liquiditeitsbuffer.<br>• **Variant b:** Nadere beperkingen stellen aan de mogelijkheid om HQLA-instrumenten die boekhoudkundig niet op marktwaarde worden gewaardeerd in de liquiditeitsbuffer op te nemen. | |
| **Achtergrond/rationale** | |
| • In de huidige regelgeving worden banken verplicht om voldoende hoogwaardige liquide activa (HQLA) aan te houden om in een periode van stress netto uitstroom voor 30 dagen te kunnen financieren.<br>• De LCR maakt geen onderscheid op basis van de boekhoudkundige classificatie van de activa. De boekhoudkundige classificatie mag echter geen belemmering vormen voor de inzetbaarheid van de liquiditeitsbuffer. Banken moeten richting toezichthouder kunnen aantonen dat stukken (door verkoop of via de repo-transactie) liquide kunnen worden gemaakt.<br>• Voor de berekening van de LCR dienen banken uit te gaan van de huidige marktwaarde van stukken, zodat gerapporteerde LCR's geen niet-gerealiseerde verliezen bevatten. Door de stukken te gebruiken voor private repotransacties kan liquiditeit worden aangetrokken zonder dat verliezen worden gerealiseerd.<br>• Desalniettemin zijn er stress scenario's waarin (minder goed gekapitaliseerde) banken met grote ongerealiseerde verliezen op HQLA portefeuilles niet in staat zijn om deze in geld om te zetten, vanwege verminderde toegang tot de repomarkt. Dit kan worden voorkomen door als voorwaarde te stellen dat alle stukken die in de liquiditeitsbuffer worden opgenomen, ook boekhoudkundig op marktwaarde worden gewaardeerd: dit zorgt ervoor dat banken deze stukken in geval van stress altijd kunnen inzetten. Dit betekent echter ook dat verliezen en winsten direct de kapitaalspositie van de bank beïnvloeden.<br>• **Variant b**: Nadere beperkingen stellen ten aanzien van de mogelijkheden om HQLA instrumenten die boekhoudkundig niet op marktwaarde worden gewaardeerd in de liquiditeitsbuffer op te nemen, zonder het gebruik van deze instrumenten volledig uit te sluiten. | |
| | |
| **Financiële stabiliteit** | • Strengere eisen voor HQLA-activa vergroten de bruikbaarheid van deze instrumenten in tijden van stress en zodoende de mogelijkheid voor banken om grote onverwachte liquiditeitsschokken op te vangen zonder vertrouwen te verliezen. Daarmee maakt het individuele banken weerbaarder en zullen ook minder snel besmettingseffecten optreden.<br>• Wanneer het inperken van de mogelijkheden om op basis van de boekhoudkundige behandeling stukken in de liquiditeitsbuffer op te nemen tot gevolg heeft dat balansen voor een groter deel op marktwaarde worden gewaardeerd, leidt dat tot meer volatiliteit en procycliciteit in de kapitaalspositie. |
| **Economie** | • Het inperken van de mogelijkheden om op basis van de boekhoudkundige behandeling stukken in de liquiditeitsbuffer op te nemen zou potentieel verstekkende structurele gevolgen kunnen hebben |

| | |
|---|---|
| | voor de balansen en bedrijfsmodellen van banken. Dit zou mogelijk ook impact hebben op de financieringscapaciteit. |
| **Concurrentie-vermogen** | • Om de volatiliteit in kapitaalposities te beperken is het mogelijk dat banken de looptijd van hun financiering zullen verlengen of de looptijd van hun activa verkorten. Dit zou kunnen leiden tot een daling van de winstgevendheid van banken en zou dit druk kunnen zetten op hun concurrentie positie ten opzichte van niet-bancaire spelers. |
| **Publieke kosten** | • Hogere/beter inzetbare liquiditeitsbuffers verhogen de weerbaarheid van banken en maken de kans op bankfalen, resolutie of faillissement en eventueel publiek ingrijpen kleiner. |
| **Haalbaarheid** | • De LCR eis, waarin HQLA worden gedefinieerd, is vastgelegd in de EU-verordening CRR en gedelegeerde regelgeving. Het is niet mogelijk om hier nationaal structureel van af te wijken. Het aanpassen van de LCR vereist daarom aanpassing op Europees niveau.<br>• Het mogelijke aanscherpen van HQLA-criteria wordt ook genoemd door het Bazel Comité in het rapport over lessen vanuit onrust in maart 2023.[2] |
| **Samenhang** | |
| • Het aanscherpen van de liquiditeitseisen zou gecombineerd kunnen worden met de andere maatregelen die de kapitaaleisen voor banken versterken. | |

[2] *Basel Committee on Banking Supervision (2023b), Report on the 2023 banking turmoil.*

| 3. De minimum leverage ratio eis verhogen | |
|---|---|
| **Samenvatting** | Het verhogen van de minimum leverage ratio vergroot het aandeel eigen vermogen en daarmee de mogelijkheid om verliezen op te vangen en vermindert impliciete garanties en de kans op overheidsingrijpen. Kapitaaleisen worden minder risicosensitief en het concurrentievermogen t.o.v. andere financiële instellingen neemt mogelijk af. Het effect op kredietverlening is niet eenduidig. **Variant b is opgenomen in beleidsrichting 1.** |
| **Doel** | Het verhogen van de schokabsorptiecapaciteit van banken en de bankensector |
| **Nationale bevoegdheid** | **Nee:** maximumharmonisatie die volgt uit EU-verordening Nr. 575/2013 betreffende prudentiële vereisten voor kredietinstellingen en beleggingsondernemingen (*CRR*) |
| **NL handelings-perspectief** | Inzetten op aanpassing leverage ratio in EU-verband en in de Bazelstandaarden |
| **Omschrijving van de maatregel** | |
| • **Variant a:** De huidige minimumeis voor de leverage ratio (LR) voor banken wordt verhoogd van 3% naar 10%.<br>• **Variant b:** De huidige minimumeis voor de LR voor banken wordt verhoogd van 3% naar 5%. | |
| **Achtergrond/rationale** | |
| • Financiering met vreemd vermogen bij banken zorgt voor hefboomwerking (leverage), waardoor het rendement op eigen vermogen toeneemt, evenals de capaciteit om krediet te verlenen.<br>• De kwetsbaarheid voor verliezen neemt door leverage echter toe. Door leverage kan een relatief beperkt onverwacht verlies namelijk al een groot deel van het beschikbare kapitaal (eigen vermogen) laten verdwijnen.<br>• De LR is één van de kapitaaleisen uit de Bazelstandaarden, die verder primair risicogewogen zijn. Dit laatste betekent dat voor risicovollere blootstellingen meer kapitaal moet worden aangehouden. Om leverage te limiteren en als achtervang voor de risicogewogen eisen is de ongewogen minimum LR-eis van 3% ingesteld t.o.v. de activa en blootstellingen buiten de balans van banken.[3]<br>• Diverse wetenschappers pleiten voor een hogere LR-eis van 10-15%, in lijn met ratio's in de jaren '30, voordat garanties zoals het depositogarantiestelsel (DGS) in het leven werden geroepen.[4] Een van hun voornaamste argumenten is herstel van de prikkelwerking t.a.v. de genomen risico's door banken. Een deel van de neerwaartse risico's wordt nu opgevangen door het resolutiefonds, het DGS en via een impliciete *too-big-to-fail* overheidsgarantie. Hierdoor hebben banken een prikkel om meer risico's te nemen dan 'natuurlijk' (*moral hazard*). Als aandeelhouders van banken door hogere leverage ratio's meer te verliezen hebben, zullen ze uit zichzelf minder risico's gaan nemen.<br>• Het verhogen van de LR beoogt banken weerbaarder te maken voor (onverwachte) schokken doordat er meer eigen vermogen is om verlies te absorberen. In deze beleidsoptie blijft de leverage ratio buffer voor mondiaal systeemrelevante banken (G-SII's), die bovenop de LR komt, ongewijzigd op 50% van hun risicogewogen G-SII buffer.<br>• Een significante verhoging van de LR naar 10% zou aanvullende maatregelen vereisen. Dit betreft o.a. de relatie met de MREL leverage ratio, zodat die niet op eenzelfde wijze wordt verhoogd en de vormgeving van rapportage om balansaanpassingen rond het einde van het kwartaal te voorkomen.<br>• Vanuit het oogpunt van schokbestendigheid kan het wenselijk zijn een deel van een verhoogde leverage ratio aan te houden in de vorm van buffers i.p.v. minimumeisen (zie onder). | |
| **Effecten** | |
| **Financiële stabiliteit** | • Het verhogen van de LR eis naar 10% leidt *grosso modo* tot een verdubbeling van het aanwezige kapitaal (de actuele leverage ratio's in |

[3] *De risicogewogen eisen, die onderscheid maken tussen het risico van verschillende soorten blootstellingen, zijn bedoeld als de primair bindende eisen in het raamwerk. De leverage ratio als achtervang beoogt het risico van excessieve leverage te beperken.*

[4] *bijv. Admati & Hellwig (2024), The Bankers' New Clothes: What's Wrong with Banking and What to Do about It - New and Expanded Edition, Benink (2020), Global Bank Capital and Liquidity after 30 Years of Basel Accords, J. Risk Financial Manag. 2020, 13(4), 73, en Barth, J.R. & S.M. Miller (2018), Benefits and costs of a higher bank "leverage ratio", Journal of Financial Stability, Volume 38, 2018, pagina's 37-52*

| | |
|---|---|
| | zowel Nederland als de EU zijn op dit moment gemiddeld ±5,5%)[5] en vergroot daarmee de mogelijkheden voor banken om grote onverwachte verliezen op te vangen met het kapitaal van aandeelhouders.<br>• Buffers en minimumeisen zijn complementair. Minimumeisen zorgen ervoor dat banken ten alle tijden kapitaal hebben om verliezen op te vangen zonder dat de overheid moet bijspringen. Buffers daarentegen kunnen worden vrijgegeven of kan op worden ingeteerd en zorgen voor schokabsorptie. Een verhoging van de minimum LR naar 10% betekent dat het kapitaal moet worden aangehouden in de vorm van minimumeisen, waar te allen tijde aan moet worden voldaan om niet *failing-or-likely-to fail* (FOLTF) te zijn. Dit zorgt, *ceteris paribus*, dus niet voor een toename van de mogelijkheid om verliezen op te vangen zonder bijzondere maatregelen te moeten treffen om FOLTF te voorkomen.<br>• Het verhogen van het eigen vermogen van banken leidt ertoe dat banken (en aandeelhouders) meer te verliezen hebben en dus minder risico's zullen nemen.<br>• Indirect worden ook liquiditeitsrisico's beperkt, omdat er minder snel vertrouwensverlies optreedt t.a.v. het vermogen om voort te bestaan.<br>• I.t.t. de huidige situatie wordt – bij verder ongewijzigde kapitaalstandaarden – de LR de bindende eis voor banken en wordt het raamwerk daarmee minder risicosensitief. Dit en de noodzaak om winstgevend te blijven kan een prikkel introduceren om meer geld te alloceren naar risicovollere activa. Dit effect kan mogelijk gedeeltelijk worden gemitigeerd doordat banken een grotere prikkel krijgen om een betere risk-return afweging te maken, doordat aandeelhouders meer te verliezen hebben.<br>• Te verwachten valt dat een LR-eis van 10% het minder aantrekkelijk maakt voor banken om staatsobligaties aan te houden, omdat er onder de LR voor elke blootstelling evenveel kapitaal aangehouden moet worden. Hiermee moet er dus voor staatsobligaties ook kapitaal worden aangehouden i.t.t. onder het risicogewogen raamwerk, waar er een 0% risicogewicht geldt. Wel zullen banken nog steeds liquide activa van hoge kwaliteit (HQLA) moeten aanhouden. Mogelijk is daar enige verschuiving naar andere type HQLA. Dit zou enerzijds de verwevenheid tussen banken en overheden beperken. Anderzijds beperkt dit het gebruik van relatief veilige activa in het financiële systeem en het aanhouden van overheidsobligaties als HQLA.<br>• Naar verwachting zal meer kredietverlening via niet-bancaire financiële instellingen lopen als kapitaalratio's voor banken toenemen (zie onder). Om risico's daarvan te beheersen, in plaats van een verschuiving van risico's te sorteren, zal het inzicht in de risico's en zullen de prudentiële kaders voor die instellingen adequaat moeten zijn. |
| **Economie** | • De literatuur is niet eenduidig over de effecten van het aanhouden van meer kapitaal op de kredietverlening en daarmee op de reële economie. Bestaand onderzoek wijst op een optimaal niveau dat overeenkomt of hoger is dan huidige kapitaaleisen.[6] Volgens de Modigliani-Miller theorie leveren hogere kapitaaleisen geen hogere kosten op, omdat er geen verschil is in het aanhouden van eigen of vreemd vermogen. Echter gaat deze theorie uit van een wereld zonder verstoringen van o.a. belastingen. Ook heeft de evaluatie van de Bazel III standaarden geen negatief effect op de kredietverlening tijdens de infasering geconstateerd.[7] Tegelijkertijd zijn er ook empirische analyses die een negatief effect aantonen van hogere buffers op kredietverlening in zowel de EU als de VS. Als dit een eerlijke en adequate reflectie is van de risico's van krediet is dat niet noodzakelijkerwijs negatief. Ten slotte is het effect op kredietverlening afhankelijk van de mate waarin banken de potentieel hogere financieringskosten doorrekenen aan hun klanten via hogere kapitaalmarktrentes, of dit interen op hun winst. Een BCBS overzicht |

[5] *ECB (z.d.) Data portal, geraadpleegd januari 2024,* https://data.ecb.europa.eu/
[6] *BIS (2019), The costs and benefits of bank capital – a review of the literature, Working Paper 37, juni 2019*
[7] *Basel Committee on Banking Supervision (2019), The costs and benefits of bank capital – a review of the literature. Working Paper 37.*

| | |
|---|---|
| | studie vindt dat een verhoging van risicogewogen kapitaalseisen met 1 procentput de rente tot aan 0,25 procentpunt kan verhogen.[8]<br>• Gegeven de fiscale behandeling van vreemd vermogen en gepercipieerde impliciete overheidsgaranties bij lage kapitaalratio's kunnen hogere buffers op korte termijn tot hogere financieringskosten leiden. Wanneer deze kosten worden doorberekend aan klanten, kan dit een negatief effect hebben op de kredietverlening en daarmee de reële economie.<br>• Op de lange termijn zorgen hogere buffers ervoor dat banken beter in staat zijn om schokken op te vangen en daarmee hun economische functies, waaronder kredietverlening, te vervullen. Dit heeft op de lange termijn dus een positief effect op de reële economie. Procycliciteit vermindert daarmee waarschijnlijk. Dit laatste is ook het geval doordat lager leverage bij banken kan leiden tot minder schuldfinanciering en bubbelvorming in de economie.<br>• Een zorgvuldige en een langzame infasering kan effecten op kredietverlening, voor zover aanwezig, verminderen of ondervangen, net zoals gebeurd is na de financiële crisis van 2008.<br>• Er wordt geen direct effect op sparen en betalen verwacht. |
| **Concurrentie-vermogen** | • De *Return on Equity* (RoE) van banken zal lager zijn als ze meer eigen vermogen moeten aanhouden. Daarnaast zal ook de *Return on Assets* (RoA) mogelijk dalen, zolang kapitaal (fiscaal) kostbaarder is dan vreemd vermogen. Ervan uitgaande dat deze maatregel ook wordt ingevoerd voor de Europese onderdelen van banken met een hoofdkantoor buiten de EU, zal deze maatregel geen effect hebben op het concurrentievermogen binnen de EU. Wel zal het mogelijk voor banken vanuit de EU moeilijker worden om te concurreren op buitenlandse markten, met name voor activiteiten die 'activa-intensief' zijn.<br>• Het concurrentievermogen van banken t.o.v. andere financiële instellingen, waarvoor de minimum LR niet geldt, neemt in de transitie waarschijnlijk af, zolang kapitaal kostbaarder is dan vreemd vermogen. Tegelijkertijd kunnen goed gekapitaliseerde banken ook profiteren van andere voordelen, zoals lagere kapitaalkosten door hun lagere risico.<br>• Niettemin blijven andere factoren, zoals goed management en kostenefficiëntie van een bank, belangrijker voor winstgevendheid van een bank dan kapitaalkosten.<br>• Als interne modellen door een LR van 10% hun relevantie verliezen of risicogewogen eisen zelfs zouden vervallen, leidt dit tevens tot een versimpeling, in het eerste geval tenminste de facto. Dit kan tot lagere kosten voor banken en toezichthouders leiden. |
| **Publieke kosten** | • Een LR eis van 10% verhoogt de weerbaarheid van banken en maakt de kans op bankfalen, resolutie of faillissement en eventueel publiek ingrijpen significant kleiner. Risico's liggen daarmee meer bij de verstrekkers van dit eigen vermogen. |
| **Haalbaarheid** | • De LR eis van 3% is vastgelegd in de EU-verordening CRR. Het is niet mogelijk om hier nationaal structureel van af te wijken. Het instellen van een structureel hogere LR vereist daarom aanpassing van de CRR.<br>• N.B. Momenteel heeft DNB de mogelijkheid om, als dit op basis van systeemrisico's gerechtvaardigd kan worden, tijdelijk een hogere leverage ratio in te stellen o.g.v. Art. 458 CRR. Dit vereist een specifieke onderbouwing en wordt getoetst door de ECB, de EBA, het ESRB en de Europese Commissie. Het is niet mogelijk om o.g.v. dit artikel permanent een fundamenteel hogere leverage ratio in te stellen.<br>• De CRR is de Europese implementatie van de Bazelse standaarden. De EU kan afwijken van deze standaarden, maar in EU-verband is er geen draagvlak voor een verhoging van de leverage ratio, afwijkend van de Bazelse standaarden.<br>• Tevens is er in internationaal verband geen draagvlak te verwachten voor een dergelijk forse verhoging van de leverage ratio in de Bazelse standaarden. |
| **Samenhang** | |

[8] *BIS (2019), The costs and benefits of bank capital – a review of the literature, Working Paper 37, juni 2019*

- Deze optie kan gecomplementeerd worden met aanpassingen in het risicogewogen raamwerk, zoals beschreven in fiches 3 en 8. Als risicogewogen eisen ook significant toenemen, kan worden voorkomen dat de LR de bindende eis wordt.
- Een hogere LR vermindert de kans op bankfalen en vraagt om een balans met aanpassingen in het depositogarantiestelsel of het raamwerk van resolutie.
- De gunstige fiscale behandeling van vreemd vermogen t.o.v. eigen vermogen, vanwege de mogelijkheid van renteaftrek, blijft een verstorende werking hebben op de kosten van vreemd vermogen t.o.v. eigen vermogen.
- Een nog hogere LR eis dan 10% zou kunnen worden gecombineerd met bepaalde vrijstellingen in toezicht op kredietrisico's, en zodoende toezichtlasten voor banken verminderen.

| 4. Bazelse standaarden getrouw implementeren | |
|---|---|
| **Samenvatting** | Tijdige en volledige Europese implementatie van Bazelstandaarden versterkt de weerbaarheid van de bankensector en zorgt voor mondiale cohesie en een gelijk speelveld. Hoewel de standaarden in internationaal verband overeengekomen zijn na de financiële crisis in 2008, zijn ze niet volledig geïmplementeerd in Europese wetgeving. **Variant a is opgenomen in beleidsrichting 1. Variant b is opgenomen in de basisrichting.** |
| **Doel** | Verhogen kapitaalpositie van banken door een zo veel mogelijk volledige en tijdige implementatie van Bazel standaarden |
| **Nationale bevoegdheid** | **Nee:** maximumharmonisatie die volgt uit EU-verordening Nr. 575/2013 betreffende prudentiële vereisten voor kredietinstellingen en beleggingsondernemingen (CRR), met uitzondering van toezichthouder en lidstaatopties. |
| **NL handelings-perspectief** | Inzetten op aanpassing prudentiële vereisten in EU-verband |
| **Omschrijving van de maatregel** | |
| • **Variant a:** Bazel standaarden, zoals na de financiële crisis geformuleerd, worden zo veel mogelijk volledig geïmplementeerd:<br>  ○ Huidige Europese afwijkingen, zoals de MKB en de infrastructuur ondersteunende factoren, worden ongedaan gemaakt.<br>  ○ Nieuwe afwijkingen die geïntroduceerd worden met de EU implementatie van de finalisering van de Bazel 3 standaarden, worden ook zo veel mogelijk ongedaan of niet verlengd. In 2032 zijn alle maatregelen, inclusief de outputvloer, volledig geïmplementeerd.<br>• **Variant b:** overeengekomen tijdelijke afwijkingen in de EU implementatie van de finale Bazel 3 standaarden worden tijdelijk gehouden. | |
| **Achtergrond/rationale** | |
| • Na de financiële crisis in 2008-09 zijn mondiale afspraken gemaakt over de kapitaaleisen voor banken, het zogenoemde Bazel 3 akkoord. Eind 2017 heeft het Bazels Comité besloten tot verdere hervormingen van de kapitaalseisen van banken. Zo zijn de gestandaardiseerde benaderingen voor de berekening van kapitaalvereisten voor kredietrisico, marktrisico en operationeel risico risicogevoeliger gemaakt. Ook wordt er een vloer gelegd in de kapitaalvereisten die resulteren uit de interne modellen van banken. Dit alles zorgt ervoor dat banken meer kapitaal aanhouden voor de risico's waaraan zij blootstaan.<br>• De Europese implementatie van het Bazel 3 akkoord bevat belangrijke afwijkingen van het mondiale akkoord. Deze afwijkingen zijn geïntroduceerd om rekening te houden met Europese specifieke kenmerken, of om specifieke sectoren te ondersteunen middels lagere risicogewichten. Eén van de grootste afwijkingen is dat de kapitaalvloer voor interne modellen pas na een lange transitieperiode van toepassing wordt op belangrijke kredietportefeuilles van banken, zoals een deel van de hypotheken en bedrijfskredieten. Daarnaast worden ook in de kapitaalvereisten voor marktrisico en kredietrisico afwijkingen voorgesteld en worden de lagere risicogewichten voor MKB en infrastructuur investeringen niet hersteld. Ook bevat het, in afwijking van de Bazelstandaarden, een lidstaatoptie die het mogelijk maakt het effect van de outputvloer op risicogewichten voor hypotheken te verlagen voor banken die interne modellen gebruiken.<br>• De Bazelse hervormingen versterken het Europese banksysteem en dragen bij aan de stabiliteit van de economie als geheel.[9]<br>• Huidige voorstellen voor Bazel implementatie in de VS en het VK wijken minder af dan de Europese implementatie.<br>• **Variant b**: Als minder vergaande alternatief van deze optie kan ingezet worden op het tijdelijk houden van de nieuwe, met de implementatie van finalisering van de Bazel 3 ingevoerde, tijdelijke afwijkingen van de Bazelstandaarden. | |
| **Effecten** | |
| **Financiële stabiliteit** | • Het hervormingspakket versterkt kapitaalbuffers en het risicobeheer en maakt banken beter bestand tegen een toekomstige crisis. Het verstevigt het bankensysteem, zodat het beter economische schokken kan opvangen en de transmissie van schokken naar de reële economie wordt beperkt. |

[9] *Ministerie van Financiën en DNB (2021), NL Priorities implementation final Basel 3 reforms*

| | |
|---|---|
| | • Het schrappen van uitzonderingen draagt bij aan het versimpelen van regelgeving, met mogelijk betere discipline vanuit markten als gevolg. |
| **Economie** | • De literatuur is niet eenduidig over de effecten van het aanhouden van meer kapitaal op de kredietverlening en daarmee op de reële economie. Bestaand onderzoek wijst op een optimaal niveau dat overeenkomt of hoger is dan huidige kapitaaleisen. Volgens de Modigliani-Miller theorie leveren hogere kapitaaleisen geen hogere kosten op, omdat er geen verschil is in het aanhouden van eigen of vreemd vermogen. Echter gaat deze theorie uit van een wereld zonder verstoringen van o.a. belastingen. Ook heeft de evaluatie van de Bazel III standaarden geen negatief effect op de kredietverlening tijdens de infasering geconstateerd. Tegelijkertijd zijn er ook empirische analyses die een negatief effect aantonen van hogere buffers op kredietverlening in zowel de EU als de VS. Als dit een eerlijke en adequate reflectie is van de risico's van krediet is dat niet noodzakelijkerwijs negatief. Ten slotte is het effect op kredietverlening afhankelijk van de mate waarin banken de potentieel hogere financieringskosten doorrekenen aan hun klanten via hogere kapitaalmarktrentes, of dit interen op hun winst. Een BCBS overzicht studie vindt dat een verhoging van risicogewogen kapitaalseisen met 1 procentput de rente tot aan 0,25 procentpunt kan verhogen.<br>• Implementatie zorgt voor mondiale cohesie op het gebied van prudentiële regelgeving en een gelijk speelveld voor banken. Bij afwijking van het Bazels akkoord bestaat het risico dat de mondiale cohesie ondermijnd wordt en dat de positie van de EU in internationale onderhandelingen verzwakt wordt. Daarnaast kunnen afwijkingen leiden tot een ongelijk speelveld tussen banken uit verschillende landen en zet het mogelijk andere landen aan om ook af te wijken van het mondiale akkoord. Dit vergroot het risico op een *race to the bottom.*<br>• Het afschaffen van de MKB en de infrastructuur ondersteunende factoren betekent waarschijnlijk een aanscherping van condities van leningen die worden verstrekt aan het MKB of voor infrastructuurprojecten, zoals een hogere rente. Dit leidt mogelijk tot minder kredietverlening voor risicovolle leningen, zoals bij startups. |
| **Concurrentie-vermogen** | • Een onverkorte invoering van het Bazel 3 akkoord versterkt de reputatie en daarmee het concurrentievermogen van Europese banken. Het schrappen van uitzonderingen draagt ook bij aan het versimpelen van regelgeving. Afwijkingen van het Bazels akkoord kunnen daarentegen nadelige effecten hebben voor de reputatie van Europese banken en hierdoor ook hun financieringskosten.<br>• Aangezien de Bazelse standaarden in non-EU jurisdicties over het algemeen ook niet volledig geïmplementeerd zijn, zou het volledig implementeren in de EU ervoor kunnen zorgen dat EU-banken aan strengere eisen moeten voldoen dan non-EU banken. Met name voor EU-banken die ook buiten de EU actief zijn en internationaal concurreren in handels- en zakenbankactiviteiten kan dit zorgen voor een concurrentienadeel. |
| **Publieke kosten** | • Hogere prudentiele eisen verhogen de weerbaarheid van banken en maken de kans op bankfalen, resolutie of faillissement en eventueel publiek ingrijpen kleiner, maar kunnen deze risico's niet weghalen. |
| **Haalbaarheid** | • De CRR en CRD zijn de Europese implementatie van de Bazelse standaarden. Op dit moment wijkt deze implementatie af van de mondiale afspraken. Er is weinig draagvlaak binnen de EU om de afwijkingen ongedaan te maken. |
| **Samenhang** | |
| • Volledige implementatie van Bazel standaarden kan als basis dienen voor het versterken van de weerbaarheid van de sector. Dit zijn standaarden die in internationaal verband al geaccordeerd zijn na de financiële crisis in 2008, maar niet volledig geïmplementeerd in Europa. | |

| 5. Kapitaaleisen invoeren voor hoge concentraties staatsobligaties | |
|---|---|
| **Samenvatting** | Het invoeren van kapitaaleisen voor hoge concentraties van staatsobligaties op bankbalansen vermindert de verwevenheid tussen banken en (eigen) overheden en vergroot de schokbestendigheid van banken met veel staatsobligaties. De maatregelen zorgt voor een daling van de aantrekkelijkheid van staatsobligaties wat de relatieve prijs drukken. **Variant a is opgenomen in de basisrichting.** |
| **Doel** | Het adresseren van risico's door hoge concentraties staatsobligaties op bankbalansen en beperken van de verwevenheid tussen overheden en banken |
| **Nationale bevoegdheid** | **Nee:** er bestaan momenteel geen kapitaaleisen voor staatsobligaties. Invoering hiervan vergt aanpassing van de EU-verordening Nr. 575/2013 betreffende prudentiële vereisten voor kredietinstellingen en beleggingsondernemingen (CRR) |
| **NL handelings-perspectief** | Inzetten op de invoering van kapitaaleisen voor hoge concentraties staatsobligaties op bankbalansen. |

**Omschrijving van de maatregel**

- **Variant a:** Het invoeren van kapitaaleisen voor hoge concentraties (concentratieopslag) staatsobligaties op bankbalansen.
- **Variant b:** Het mogelijk maken dat de toezichthouder bankspecifieke maatregelen neemt voor banken die blootstaan aan risico's van staatsobligaties.

**Achtergrond/rationale**

- Banken houden staatsobligaties aan als relatief liquide en beperkt risicovolle activa. Daarbij tellen staatsobligaties niet mee voor het bepalen van de risicogewogen kapitaalseis (ze hebben een risicogewicht van 0% m.b.t. kredietrisico's). Ook dit maakt het voor banken aantrekkelijk om staatsobligaties aan te houden.
- Het aanhouden van staatsobligaties is echter niet zonder risico's en nadelen:
  - Allereerst creëren de staatsobligaties op bankbalansen een wederzijdse afhankelijkheid tussen banken en overheden. Met name als het daarbij gaat om hoge concentraties staatsobligaties van de eigen overheid dan geeft dit het risico op een zogenaamde *doom loop*. Dit is een dynamiek waarbij de financiële positie en kredietwaardigheid van landen en de (lokale) banken van elkaar negatief beïnvloeden.
  - Daarnaast kennen staatsobligaties ook kredietrisico doordat overheden ook in financiële problemen kunnen komen waardoor terugbetaling in gevaar komt.
  - Verder zorgt de nulweging van staatsobligaties er ook voor dat de kapitaalallocatie van banken wordt verstoord. Door de nulweging investeren zij relatief veel in staatsobligaties, wat ten koste gaat van andere investeringen zoals kredietverlening.
- Door de gunstige behandeling van staatsobligaties in prudentiële regelgeving en voorkeur voor staatsobligaties van de eigen overheid (home bias) hebben banken een prikkel om een hoge blootstelling aan de nationale overheid op te bouwen. Er zijn EU-lidstaten waar de bankbalans voor meer dan 15% uit staatsobligaties van de eigen overheid bestaat, waarmee de banken tot wel 20% van de nationale schuld in handen hebben.[10]
- Door een concentratieopslag voor staatsobligaties in te voeren in het kapitaalraamwerk kunnen risico's en nadelen worden beperkt.[11] Een concentratieopslag ontmoedigt banken om grote concentraties van staatsobligaties van een land aan te houden. Hiermee wordt met name de verwevenheid tussen overheden en banken aangepakt maar wordt niet erkend dat staatsobligaties wel degelijk enig risico hebben (en dus een 0% weging niet passend is).
- Bij het invoeren van kapitaaleisen voor staatsobligaties ligt het voor de hand om dit met een ingroeipad te doen in plaats van onmiddellijk volledige invoering. De maatregel heeft namelijk forse effecten voor banken met hoge concentraties aan staatsobligaties. Deze effecten zijn ook ongelijk verdeeld tussen landen; in sommige landen houden banken aanzienlijk meer staatsobligaties aan dan in andere landen.
- **Variant b:** Als alternatief voor kapitaaleisen zou kunnen worden gekozen voor Pijler 2-maartegelen die het toezicht op de risico's van staatsobligaties expliciet verankeren in de toezichtcyclus. De risico's van staatsobligaties worden dan meegenomen als een van de elementen in de Supervisory Review and Evaluation Proces (SREP) van de ECB en nationale toezichthouders. Het is dan aan de toezichthouder of, en zo ja welke, maatregelen worden

[10] *DNB (2023). Overzicht Financiële Stabiliteit najaar 2023, p 22, 9 oktober 2023*
[11] *Bijvoorbeeld naar voorbeeld van Vernon (2017), Sovereign Concentration Charges: A New Regime for Banks' Sovereign Exposures, Bruegel & Peterson Institute for International Economics*

| | |
|---|---|
| genomen om mogelijke risico's te beperken. Zo kan dit bijvoorbeeld leiden tot een hogere kapitaaleis voor een specifieke bank met hoge concentraties aan staatsobligaties. | |
| **Effecten** | |
| **Financiële stabiliteit** | • Een concentratieopslag voor staatsobligaties zal ervoor zorgen dat (sommige) banken meer kapitaal aan moeten omdat zij hoge concentraties staatsobligaties aanhouden. Meer kapitaal maakt banken schokbestendiger.<br>• Daarnaast worden grote concentraties aan staatsobligaties minder aantrekkelijk voor banken. Dit zal verwevenheid tussen overheden en banken verminderen en daarmee ook bijdragen aan diversificatie. Dit zal banken schokbestendiger maken en beperkt het risico op een *doom loop*-dynamiek. Deze dynamiek wordt nog eens verder aangepakt doordat staatsobligaties uitgeven ook duurder wordt vanuit de overheid gezien. Hier gaat een disciplinerende werking vanuit waardoor er een prikkel kan ontstaan om overheidsschulden te beperken.<br>• Banken zullen relatief meer andere liquide activa gaan aanhouden. Het is niet gezegd dat deze activa minder risicovol zullen zijn. Het is mogelijk dat banken staatsobligaties substitueren voor meer risicovolle liquide activa.<br>• Het aanhouden van liquiditeitsbuffers kan kostbaarder worden. |
| **Economie** | • Voor specifieke banken zal deze maatregel kunnen leiden tot (fors) hogere kapitaaleisen. Dit zal in de transitie de kredietverlening vanuit deze banken negatief kunnen beïnvloeden.<br>• Op langere termijn ontstaat een nieuw evenwicht waarbij banken lagere concentraties staatsobligaties aanhouden en meer kapitaal hebben.<br>• De literatuur is niet eenduidig over de effecten van het aanhouden van meer kapitaal op de kredietverlening en daarmee op de reële economie. |
| **Concurrentie-vermogen** | • Als een concentratieopslag voor staatsobligaties in de EU wordt ingevoerd zal die voor alle EU-banken gelden en daarmee geen structureel concurrentie voor- of nadeel veroorzaken. In transitie zullen banken met veel staatsobligaties harder geraakt worden dan andere banken.<br>• Ten opzichte van niet-EU banken zullen EU-banken wel een concurrentienadeel ondervinden omdat ze meer kapitaal moeten gaan aanhouden of staatsobligaties moeten substitueren voor andere activa. |
| **Publieke kosten** | • De afhankelijkheid tussen banken en de (eigen) overheid zal afnemen. Dit beperkt het risico op een *doom loop* en daarmee de publieke risico's. De perceptie bij beleggers dat een bank gered wordt door een overheid wordt kleiner waarmee de impliciete garantie wordt beperkt.[12]<br>• Doordat staatsobligaties minder aantrekkelijk worden zal de relatieve prijs hiervan dalen. Dit betekent dat overheden meer rente zullen moeten gaan betalen op de overheidsschuld. Doordat een concentratieopslag niet voor alle banken (en overheden) bindend zal zijn zal het effect voor veel landen waarschijnlijk beperkt zijn. Landen waarvan de staatsschuld nu geconcentreerd bij banken uitstaat zullen echter harder getroffen worden. |
| **Haalbaarheid** | • In internationaal verband (Bazel) wordt al langer gediscussieerd over maatregelen om de risico's van staatsobligaties op bankbalansen te beperken. Tot nu toe is er echter geen draagvlak voor deze maatregelen.<br>• Ook in de EU wordt al langer gesproken over het adresseren van de risico's van staatsobligaties. Daarbij is afgesproken dat hier stappen op moeten worden gezet in het kader van de voltooiing van de bankenunie. Er is echter geen overeenstemming over wat deze stappen inhouden. Bij veel lidstaten zit veel weerstand op het nemen van maatregelen die de kosten voor staatsobligaties kunnen verhogen. |
| **Samenhang** | |
| • In de EU hangt deze maatregel samen met de discussie over de voltooiing van de bankenunie en wordt door veel landen gezien als een voorwaarde voor de oprichting van EDIS. Daarnaast wordt de discussie in de EU ook gekoppeld aan het invoeren van een Europese *safe asset*, een gezamenlijk uitgegeven veilige obligatie, die dienen als veilig liquide activa voor banken. | |

[12] *Stângă, I. M. (2014). Bank bailouts and bank-sovereign risk contagion channels. Journal of International Money and Finance, 48, 17-40.*

| 6. Afschaffen mogelijkheid dat banken interne modellen toepassen | |
|---|---|
| **Samenvatting** | Het afschaffen van het gebruik van interne modellen door banken zou kunnen leiden tot minder complexiteit in het regelgevend kader en minder prikkels voor banken om kapitaaleisen te optimaliseren. Aan de andere kant zou het ook een negatief effect doordat banken prikkels verliezen om zelf risico's goed in te schatten. **Deze optie is niet in een beleidsrichting opgenomen.** |
| **Doel** | Versimpeling van het regelgevend kader |
| **Nationale bevoegdheid** | **Nee:** maximumharmonisatie die volgt uit EU-verordening Nr. 575/2013 betreffende prudentiële vereisten voor kredietinstellingen en beleggingsondernemingen (CRR) |
| **NL handelings-perspectief** | Inzetten op aanpassing prudentiële vereisten in mondiaal en EU-verband |

**Omschrijving van de maatregel**

- Het gebruik van interne modellen door banken om hun kapitaalvereisten te bepalen afschaffen. In plaats hiervan wordt de standaard benadering gebruikt voor alle risico gebieden.

**Achtergrond/rationale**

- Kapitaaleisen worden berekend over risicogewogen activa. Hiervoor zijn standaardpercentages vastgesteld in de Bazelstandaarden, zoals geïmplementeerd in EU regelgeving. Banken mogen ook kiezen om gebruik maken van interne modellen voor het berekenen van hun risicogewogen activa, op voorwaarde dat ze daarvoor vooraf toestemming hebben gekregen van de toezichthouder.
- Het oogmerk van de maatregel is versimpeling van de regelgeving en opheffing van de nadelen die kleven aan het gebruik van interne modellen voor het bepalen van risicogewogen activa:
  - Interne modellen zijn vaak complex en vereisen aanzienlijke middelen om te ontwikkelen, implementeren en onderhouden. De complexiteit kan leiden tot uitdagingen bij het begrijpen en beheren van de modellen. Daarnaast kost het veel capaciteit voor zowel banken als toezichthouders.
  - Er bestaat het risico dat banken modellen zo inrichten dat die hun kapitaalvereisten minimaliseren. In 2021 heeft de ECB een rapport gepubliceerd waaruit bleek dat er toen meer dan 5800 tekortkomingen waren in interne modellen van Europese banken.[13]
  - Daarnaast bemoeilijkt het toezichthouders om instellingen te vergelijken. Het wordt moeilijker voor regelgevers en investeerders om de risico's van verschillende banken op een consistente manier te beoordelen.
  - Door het afschaffen van het gebruik van interne modellen zou het regelgevend en toezicht kader aanzienlijk versimpeld worden en worden verkeerde prikkels om kapitaaleisen te optimaliseren verminderd.
- In de VS wordt reeds voorgesteld om interne modellen niet meer te gebruiken voor bepaalde risicogebieden, zoals kredietrisico en operationeel risico. Wel zouden interne modellen geaccepteerd blijven voor marktrisico, het voor Amerikaanse banken meest relevante risicogebied – in Europa is dat juist kredietrisico.
- Een deel van de risico's van het gebruik van interne modellen wordt overigens al gemitigeerd door de implementatie van de finale Bazel III standaarden (Bazel 3.5), die in Europa de komende jaren worden ingefaseerd. Die standaarden bevatten (1) input vloeren, d.w.z. minimum eisen voor bepaald parameters voor interne modellen, (2) de output vloer, die bepaalt dat banken die interne modellen gebruiken minimaal 72,5% van het kapitaal moeten aanhouden t.o.v. banken die de standaardbenadering gebruiken[14], en (3) het uitzonderen van sommige activa categorieën voor het gebruik van interne modellen. Dit alles draagt bij aan het mitigeren van modelrisico's. Ook hebben toezichthouders de afgelopen jaren veel aandacht besteed aan het verbeteren van de modellen en de vergelijkbaarheid van hun uitkomsten.
- Overigens heeft de EBA in 2019 geadviseerd voor het behouden van interne modellen in het regelgevend kader, omdat die banken een prikkel geven om risico's beter te begrijpen, daar data over te verzamelen en risicomanagement te verbeteren.[15]

**Effecten**

[13] *ECB (2021), Targeted Review of Internal Models, Project report, April 2021*
[14] *De standaardbenadering is gebaseerd op risicogewichten die in wetgeving zijn vastgelegd.*
[15] *EBA (2019), policy advice on the Basel III reforms: Credit Risk, Standardised Approach and IRB Approach, 2 augustus 2019*

| | |
|---|---|
| **Financiële stabiliteit** | • De voordelen van het afschaffen van interne modellen voor financiële stabiliteit zijn niet eenduidig. Zowel bij standaardisatie als bij het behouden van interne modellen zitten voor- en nadelen ten aanzien van financiële stabiliteit.<br>• Afschaffen van interne modellen draagt enerzijds bij aan de financiële stabiliteit doordat eenvoudiger regelgeving zou kunnen leiden tot meer transparantie, zowel voor de banken als voor toezichthouders. Dit kan tevens de efficiëntie verbeteren en nalevingskosten verminderen. Daar staat tegenover dat banken voor hun IFRS-accounting alsnog gebruik moeten maken van modellen.<br>• Financiële stabiliteit wordt ook bevorderd doordat modelrisico's afnemen en er minder prikkels zijn voor banken om risico's bewust of onbewust te laag in te schatten.<br>• De maatregel kan anderzijds ook een negatief effect hebben op financiële stabiliteit doordat banken prikkels verliezen om zelf risico's goed in te schatten. Ondanks het risico op bias door banken, bieden interne modellen risicosensitiviteit en stimuleren ze efficiënt en kwalitatief kapitaal- en risicobeheer:<br>  ○ Efficiënt kapitaalbeheer: door kapitaal toe te wijzen op basis van gedetailleerde risicobeoordelingen, kunnen banken hun kapitaal beter richten op de delen van de onderneming die de grootste risico's met zich meebrengen.<br>  ○ Efficiënt en kwalitatief risicobeheer: Interne modellen stellen banken in staat om risico's op een meer gedetailleerd niveau te meten en te kwantificeren. In plaats van te vertrouwen op algemene regels en standaardbenaderingen, kunnen banken hun eigen interne modellen gebruiken om specifieke risico's in kaart te brengen die horen bij hun business model. Daarnaast moeten banken robuuste systemen en processen implementeren om hun modellen te ondersteunen. Dit bevordert een cultuur van risicobewustzijn en stimuleert continue verbetering van risicobeheer binnen de organisatie.<br>• Meeste tekortkomingen bij interne modellen zijn gerelateerd aan de data die gebruikt wordt, niet aan de modellen zelf. In de standaard benadering blijven deze tekortkomingen net zo relevant.<br>• Hiernaast is de standaardbenadering ook in sommige gevallen sterk berust op modellen, maar dan die van kredietbeoordelaars (zoals Fitch of Moody's). Risico's die aan interne modellen kleven zijn ook verbonden aan de modellen van deze bedrijven. Daar komt bij dat DNB en ECB geen direct toezicht houden op deze kredietbeoordelaars.<br>• Er is een systeemrisico dat de standaard benadering risicogewichten niet goed zijn gekalibreerd en onvoldoende rekening houdt met hele specifieke bedrijfsmodellen. Dat kan zorgen voor toezicht arbitrage prikkels voor banken om de lage risicogewichten te vinden met hoge returns (zonder zelf risico in te schatten).<br>• De EBA heeft in 2019 geadviseerd voor het behouden van interne modellen in het regelgevend kader, omdat die banken een prikkel geven om risico's beter te begrijpen, daar data over te verzamelen en risicomanagement te verbeteren.[16] De introductie in Europa via de implementatie van Bazel III van een output floor, input floor en het uitzonderen van sommige activa categorieën voor het gebruik van interne modellen draagt bij aan het mitigeren van modelrisico's. Daarnaast hebben de EBA en ECB de afgelopen jaren hard gewerkt aan het harmoniseren (van het gebruik) van modellen. |
| **Economie** | • In Nederland zijn de verwachte (en onverwachte) verliezen op leningen relatief laag in vergelijking met andere Europese landen.[17] Dit kan met interne modellen gereflecteerd worden in de risicogewogen activa. Met een standaardbenadering zouden onverwachte verliezen op Europese niveau gekalibreerd moeten worden, wat betekent dat Nederlandse banken |

*[16] EBA (2019), policy advice on the Basel III reforms: Credit Risk, Standardised Approach and IRB Approach, 2 augustus 2019*
*[17] EBA (2020), Report on the benchmarking of national loan enforcement frameworks, response to the European Commissions call for advise on benchmarking the national loan enforcement frameworks (including insolvency frameworks) from a banks creditor perspective, EBA/Rep/2020/29; ;EBA Dashboard Q2- 2023; EBA (2023) Risk Dashboard Annex, credit risk parameters, Q2 2023*

| | |
|---|---|
| | mogelijk ineffectief veel kapitaal zouden moeten aanhouden voor hun blootstelling op Nederlandse bedrijven en huishoudens. Het wordt hierdoor voor banken duurder om leningen uit te zetten in sommige activa categorieën, met als mogelijk gevolg dat banken dit d.m.v. hogere rentes doorbelasten naar hun klanten. Dit raakt potentieel o.a. hypotheken en het midden-en-klein bedrijf. |
| **Concurrentie-vermogen** | • Het voorstel zou de internationale vergelijkbaarheid tussen kapitalisatie van banken verhogen als de maatregel consistent geïmplementeerd zou worden.<br>• Anderzijds, juist door risico goed in te prijzen kunnen Nederlandse banken internationaal competitief zijn in het kapitaal dat ze aanhouden (zie boven) en in het aantrekken van *funding*.<br>• Afschaffen zou tot ongelijkheid met andere financiële instellingen kunnen leiden. Voor andere financiële instellingen zijn prudentiële eisen vaak ook gebaseerd op gebruik van modellen. |
| **Publieke kosten** | • Als het afschaffen van het gebruik voor interne modellen voor het bepalen van kapitaaleisen leidt tot effectiever toezicht, kan dit de kans op publieke kosten verminderen. |
| **Haalbaarheid** | • Met de introductie van de outputvloer in het Bazelse raamwerk wordt de rol van interne modellen in het bepalen van de kapitaaleisen al verminderd. Er lopen verder geen discussies op internationaal of Europees niveau hierover. In Europa wordt de outputvloer zelfs vertraagd ingevoerd. |
| **Samenhang** | |
| • De maatregel of een aangepaste variant van de maatregel kan worden gezien als complement van andere maatregelen die het raamwerk versimpelen en/of versterken, zoals het verhogen van de Leverage Ratio en het versimpelen van het raamwerk zoals voorgesteld door Sam Woods. | |

| 7. Aanpassingen aan AT1-kapitaalraamwerk | |
|---|---|
| **Samenvatting** | Afschaffing van de categorie AT1-kapitaal kan de veerkracht van banken vergroten en het kapitaalraamwerk vereenvoudigen. Tegelijk kan het de flexibiliteit van banken om kapitaal aan te trekken verminderen en hun financieringskosten mogelijk doen verhogen. **Variant a is opgenomen in beleidsrichting 1. Variant b is opgenomen in de basisrichting.** |
| **Doel** | Versterken van de robuustheid van het Tier 1-kapitaal door aanvullende Tier 1 (AT1) instrumenten uit te sluiten |
| **Nationale bevoegdheid** | **Nee:** maximumharmonisatie die volgt uit EU-verordening Nr. 575/2013 betreffende prudentiële vereisten voor kredietinstellingen en beleggingsondernemingen (CRR) |
| **NL handelings-perspectief** | Inzetten op aanpassing van de prudentiële kapitaalsvereisten in internationaal en EU-verband |

**Omschrijving van de maatregel**

- **Variant a:** Aanvullende Tier 1-instrumenten (AT1), die momenteel kwalificeren als Tier 1-kapitaal onder de CRR, uitsluiten als onderdeel van het Tier 1-kapitaal van een bank (en vervangen door CET1).
- **Variant b:** Harmoniseren, aanscherpen en verhelderen van regels omtrent AT1 instrumenten.

**Achtergrond/rationale**

- Binnen de kapitaaleisen wordt er onderscheid gemaakt in verschillende soorten kapitaal: Tier 1-kapitaal en Tier 2-kapitaal (aanvullend kapitaal). Tier 1-kapitaal bestaat uit *Common Equity Tier 1 (CET1)* (kernkapitaal) en aanvullend Tier 1-kapitaal (AT1). EU-regelgeving (CRR) bepaalt welke financiële instrumenten in welke categorie vallen.[18]
- De minimale Tier 1-kernkapitaalratio moet 4,5% zijn en de minimale Tier-1 kapitaalratio 6%. Van het Tier-1 kapitaal mag daarmee maximaal 25% (1,5pp) bestaan uit aanvullend tier 1-kapitaal (AT1-kapitaal). De totale kapitaalratio is 8%, waarvan maximaal 2pp bestaat uit Tier 2-kapitaal. Analoog aan de T1 kapitaalsvereisten, mag de leverage ratio voor maximaal 25% bestaan uit AT1 kapitaal.
- AT1 instrumenten zijn vaak te vinden in de vorm van *contingent convertibles* (coco's). Dit zijn verhandelbaar, verliesabsorberend en achtergesteld schuldpapier. Zij bevatten contractuele clausules die uiteenzetten onder welke voorwaarden de hoofdsom van een coco tijdelijk of permanent kan worden afgewaardeerd of omgezet in CET1-kapitaal. Als deze coco's aan de voorwaarden in de CRR voldoen, kunnen ze meetellen als AT1- of Tier 2-kapitaal. De meeste AT1 instrumenten in Europa zijn schuldinstrumenten. In andere jurisdicties zoals de VS zijn dit vaak preferente aandelen (*equity*).
- AT1-kapitaal dient twee doelen: tijdige herkapitalisatie van een bank in *going concern*, zowel tijdens als na een crisis, en daarmee het voorkomen van bail-outs.[19] De herkapitalisatie door verliesabsorptie vindt plaats door permanente of tijdelijke, gehele of gedeeltelijke afwaardering van de AT1 instrumenten, of door conversie naar aandelen. Voor AT1-kapitaal wordt het conversiemechanisme automatisch getriggerd als de CET-1 ratio beneden de 5,125% komt.[20] Bij dat percentage is het falen van een bank hoogstwaarschijnlijk al onvermijdelijk. In het contract kan een hoger triggerpercentage worden afgesproken, waarbij 7% in de praktijk een gangbaar percentage is.[21] Ook kan een andere triggergebeurtenis worden vastgesteld, bijvoorbeeld de bevoegdheid van de toezichthouder om een bank niet levensvatbaar te verklaren. De herkapitalisatie van een bank met behulp van AT1 kan dus op verschillende manieren plaatsvinden. Hierbij kunnen het moment van ingrijpen en de consequenties voor houders van AT1 variëren.
- Tijdens de onrust in maart bleek een deel van de door de Bazelstandaarden toegestane AT1 instrumenten minder transparant en duidelijk te zijn dan verwacht. De gebeurtenissen bij Credit Suisse toonden aan dat beleggers en markten de verschillende triggers die kunnen leiden tot verliesparticipatie in AT1-instrumenten niet volledig hebben begrepen of geïnternaliseerd. De instrumenten werden gebruikt terwijl niet al het CET1 kapitaal werd aangesproken. We merken hierbij wel op dat de CS casuïstiek en m.n. de discretie van de

[18] *Zie met name Deel Twee, Titel 1 en Deel Drie, Titel 1 van de EU-verordening kapitaalvereisten, nr. 575/2023.*
[19] *Basel Committee on Banking Supervision (2022), Evaluation of the impact and efficacy of the Basel III reforms.*
[20] *Dit percentage is gebaseerd op de minimum CET1 ratio van 4,5% plus 0,6125%, wat gelijk is aan de laatste van de vier kwartielen van het gecombineerde buffervereiste. Het gecombineerde buffervereiste bestaat uit de kapitaalbuffers en is altijd minimaal 2,5%. Als een bank niet voldoet aan het gecombineerde buffervereiste gelden er restricties m.b.t. het maximaal uitkeerbare bedrag (maximum distributable amount; MDA), omdat de MDA-trigger wordt geactiveerd.*
[21] *7% is gelijk aan de minimum CET1 ratio van 4,5% plus het minimale gecombineerde bufferpercentage van 2,5%.*

| | |
|---|---|
| toezichthouder (FINMA) om te instrumenten te kunnen afwaarderen specifiek is voor Zwitserland en in die vorm niet bestaat in EU wet- en regelgeving.<br>• AT1 instrumenten en de verscheidenheid in hun vormgeving, dragen verder bij aan de complexiteit van kapitaal- en schuldinstrumenten van banken. Zo heeft het type conversiemechanisme (afwaardering of omzetting) invloed op de prikkels voor het nemen van risico's door aandeelhouders. Een afwaardering impliceert namelijk een verlies voor de houders van AT1 instrumenten ten gunste van aandeelhouders. Daarentegen leidt conversie tot verwatering van aandelen, wat aandeelhouders een prikkel geeft die situatie te voorkomen. Een hoger minimum triggerpercentage dan 5,125% vergroot de kans dat AT1 hun beoogde verliesabsorberende werking in *going concern* kunnen vervullen.<br>• Ook al voor de stress in het voorjaar van 2023 waren er zorgen over de rol en complexiteit van AT1 in het regelgevend raamwerk, mede omdat bruikbaarheid van buffers erdoor beperkt wordt.[22] Er bestond weerstand om couponbetalingen in te houden vanwege angst voor een negatieve marktreactie. Als het instrument niet als zodanig bruikbaar is, staat er een vraagteken bij het nut van AT1 vanuit een *going concern* perspectief.<br>• Tijdens de stress van maart 2023 bleek bovendien dat sommige AT1 instrumenten niet bruikbaar waren in *gone concern* (de bank dreigt acuut om te vallen), omdat ze waren uitgegeven in derde landen en er obstakels waren bij grensoverschrijdend gebruik vanwege effectenrecht.<br>• Het uitsluiten van AT1-instrumenten binnen Tier 1 en het vervangen daarvan door CET1 zou mogelijk de veerkracht van banken kunnen vergroten door ervoor te zorgen dat Tier 1-kapitaal een nauwkeurigere weergave geeft van de financiële sterkte van een bank.<br>• **Variant b:** Een alternatief voor afschaffen is het harmoniseren, aanscherpen en verhelderen van de huidige regels omtrent AT1 instrumenten, de transparantievereisten en interacties met andere kaders. Dit wordt in internationaal verband onderzocht.[23] Een element daarvan kan zijn om een hoger triggerpercentage dan 5,125% voor te schrijven. Voorbeelden van andere mogelijke elementen hieruit zijn het alleen toestaan van converterende coco's of preferente aandelen. Dit vermindert complexiteit en verbetert prikkelwerking. | |
| **Effecten** | |
| **Financiële stabiliteit** | • Het afschaffen van AT1-kapitaal voor Tier 1 en vervangen daarvan met CET1 kan leiden tot meer stabiliteit. Het kan de solvabiliteit en liquiditeit van banken verbeteren door de kwaliteit van het Tier 1-kapitaal en daarmee ook van de risicogewogen eisen en de leverage ratio te verhogen.<br>• Afschaffing van AT1-kapitaal vermindert de complexiteit van het raamwerk helpt daarmee toezichthouders en marktparticipanten bij uitoefenen van toezicht/marktdiscipline.<br>• Ook de alternatieve optie van enkel het versimpelen van de voorwaarden van coco's, door bijvoorbeeld alleen converterende coco's toe te staan, vermindert de complexiteit van het raamwerk en kan helpen om prikkels van aandeelhouders op orde te brengen.<br>• Afschaffing van AT1 kapitaal (of aanpassingen in de voorwaarden) kan de bruikbaarheid van kapitaalbuffers vergroten en daarmee het vermogen van banken om schokken op te vangen.<br>• Tegelijkertijd kan het de flexibiliteit van banken om kapitaal aan te trekken verminderen, wat hun vermogen om te reageren op financiële stress kan beperken.<br>• Zonder een transitie pad kan afschaffing van AT1-kapitaal - en de daaruit volgende consequentie om dit te vervangen door CET1-kapitaal – kan leiden tot een acuut kapitaaltekort bij banken. |
| **Economie** | • Met AT1 kunnen banken een kapitaalbuffer opbouwen tegen voor banken relatief lage financieringskosten, mede doordat dit instrument - zolang het niet wordt getriggerd - geldt als vreemd vermogen en rente daardoor aftrekbaar is.[24] Het afschaffen van AT1 zou de financieringskosten mogelijk verhogen. De hogere financieringskosten kunnen tot hogere kosten van kredietverlening leiden. |

[22] *ESRB (2021) Report of the Analytical Task Force on the overlap between capital buffers and minimum requirements, december 2021 en ECB (2022) ECB response to the European Commission's call for advice on the review of the EU macroprudential framework.*
[23] *BIS (2023). Report on the 2023 banking turmoil*
[24] *Bovendien zorgt de aanwezigheid van AT1 kapitaal als een type kapitaal tussen enerzijds CET1 kapitaal en anderzijds senior ongedekt schuldpapier er ook voor dat de risico's en dus de financieringskosten van senior ongedekte financiering afnemen.*

| | |
|---|---|
| | • Op de lange termijn zijn goed gekapitaliseerde banken beter in staat om hun economische functies, waaronder kredietverlening, te vervullen. Dit heeft op de lange termijn dus een positief effect op de reële economie. |
| **Concurrentie-vermogen** | • Voor kleinere banken is het niet goed mogelijk of niet aantrekkelijk om AT1 uit te geven; voor hen is het uitgeven van AT1 is relatief kostbaar en verhandelbare volumes zijn over het algemeen te groot voor kleine banken. Afschaffen zou daarmee kunnen leiden tot een meer gelijk speelveld tussen banken, op EU niveau, en eventueel ook internationaal als de regels internationaal gelijk geïmplementeerd zou worden. |
| **Publieke kosten** | • Doordat banken naar verwachting beter in staat worden gesteld om schokken op de vangen als de kwaliteit van het kapitaal verbeterd, wordt de kans op bankfalen en daarmee publieke kosten kleiner. De impliciete overheidsgarantie wordt hier echter niet geheel mee weggenomen. |
| **Haalbaarheid** | • Uitsluiting van AT1 instrumenten als onderdeel van Tier 1 kapitaal lijkt vooralsnog een te ver gaande stap in het internationale debat. De rol van AT1 instrumenten en het mogelijk aanscherpen van de huidige regels wordt wel besproken in Bazel en wordt ook door de ECB gesteund.<br>• Uitsluiting van AT1 instrumenten als onderdeel van Tier 1 kapitaal zou zorgvuldige infasering vereisen zodat bestaande instrumenten vervangen kunnen worden. |
| **Samenhang** | |
| • Afschaffing of ten minste aanpassing/versimpeling kan worden gezien als noodzakelijk complement van andere crisismaatregelen zoals het vergroten van de bruikbaarheid van buffers, bedoeld om de economie te ondersteunen en niet om aan aandeelhouders uit te keren. | |

| 8. Vergroot macroprudentiële buffers | |
|---|---|
| **Samenvatting** | Macroprudentiële buffers waarop ingeteerd kan worden of die tijdelijk kunnen worden vrijgeven, worden hoger. Dit vergroot de schokbestendigheid van de bankensector en vermindert procyclische economische effecten. Invoering leidt tot een gelijker speelveld in de EU. **Variant a is onderdeel van beleidsrichting 1. Variant b is opgenomen in de basisrichting.** |
| **Doel** | Het verhogen van de schokabsorptiecapaciteit van banken en de bankensector |
| **Nationale bevoegdheid** | **Nee**: de regels rond macroprudentiële buffers en de leverage ratio buffer volgen uit EU-verordening 575/2013 (CRR) en EU-richtlijn 2023/36 (CRD), die maximum harmonisatie betreffen. |
| **NL handelings-perspectief** | Inzetten op aanpassing in de mondiale Bazelstandaarden en in EU-wetgeving |

**Omschrijving van de maatregel**

- **Variant a**: Vergroot macroprudentiële buffers door (1) internationaal een contracyclische kapitaalbuffer (CCyB) van 2% in te stellen in een neutrale risico-omgeving en (2) de leverage ratio te verhogen door alle macroprudentiële risicogewogen buffers te spiegelen als leverage ratio buffer (met een conversiepercentage van 50%).
- **Variant b**: Vergroot macroprudentiële buffers door (1) internationaal een CCyB van minimaal 1% in te stellen in een neutrale risico-omgeving en (2) de risicogewogen O-SII buffer te spiegelen als leverage ratio buffer met een conversiepercentage van 50%.

**Achtergrond/rationale**

- Bovenop de harde minimum- en bankspecifieke risicogewogen kapitaaleisen, waar een bank te allen tijde aan moet voldoen, kent het Bazelse en Europese raamwerk het gecombineerde buffervereiste. Die bestaat uit de uniforme kapitaalconserveringsbuffer (CCoB) van 2,5% en meerdere in hoogte variërende macroprudentiële kapitaalbuffers die zijn gerelateerd aan de systeemrelevantie van een bank, cyclische of andere systeemrisico's.
- Het gebruik van kapitaalbuffers bovenop minimumeisen zorgt voor een beschermende 'kreukelzone'. Als een bank onder de drempelwaarde voor de buffereis komt, kan die namelijk blijven functioneren zonder 'failing or likely to fail' (FOLTF) verklaard te worden. Een bank kan tijdelijk interen op de macroprudentiële buffers. Wel gelden er in toenemende mate restricties op bijvoorbeeld de uitkeringen van dividend en aandeleninkoop als een bank inteert op deze buffers.
- De toezichthouder kan bovendien sommige buffers vrijgeven, als er van tevoren voldoende kapitaal is opgebouwd om vrij te geven. Het primaire doel van de contracyclische kapitaalbuffer (CCyB) is bijvoorbeeld om de weerbaarheid van banken te vergroten op het moment dat cyclische risico's zich opbouwen, en om deze additionele middelen vrij te geven wanneer systeemrisico's materialiseren. Dit geeft banken in tijden van crisis additionele ruimte om verliezen op te vangen en om de kredietverlening te ondersteunen. Zo wordt procyclische werking van kredietverlening verkleind.
- Daarnaast kent het macroprudentiële raamwerk ook een leverage component die als achtervang (*backstop*) fungeert. Zo moeten mondiaal systeemrelevante banken een extra hoge leverage ratio aanhouden. Deze toeslag bovenop de 3% minimum leverage ratio fungeert, net als bij de risicogewogen kapitaaleisen, als 'kreukelzone'. De hoogte hiervan is 50% van de risicogewogen G-SII buffer, ofwel de risicogewogen buffer voor mondiaal systeemrelevante banken. ING is de enige Nederlandse G-SII met een risicogewogen G-SII buffer van 1% en krijgt dus een leverage ratio toeslag van 0,5%.
- Er was de afgelopen jaren discussie of buffers in de praktijk voldoende bruikbaar zijn als 'kreukelzone'. Het functioneren van het raamwerk tijdens de pandemie heeft laten zien dat het nodig is de bruikbaarheid van buffers te vergroten. Banken ervoeren allereerst een stigma om in te teren op hun buffers doordat dit zou leiden tot beperkingen op dividenduitkeringen en ze beducht waren voor signaalwerking (gepercipieerde zwakte). Bovendien bleek een groot deel van de risicogewogen buffers van Europese banken in de praktijk niet bruikbaar, omdat parallelle eisen bonden, m.n. de leverage ratio en MREL eisen. Deze problemen zijn minder aanwezig bij het vrijgeven van buffers.
- Dit fiche bestaat uit twee voorstellen/elementen:
  1) Een onderdeel van de oplossing is het aanhouden van een positief-neutrale CCyB. De beleidsoptie houdt allereerst in dat Nederland zich internationaal inzet voor het internationaal vaststellen van een positief-neutrale CCyB, bijvoorbeeld van 2% in een standaard risico-omgeving. Nu is dit percentage 0% in de meeste landen. Het raamwerk

| | |
|---|---|
| laat ruimte om de CCyB vroegtijdig in de cyclus op te bouwen, voordat excessieve cyclische risico's met zekerheid vastgesteld kunnen worden. De CCyB is dan >0% in een relatief neutrale risico-omgeving, en er is dus kapitaal aanwezig dat vrijgegeven kan worden. Een (toenemend) aantal toezichthouders, waaronder DNB, hanteert een dergelijk raamwerk. De meeste van die toezichthouders kiezen voor een percentage van 1-2%. Het Bazels comité zelf heeft de waarde hiervan benoemd.[25] Momenteel is het de discretie van elke nationale toezichthouder om het raamwerk zodanig in te zetten. Er geldt mondiaal of Europees geen minimum positief-neutrale CCyB ratio.<br>2) Het tweede element van de beleidsoptie houdt in dat Nederland zich inzet om niet alleen de G-SII buffer, maar alle kapitaalbuffers te spiegelen als leverage ratio buffer met een conversiepercentage van 50%.[26] Dit betekent dat er bovenop de minimum leverage ratio van 3% een toeslag van minimaal 1,25% komt (vanwege het spiegelen van de CCoB), in de vorm van een buffer, waarop ingeteerd kan worden. De leverage ratio wordt daarnaast ook maximaal 1,25% hoger voor nationaal systeemrelevante banken (O-SII's) in de EU, afhankelijk van de hoogte van hun (toekomstige) O-SII buffer. Die toeslag stijgt verder bij de aanwezigheid van andere systeemrisico's die leiden tot het opleggen van een buffer (zoals de CCyB). Enige jaren geleden heeft ESRB uitgerekend dat dit op dat moment de bruikbaarheid van buffers in Europa zou verhogen van 29% naar 77%.[27] Met een positief-neutrale CCyB van 2% zal er gedurende een deel van de financiële cyclus ook nog een leverage ratio buffer van 1% gelden voor de daarvoor relevante blootstellingen.<br>• Sommige landen, waaronder de VS, hebben al een hogere leverage ratio ingesteld voor mondiaal en soms nationaal systeemrelevante banken dan is vereist o.b.v. de Bazelstandaarden.<br>• Variant b: inzetten op een minimum positief-neutrale CCyB van 1% en het spiegelen van de O-SII buffer (maar niet de andere kapitaalbuffers) als leverage ratio buffer met een conversiepercentage van 50%.[28] | |
| **Effecten** | |
| **Financiële stabiliteit** | • Met internationaal een positief-neutrale CCyB van 2% worden Europese banken significant weerbaarder voor (onverwachte) schokken, doordat er meer eigen vermogen is om verlies te absorberen. Hierdoor is er minder snel sprake van vertrouwensverlies en liquiditeitsuitstroom. Bovendien komt de verhoging in de vorm van buffers i.p.v. minimumeisen. Zodoende is er kapitaal aanwezig om vrij te geven na schokken en daarmee geen procyclische reactie op te wekken. Ook verkleint een hogere risicogewogen buffer het risico dat buffers niet bruikbaar zijn doordat andere eisen binden (bijvoorbeeld MREL en de leverage ratio).<br>• Dit voorstel beoogt daarnaast de leverage ratio te verhogen, wat ook in de vorm van buffers komt. Deze verhoging en de vorm ervan maakt de bankensector weerbaarder en schokbestendiger en zorgt dat er ook een 'kreukelzone' aanwezig is bovenop de minimum leverage ratio. Zo vermindert het de procycliciteit na schokken, doordat er tijdelijk op deze buffers ingeteerd kan worden of ze, in het geval van de gespiegelde CCyB, vrijgegeven kunnen worden.[29]<br>• Doordat banken beter in staat zijn om grote onverwachte schokken op te vangen, worden indirect ook liquiditeitsrisico's beperkt, omdat er minder snel vertrouwensverlies optreedt.<br>• Mogelijk zal meer kredietverlening via niet-bancaire financiële instellingen lopen. Om risico's daarvan te beheersen, zullen ook de prudentiële kaders voor die instellingen adequaat moeten zijn. |
| **Economie** | • De literatuur is niet eenduidig over de effecten van het aanhouden van meer kapitaal op de kredietverlening en daarmee op de reële economie. Volgens de Modigliani-Miller theorie leveren hogere kapitaaleisen geen |

[25] *BIS (2022), Newsletter on positive cycle-neutral countercyclical capital buffer rates, oktober 2022*
[26] *De andere buffers zijn de CCoB, de CCyB, de O-SII buffer voor nationaal systeemrelevante banken en de systeemrisicobuffer die een toezichthouder kan opleggen voor andere systeemrisico's.*
[27] *ESRB (2022) Review of the EU Macroprudential Framework for the Banking Sector, Response to the call for advice, maart 2022*
[28] *Zoals aangegeven, hanteert een (toenemend) aantal toezichthouders, waaronder DNB, vrijwillig een raamwerk met een positief-neutrale CCyB. De meeste van die toezichthouders kiezen voor een percentage van 1-2%, en het percentage van 1% sluit dus aan bij de in de praktijk gehanteerde ondergrens als een positief-neutrale CCyB wordt gebruikt. De leverage ratio buffer is ingesteld voor G-SII's zodat de leverage ratio de achtervangfunctie ook voor die banken blijft behouden. Op eenzelfde wijze kan dit ook worden gedaan voor O-SII's, zonder het voor andere buffers te doen.*
[29] *Dit laatste gebeurt als de corresponderende risicogewogen buffer wordt vrijgegeven.*

| | |
|---|---|
| | hogere kosten op, omdat er geen verschil is in het aanhouden van eigen of vreemd vermogen. Echter gaat deze theorie uit van een wereld zonder verstoringen van o.a. belastingen. Ook heeft de evaluatie van de Bazel III standaarden geen negatief effect op de kredietverlening tijdens de infasering geconstateerd.[30] Tegelijkertijd zijn er ook empirische analyses die een effect aantonen van hogere buffers op kredietverlening in zowel de EU als de VS. Ten slotte is het effect op kredietverlening afhankelijk van de mate waarin banken de potentieel hogere financieringskosten doorrekenen aan hun klanten via hogere kapitaalmarktrentes, of dit interen op hun winst. Gegeven de fiscale behandeling van vreemd vermogen en gepercipieerde impliciete overheidsgaranties bij lage kapitaalratio's kunnen hogere buffers op korte termijn tot hogere financieringskosten leiden. Wanneer deze kosten worden doorberekend aan klanten, kan dit een negatief effect hebben op de kredietverlening en daarmee de reële economie.<br>• Op de lange termijn zorgen hogere buffers ervoor dat banken beter in staat zijn om schokken op te vangen en daarmee hun economische functies, waaronder kredietverlening, te vervullen. Dit heeft op de lange termijn dus een positief effect op de reële economie. Procycliciteit vermindert daarmee waarschijnlijk.<br>• Er wordt geen direct effect op sparen en betalen verwacht. |
| **Concurrentie-vermogen** | • Als dit op internationaal of Europees niveau zou worden ingevoerd kan het concurrentievermogen van Nederlandse banken t.o.v. andere Europese banken toenemen. In sommige andere EU-lidstaten is de gecombineerde kapitaalbuffer namelijk lager dan in Nederland.<br>• Met hogere buffers neemt het concurrentievermogen van banken t.o.v. NBFI in de transitie waarschijnlijk af, zolang kapitaal kostbaarder is dan vreemd vermogen. Tegelijkertijd kunnen goed gekapitaliseerde banken die kunnen interen op buffers ook profiteren van andere voordelen, zoals lagere kapitaalkosten door hun lagere risico, of het aanhouden van minder vrijwillige managementbuffers. Wanneer kapitaalbuffers eenmaal op het gewenste niveau zijn neemt hun concurrentievermogen waarschijnlijk niet meer verder af. |
| **Publieke kosten** | • Hogere buffers verhogen de weerbaarheid en schokbestendigheid van banken en verkleinen de kans op bankfalen, resolutie of faillissement en eventueel publiek ingrijpen.<br>• Ook verkleinen ze de kans op het procyclisch versterken van schokken doordat banken hun kredietverlening verder beperken tijdens een crisis. |
| **Haalbaarheid** | • Deze discussie is onderdeel van de door de Europese Commissie uitgestelde herziening van het macroprudentiële raamwerk voor banken. Het vergroten van bruikbaarheid van buffers is een breed gedeeld doel onder beleidsmakers en autoriteiten in de EU, en wordt ook in Bazel onderschreven. Echter, de wijze waarop dit aangepakt zou moeten worden is onderwerp van debat. Meningen zijn verdeeld over maatregelen die een toename van kapitaal omvatten, zoals de optie uit dit fiche.<br>• Afgezwakte versies van de optie uit dit fiche zijn mogelijk haalbaar. Een voorbeeld hiervan is het enkel instellen van een positief-neutrale CCyB gecombineerd met het spiegelen van de risicogewogen O-SII buffer als leverage ratio buffer i.p.v. het spiegelen van alle kapitaalbuffers. Hiermee wordt de achtervangfunctie van de leverage ratio versterkt voor de meest systeemrelevante instellingen. |
| **Samenhang** | |
| • Om het stigma dat banken ervaren om in te teren op hun buffers te verminderen, is het belangrijk om ook de problemen op te lossen rond AT1-kapitaal die ervoor zorgen dat banken couponbetalingen daarvan niet willen inhouden.[31] Om de bruikbaarheid van buffers te vergroten door parallelle eisen te verminderen, kan ook de verplichte achterstelling (*subordination*) van de MREL-buffer helpen (fiche 15). | |

[30] *Basel Committee on Banking Supervision (2022), Evaluation of the impact and efficacy of the Basel III reforms.*
[31] *Zie ook fiche 7 en over AT1 kapitaal in de context van bruikbare buffers, zie pagina's 11 en 12 van ECB (2022) ECB response to the European Commission's call for advice on the review of the EU macroprudential framework.*

- Deze optie is meer proportioneel dan een verhoging van de minimum leverage ratio tot 10%. Grote aanpassingen in het LR raamwerk vereisen mogelijk ook een aanpassing van MREL eisen.
- In vergelijking met opties die leiden tot hogere minimumeisen (zoals een verhoogde minimum leverage ratio), helpt een optie waardoor banken meer kapitaal moeten aanhouden in de vorm van buffers om beter schokken op te vangen. Daardoor zullen banken minder procyclisch reageren op een schok in vergelijking met een benadering die minimumeisen verhoogt.
- De aanwezigheid van meer kapitaal en mogelijkheden om schokken op te vangen vermindert de kans op bankfalen en vraagt om een balans met mogelijke aanpassingen in het depositiegarantiestelsel of het raamwerk van resolutie.

| 9. Vergroot harmonisatie van het vaststellen van buffers voor systeemrelevante banken | |
|---|---|
| **Samenvatting** | Macroprudentiële buffers voor systeemrelevante banken worden verder geharmoniseerd en verhoogd. Dit vergroot de schokbestendigheid van deze banken en leidt tot een gelijker speelveld in de EU. **Variant b is opgenomen in de basisrichting en variant a in beleidsrichting 1.** |
| **Doel** | Het verhogen van de schokabsorptiecapaciteit van banken en de bankensector |
| **Nationale bevoegdheid** | **Nee:** buffers voor mondiaal systeemrelevante banken worden internationaal vastgesteld en de regels rond buffers voor nationaal systeemrelevante banken volgen uit EU-richtlijn 2023/36 (CRD). |
| **NL handelings-perspectief** | Inzetten op aanpassing in de mondiale Bazelstandaarden en in EU-wetgeving |

**Omschrijving van de maatregel**

- **Variant a:** Harmoniseer criteria voor identificeren van en het vaststellen van buffers voor nationaal systeemrelevante banken, mede met een inzet op hogere systeemrelevantiebuffers voor banken die nationaal en wereldwijd systeemrelevant zijn.
- **Variant b:** Harmoniseer criteria voor identificeren van en het vaststellen van buffers voor nationaal systeemrelevante banken.

**Achtergrond/rationale**

- Banken die te groot of verweven zijn om te falen (TBTF), ofwel mondiaal en nationaal systeemrelevante banken (*global and other systemically important institutions,* G-SII's en O-SII's*)* zijn verplicht om meer kapitaal aanhouden dan banken die niet als zijn geïdentificeerd, in de vorm van respectievelijk G-SII en O-SII buffers. Deze buffers zijn onderdeel van het gecombineerde buffervereiste, dat ook in fiche 5 is toegelicht.[32]
- O.b.v. criteria t.a.v. (1) omvang, (2) verwevenheid met het financiële stelsel, (3) substitueerbaarheid van de verrichte diensten of relevantie voor de economie, (4) belang van grensoverschrijdende dienstverlening en, voor G-SII's, (5) complexiteit wordt d.m.v. scores geïdentificeerd welke banken mondiaal en nationaal systeemrelevant zijn. Vervolgens krijgen deze banken buffers opgelegd, waarbij hogere scores leiden tot hogere buffers.
- De variëteit in het vaststellen van O-SII buffers binnen Europa leidt tot een ongelijk speelveld en het onvoldoende adresseren van systeemrisico's voortvloeiend uit systeemrelevantie van banken. Eind 2020 concludeerde de EBA dat er o.b.v. economische factoren ongerechtvaardigde heterogeniteit is in de variatie van het vaststellen van O-SII buffers die een bron van zorg is.[33] EBA stelde dat vanuit financiële stabiliteitsperspectief met name te lage kalibratie een zorg is vanwege systeemrisico's en mogelijke negatieve grensoverschrijdende besmetttingseffecten.
  - Voor het identificeren van mondiaal systeemrelevante banken (G-SII's) en het vaststellen van hun buffers is de methodologie vrijwel volledig geharmoniseerd.
  - Echter, voor nationaal systeemrelevante banken in Europa (O-SII's) zijn er weliswaar (niet-bindende) EBA richtsnoeren voor de identificatie van de O-SII's, maar is er geen EU-brede harmonisatie t.a.v. de vaststelling van de buffers. Het vaststellen van de O-SII buffers is primair een nationale bevoegdheid. Binnen het eurogebied kan de ECB die buffers, indien nodig, verhogen.[34] In dit verband gebruikt de ECB een methodologie voor het identificeren van O-SII's en vaststellen van buffers die *de facto* tot minimumharmonisatie t.a.v. de hoogte van buffers in het SSM leidt.
- Dit fiche bestaat uit twee elementen:
  1. Inzet op verdere harmonisatie van criteria voor identificeren van O-SII's en het vaststellen van minimale O-SII buffers in technische standaarden door de EBA. Dit met

[32] *Die bestaat uit de uniforme kapitaalconserveringsbuffer van 2,5% en meerdere in hoogte variërende macroprudentiële kapitaalbuffers die zijn gerelateerd aan de systeemrelevantie van een bank, cyclische of andere systeemrisico's. Dit komt bovenop de harde minimum- en bankspecifieke risicogewogen kapitaaleisen, waar een bank te allen tijde aan moet voldoen. Het gebruik van kapitaalbuffers bovenop minimumeisen zorgt voor een beschermende 'kreukelzone'. Als een bank onder de drempelwaarde voor de buffereis komt, kan die namelijk blijven functioneren zonder 'failing or likely to fail' (FOLTF) verklaard te worden. Een bank kan tijdelijk interen op de macroprudentiële buffers. Wel gelden er in toenemende mate restricties op bijvoorbeeld de uitkeringen van dividend en aandeleninkoop als een bank inteert op deze buffers.*

[33] *EBA (2020), EBA report on the appropriate methodology to calibrate O-SII buffer rates, EBA/Rep/2020/38, december 2020*

[34] *Dit betreft de zogenoemde top up bevoegdheid van de ECB, vastgelegd in Art. 5 van de SSM verordening (Verordening 1024/2013 van de Raad).*

het oog op tegengaan van fragmentatie binnen de EU en het verminderen van het risico op een te lage kalibratie van buffers in andere lidstaten.[35]

2. Inzet op richtinggevende criteria die kunnen leiden tot een kalibratie van G-SII en O-SII buffers die compenseert voor hun systeemrelevantie, door in te zetten op een methodologie die uitgaat van het principe dat de hoeveelheid bufferkapitaal de geschatte impact van het falen van een systeemrelevante bank gelijk maakt aan die van een niet systeemrelevante bank (ofwel een *equal expected impact*).

**Variant b:** alleen element 1, met het oog op harmonisatie en beperking van het risico op te lage kalibratie bij het vaststellen van O-SII buffers in andere lidstaten.

| **Effecten** | |
|---|---|
| **Financiële stabiliteit** | • De aanwezigheid van hogere en meer geharmoniseerde systeemrelevantiebuffers maakt de grote Europese banken weerbaarder voor (onverwachte) schokken, doordat er meer eigen vermogen is om verlies te absorberen.<br>• Dit (element 1, maar zeker ook element 2) versterkt precies de banken waarvan eventueel falen de meeste impact heeft en dus moet worden vermeden.<br>• Bovendien komt de verhoging in de vorm van buffers i.p.v. minimumeisen: dit zorgt voor een 'kreukelzone' die procycliciteit na schokken vermindert, doordat er tijdelijk op deze buffers ingeteerd kan worden.<br>• Doordat banken beter in staat zijn om grote (onverwachte) schokken op te vangen, worden indirect ook liquiditeitsrisico's beperkt, omdat er minder snel vertrouwensverlies optreedt. |
| **Economie** | • De literatuur is niet eenduidig over de effecten van het aanhouden van meer kapitaal op de kredietverlening en daarmee op de reële economie. Volgens de Modigliani-Miller theorie leveren hogere kapitaaleisen geen hogere kosten op, omdat er geen verschil is in het aanhouden van eigen of vreemd vermogen. Echter gaat deze theorie uit van een wereld zonder verstoringen van o.a. belastingen. Ook heeft de evaluatie van de Bazel III standaarden geen negatief effect op de kredietverlening tijdens de infasering geconstateerd.[36] Tegelijkertijd zijn er ook empirische analyses die een effect aantonen van hogere buffers op kredietverlening in zowel de EU als de VS. Ten slotte is het effect op kredietverlening afhankelijk van de mate waarin banken de potentieel hogere financieringskosten doorrekenen aan hun klanten via hogere kapitaalmarktrentes, of dit interen op hun winst. Gegeven de fiscale behandeling van vreemd vermogen en gepercipieerde impliciete overheidsgaranties bij lage kapitaalratio's kunnen hogere buffers op korte termijn tot hogere financieringskosten leiden. Wanneer deze kosten worden doorberekend aan klanten, kan dit een negatief effect hebben op de kredietverlening en daarmee de reële economie.<br>• Op de lange termijn zorgen hogere buffers ervoor dat banken beter in staat zijn om schokken op te vangen en daarmee hun economische functies, waaronder kredietverlening, te vervullen. Dit heeft op de lange termijn dus een positief effect op de reële economie. Procycliciteit vermindert daarmee waarschijnlijk.<br>• Door in te zetten op harmonisatie en verhoging van de systeemrelevantiebuffers wordt kapitaal verhoogd voor systeemrelevante banken, terwijl niet systeemrelevante banken niet geraakt worden. |
| **Concurrentie-vermogen** | • Als dit op Europees niveau wordt ingevoerd neemt het concurrentieniveau van Nederlandse banken t.o.v. andere Europese banken waarschijnlijk toe.<br>• Het inzetten op richtinggevende criteria die kunnen leiden tot een kalibratie van G-SII en O-SII buffers die compenseert voor hun systeemrelevantie (element 2) zorgt voor een gelijker speelveld tussen grote en kleine banken. Het compenseert voor de TBTF-voordelen die systeemrelevante banken kunnen hebben en alloceert het kapitaal waar |

[35] *Dit kan worden gecombineerd met een bredere inzet voor harmonisatie t.a.v. het macroprudentiële raamwerk in de EU, o.a. m.b.t. de maatregelen beschreven in fiche 5.*

[36] *Basel Committee on Banking Supervision (2022), Evaluation of the impact and efficacy of the Basel III reforms.*

| | |
|---|---|
| | dit het meeste nodig is. Dit is in lijn met principes als efficiëntie en proportionaliteit.<br>• Met hogere buffers neemt het concurrentievermogen van grote banken t.o.v. NBFI in de transitie mogelijk enigszins af, zolang kapitaal kostbaarder is dan vreemd vermogen. Tegelijkertijd kunnen goed gekapitaliseerde banken die kunnen interen op buffers ook profiteren van andere voordelen, zoals lagere kapitaalkosten door hun lagere risico, of het aanhouden van minder vrijwillige managementbuffers. Wanneer kapitaalbuffers eenmaal op het gewenste niveau zijn neemt hun concurrentievermogen waarschijnlijk niet meer verder af. |
| **Publieke kosten** | • Hogere systeemrelevantiebuffers verhogen de weerbaarheid en schokbestendigheid van banken, ook voor schokken voortvloeien uit falen van andere Europese banken. Ze verkleinen de kans op bankfalen, resolutie en eventueel publiek ingrijpen.<br>• Ook verkleinen ze de kans op het procyclisch versterken van schokken doordat banken hun kredietverlening verder beperken tijdens een crisis. |
| **Haalbaarheid** | • Deze discussie is onderdeel van de door de Europese Commissie uitgestelde herziening van het macroprudentiële raamwerk voor banken. Het meer harmoniseren van de criteria voor het identificeren van nationaal systeemrelevante banken is breed gedeeld. Meningen zijn verdeeld over maatregelen die een toename van kapitaal omvatten. |
| **Samenhang** | |
| • Buffers en minimumeisen zijn complementair. In vergelijking met opties die leiden tot hogere minimumeisen, helpt een optie waardoor banken meer kapitaal moeten aanhouden in de vorm van buffers om beter schokken op te vangen, mits de minimumeisen al van een voldoende veilig niveau zijn. Daardoor zullen banken minder procyclisch reageren op een schok in vergelijking met een benadering die minimumeisen verhoogt.<br>• Deze optie is complementair aan fiche 5. Het gebrek aan harmonisatie van het raamwerk voor het identificeren van nationaal systeemrelevante banken (O-SII) wordt namelijk gezien als een argument tegen het spiegelen van de O-SII buffer als leverage ratio buffer.<br>• Om het stigma dat banken ervaren om in te teren op hun buffers te verminderen, is het belangrijk om ook de problemen op te lossen rond AT1-kapitaal die ervoor zorgen dat banken couponbetalingen daarvan niet willen inhouden.[37] | |

[37] *Zie ook fiche 7 en over AT1 kapitaal in de context van bruikbare buffers, zie pagina's 11 en 12 van ECB (2022), ECB response to the European Commission's call for advice on the review of the EU macroprudential framework .*

| 10. Systeembrede beperkingen op dividenduitkeringen en inkoop van eigen aandelen | |
|---|---|
| **Samenvatting** | De introductie van systeembrede dividendrestricties en beperkingen op inkopen van eigen aandelen kunnen helpen om de kapitaalpositie van banken te versterken ten tijde van stress, zodat verliezen beter opgevangen kunnen worden Een systeembrede maatregel gaat marktstigma richting individuele instellingen tegen. Tegelijkertijd, kan onzekerheid bij beleggers voor hogere financieringskosten voor banken zorgen. **Deze optie is opgenomen onder beleidsrichting 2.** |
| **Doel** | Dividend en eigen aandelen inkoop beperken systeembreed in tijden van crisis om de weerbaarheid van banken te versterken. |
| **Nationale bevoegdheid** | Nee: maximumharmonisatie die volgt uit EU-richtlijn 2013/36/EU betreffende toegang tot het bedrijf van kredietinstellingen en het prudentiële toezicht op kredietinstellingen en beleggingsondernemingen (CRD) |
| **NL handelings-perspectief** | Inzetten op aanpassing van prudentiële vereisten in internationaal of EU-verband. |
| **Omschrijving van de maatregel** | |
| • Introductie van bindende macroprudentiële mogelijkheden om restricties op uitkeringen op te leggen aan banken, in het geval van een macro-economische schok of een systeemcrisis. | |
| **Achtergrond/rationale** | |
| • Macro-economische schokken en systeemcrises kunnen kwetsbaarheden in de hoogte van kapitalisatie van banken blootleggen. Dividenduitkeringen kunnen de capaciteit van een bank om financiële schokken op te vangen zwakker maken.<br>• Er bestaan al mogelijkheden om op case-by-case basis kapitaalrestricties op te leggen, zoals bepaald in de Artikel 102 (1), 104(1), 141 CRD, en Artikel 16(2) van de SSM-verordening. Ook wordt *moral suasion* gebruikt door de toezichthouder om niet-duurzame kapitaaluitkeringen te beperken.<br>• Na de coronapandemie zijn beperkingen op uitkeringen als prudentiële maatregel vaak besproken in financiële stabiliteitsrapporten en academische literatuur.[38] Tijdens de pandemie heeft de ESRB / ECB bijvoorbeeld verzocht om geen dividend uit te keren, wat door de meeste banken is opgevolgd.[39]Het beperken van kapitaaluitkeringen is een van de systeem maatregelen die je kan nemen in tijden van stress, anders dan het los laten van de CCyB.<br>• Huidige regelgeving biedt onvoldoende opties om systeembrede beperkingen op te leggen tijdens systeemcrisissen. Dit fiche richt zich op een systeembrede restrictie op het uitkeren van dividend en op de inkoop van eigen aandelen. | |
| **Effecten** | |
| **Financiële stabiliteit** | • Systeembrede dividendrestricties en beperkingen op inkopen van eigen aandelen kunnen helpen om de kapitaalpositie van instellingen te versterken ten tijde van een (naderende) economische crisis, zodat verliezen beter opgevangen kunnen worden.<br>• Systeembrede restricties kunnen helpen om stigma-effecten en collectieve actie problemen rondom het interen op buffers tegen te gaan, doordat niet een individuele bank als eerste zo'n beperking aan investeerders hoeft uit te leggen.<br>• Kapitaalrestricties kunnen tot negatieve marktreacties leiden, en mogelijk tot een minder stabiele aandeelhoudersbasis. Dit was tijdelijk te observeren bij de invoering van de Covid-19 dividendbeperkingen o.b.v. aanbevelingen, die gepaard gingen met een daling van aandelenprijzen. Op peil blijvende waarderingen zijn van belang voor de weerbaarheid van de sector, o.a. vanwege de invloed op het vermogen van banken om kapitaal op te halen (in crisistijd).<br>• De weging van voor- en nadelen van een wettelijke bevoegdheid om restricties op uitkeringen op te leggen, zijn mede afhankelijk van de vormgeving. Dit betreft onder andere de trigger, het bestuur, de lengte en de afbakening van de maatregel. De balans tussen het voordeel van hogere kapitaalniveaus enerzijds en een toename in (markt)onzekerheid |

[38] *BIS (2023), System-wide dividend restrictions: evidence and theory, BIS Working Papers, N.1131, oktober 2023; ECB (2023), A new tool in the box: dividend restrictions as supervisory policy stimulus, ECB research bulletin n.107, mei 2023*

[39] *Andreeva, D., Bochmann, P. & Schneider, J. (2023). Evaluating the impact of dividend restrictions on euro area bank valuations. ECB Working Paper Serie, No 2787 / February 2023.*

| | |
|---|---|
| | anderzijds is echter delicaat en afhankelijk van de invulling van deze factoren. Helder en concreet geformuleerde triggers en lengte kunnen speculatie en onzekerheid in de markt over de invoering van kapitaalrestricties in enige mate mitigeren. Om een evenwichtig speelveld met andere jurisdicties te garanderen zouden aanvullende bevoegdheden voor banken bij voorkeur in Bazel moeten worden afgestemd.<br>• Tijdens de Covid-19 pandemie functioneerde dividendrestricties grotendeels als een uitstel van dividenduitkeringen en niet als een dividendverlaging. |
| **Economie** | • Het behoud van kapitaal draagt bij aan de weerbaarheid van de sector. Op de lange termijn zorgt dit voor meer ruimte voor kredietverlening aan bedrijven.<br>• Onzekerheid over uitkeringen van toekomstig dividend en beperkingen op kapitaalstromen richting investeerders kunnen financieringskosten van banken doen toenemen. Dit kan indirect mogelijk effect hebben op de financiering van de reële economie.<br>• Ook de hoogte van de trigger voor dividendrestricties kan indirect mogelijk effect hebben op de financiering van de reële economie. Banken kunnen namelijk terughoudend worden in hun gebruik van kapitaal zodra de trigger in zicht komt omdat ze niet bij de grens van restricties op uitkeringen willen komen. |
| **Concurrentie-vermogen** | • Een systeembrede maatregel die automatisch geldt voor de gehele sector gaat marktstigma richting individuele instellingen tegen. Tegelijkertijd, een systeembrede aanpak kan ook ervoor dat goed gekapitaliseerde banken meer geraakt worden. Deze banken worden gekenmerkt door hoge dividendrendementen, waardoor een dergelijke maatregel een grotere marktimpact heeft t.o.v. peers die minder dividend uitkeren.<br>• Onzekerheid over uitkeringen van toekomstig dividend en beperkingen op kapitaalstromen richting investeerders kunnen financieringskosten van banken doen toenemen. Ook kan het de toegang tot kapitaalmarkten negatief beïnvloeden voor de betreffende banken t.o.v. buitenlandse banken en andere financiële instellingen aan wie een dergelijke beperking niet opgelegd kan worden. Dit laatste is met name een significant risico als dergelijke beperkingen alleen in Europees verband geïntroduceerd zouden worden. |
| **Publieke kosten** | • Private risico's worden explicieter gedragen door banken, waardoor de potentiële last voor de overheid of centrale bank wordt verminderd. |
| **Haalbaarheid** | • Systeembrede kapitaalrestricties zouden eventueel onderdeel kunnen worden van de discussies over de herziening van het macroprudentiële kapitaalraamwerk.<br>• Er is echter beperkt draagvlak voor generieke aanvullende bindende discretionaire bevoegdheden voor systeembrede restricties. |
| **Samenhang** | |
| • De maatregel is complementair aan andere crisismaatregelen zoals het versoepelen van buffervereisten. | |

| 11. Liquiditeitsmanagementtools voor ongedekte deposito's bij banken invoeren | |
|---|---|
| **Samenvatting** | LMTs maken het mogelijk in te grijpen bij deposito-uitstroom en verminderen, in het geval van beprijzen van onttrekkingen, prikkels om geld weg te halen. Het risico op inzet kan onttrekkingen verergeren en inzet beperkt toegang tot deposito's. **Deze optie is niet opgenomen in een beleidsrichting.** |
| **Doel** | Mogelijk maken om een snelle uitstroom van deposito's te stoppen en daarmee banken weerbaarder maken voor liquiditeitsrisico's |
| **Nationale bevoegdheid** | **Nee:** regelgeving voor banken is vastgelegd in de verordening en richtlijn kapitaalvereisten (CRR en CRD) |
| **NL handelings-perspectief** | Inzet in EU en mondiale gremia (Bazel) |
| **Omschrijving van de maatregel** | |
| • Banken worden verplicht om liquiditeitsmanagementtools (LMTs), zoals het tijdelijk opschorten of beperken van onttrekkingen, te kunnen inzetten bij grote uitstroom van ongedekte deposito's, net zoals Europese beleggingsfondsen dat moeten kunnen doen. | |
| **Achtergrond/rationale** | |
| • Ongedekte deposito's van banken kunnen snel uitstromen. Door liquiditeitsmanagementtools (LMT's) in te zetten bij banken kan grote uitstroom van ongedekte deposito's mogelijk worden voorkomen. Beleggingsfondsen maken al (verplicht) gebruik van LMT's.<br>• Er zijn twee type LMT's: prijsgebaseerde en kwantiteitgebaseerde.<br>  ○ Prijsgebaseerde LMT's grijpen aan op de kosten-baten-afweging van een spaarder met twijfels bij de soliditeit van zijn bank: als geld verplaatsen gratis is, is het altijd rationeel om bij het kleinste beetje twijfel je geld weg te trekken. Als hier een prijs op wordt gezet dwing je de spaarder om een rationelere afweging te maken van zijn belangen.<br>  ○ Kwantiteitgebaseerde LMT's beperken onttrekkingen deels of volledig. Een voorbeeld hiervan is opschorting van onttrekkingen: dit houdt in dat spaarders tijdelijk niet in staat zijn geld te onttrekken.<br>• Voor beleggingsfondsen worden klifeffecten als risico bij het gebruik van kwantiteitgebaseerde LMT's gezien, d.w.z. dat onttrekkingen toenemen in anticipatie op het opleggen van gedeeltelijke of algehele beperkingen op onttrekkingen. Prijs-gebaseerde LMT's hebben hier minder last van. | |
| **Effecten** | |
| **Financiële stabiliteit** | • Het tijdelijk opschorten of beperken van de onttrekking van ongedekte deposito's kan liquiditeitsproblemen een halt toeroepen. Hiermee kan de bank bijvoorbeeld tijd kopen om de onderliggende oorzaak op te lossen of vertrouwen te herwinnen. Prijsgebaseerde LMT's kunnen de prikkels om te onttrekken veranderen.<br>• Het vermoeden dat kwantiteitgebaseerde LMT's ingezet gaan worden, kan uitstroom verergeren.<br>• Als LMT's worden ingezet m.b.t. ongedekte deposito's kan dit via beschadigd vertrouwen een prikkel geven om ook gedekte deposito's te verplaatsen. Als LMT's eenmaal zijn ingezet, bestaat het risico dat het vertrouwen in de betreffende bank voorgoed weg is.<br>• De mogelijkheid om LMT's in te zetten kan de prikkel verminderen om *ex ante* solide beleid te voeren. |
| **Economie** | • Als een bank kwantiteitgebaseerde LMT's kan inzetten voor ongedekte deposito's, beperkt dit de toegang tot een deel van hun deposito's. Hierdoor wordt de mogelijkheid voor burgers en bedrijven om te betalen beperkt. Zeker voor (mkb-)bedrijven kan dit de toegang tot geld dat zij nodig kunnen hebben als werkkapitaal beperken. Al is voorwaardelijke toegang tot een deel van de liquide middelen al staande praktijk voor veel grote bedrijven; zij maken vaak al gebruik van geldmarktfondsen om liquide middelen te beheren.<br>• Het eenzijdig kunnen inzetten van LMT's voor 'normale' deposito's (boven de DGS-grens) verandert het concept van deze deposito's. Momenteel kunnen burgers en bedrijven al vrijwillig kiezen voor specifieke depositovormen die LMT-achtige elementen kennen zoals termijndeposito's, maar is hier voor 'normale' deposito's geen sprake van. Prijs-gebaseerde LMTs veranderen bovendien de nominale waarde van de |

| | |
|---|---|
| | vordering. Deposito's of opvorderbare gelden zijn immers een claim op een nominaal bedrag. |
| **Concurrentie-vermogen** | • Voor vermogende burgers en bedrijven kan het stallen van geld bij niet-bancaire partijen zoals geldmarktfondsen aantrekkelijker worden als er ook bij banken het risico op beperkingen op onttrekkingen bestaat. |
| **Publieke kosten** | • Geen directe impact op publieke kosten, maar dit is mede afhankelijk van de mate waarin liquiditeitsrisico's toe- of afnemen. |
| **Haalbaarheid** | • Steun voor implementatie hiervan is op dit moment niet te verwachten.<br>• Het creëren van LMTs die de toegang tot eigendom beperken, vereist een zorgvuldige motivering. |
| **Samenhang** | |
| Dit voorstel hangt samen met de hoogte van de gegarandeerde deposito's en is een alternatief voor andere manieren om liquiditeitsrisico's te beperken, zoals een strengere LCR ratio. | |

| 12. Verhogen dekking van het depositogarantiestelsel (DGS) | |
|---|---|
| **Samenvatting** | Door de dekking van het DGS te verhogen verkleint het risico op een bankrun. Zolang de dekking echter niet voor alle deposito's geldt blijft dit risico bestaan. Een verhoging van het DGS komt met significante kosten voor banken en kan *moral hazard* gedrag juist versterken. Daarbij wordt nu al het 97% van alle rekeninghouders volledig beschermd door het DGS. **Deze optie is niet in een beleidsrichting opgenomen.** |
| **Doel** | Risico op snelle deposito-uitstroom verkleinen door de dekking van deposito's te verhogen (> €100.000 beschermen). |
| **Nationale bevoegdheid** | **Nee:** de dekking van het nationale depositogarantiestelsel is een maximumharmonisatie als onderdeel van richtlijn 2014/49/EU inzake de depositogarantiestelsels (DGSD). |
| **NL handelings-perspectief** | In EU-verband inzetten op verhoging van de dekking van het depositogarantiestelsel. |
| **Omschrijving van de maatregel** | |
| • **Variant a:** De dekking van het nationale depositogarantiestelsel (DGS) wordt verhoogd.<br>• **Variant b:** De dekking van het DGS wordt verhoogd voor bepaalde groepen of rekeningen, maar blijft gelimiteerd tot een bepaald bedrag. | |
| **Achtergrond/rationale** | |
| • De huidige dekking van het Nederlandse DGS is €100.000 per deposant per bank. Deze dekking volgt uit de EU-richtlijn DGSD en is hetzelfde in alle EU-landen. In landen buiten de EU verschilt de dekking, maar ligt deze over het algemeen omgerekend tussen de €100.000 en de €250.000. Zo is de dekking is de VS is $250.000, in het VK £85.000 en in Zwitserland CHF 100.000.<br>• Met het huidige dekkingsniveau worden in Nederland ongeveer 97% van alle rekeninghouders volledig beschermd.[40] Daarmee is ongeveer 53% van het totale bedrag aan uitstaande deposito's beschermd. In de meeste andere EU-landen zijn deze percentages vergelijkbaar.<br>• Deposanten met een tegoed boven €100.000 wiens tegoed door een verhoging binnen de dekking vallen, hebben daardoor minder reden om hun deposito's weg te halen in het geval van een vertrouwenscrisis bij een bank. Daarmee kan het risico op plotselinge grootschalige deposito-uitstroom verminderen.<br>• Een plotselinge hoge deposito-uitstroom was de belangrijkste reden dat in SVB en andere middelgrote banken in de VS in acute problemen kwamen. Bij deze banken was een groot deel van de deposito's niet gedekt door het DGS. Bijvoorbeeld, bij SVB was meer dan 90% van de deposito's ongedekt, waardoor ongerustheid bij deposanten leidde tot een *bankrun*.[41]<br>• Voor de maatvoering van een verhoging zijn er verschillende mogelijkheden; er is geen duidelijk optimumniveau voor de dekking gezien de verschillen in depositosamenstelling tussen banken en de mogelijke stressscenario's. Er kan bijvoorbeeld worden gekozen voor een verhoging van de dekking naar €250.000 euro per deposant per bank (vergelijkbaar met de dekking in de VS). De effecten – kosten en baten – van een verhoging zullen ongeveer proportioneel aan de verhoging zijn; meer verhoging leidt dus tot grotere effecten.[42]<br>• Bij een verhoging van de dekking van het DGS zou in de huidige systematiek de doelomvang en dus de afdrachten aan het depositogarantiefonds (DGF) ook stijgen omdat deze is gebaseerd op de totale hoeveelheid gedekte deposito's (minimaal 0,8%).<br>• Vanuit de DGSD volgt ook dat er een aanvullende dekking moet zijn bovenop de €100.000 voor deposito's die tijdelijk worden aangehouden bij de verkoop van een huis. Het ligt voor de hand om deze aanvullende garanties in stand te houden.<br>• **Variant b:** in plaats van een verhoging van het dekkingsniveau kan ook worden gekozen voor een gerichte verhoging van de dekking voor bepaalde groepen of (zakelijke) rekeningen. Bijvoorbeeld, door alleen te dekken voor bedrijven, die doorgaans behoefte hebben aan een hoger bedrag dan €100.000 aan liquide middelen. Dit zorgt wel voor complexe afbakeningsvraagstukken. | |
| **Effecten** | |
| **Financiële stabiliteit** | • Een verhoging van de dekking van het DGS beperkt het risico dat depositohouders die door de verhoging onder de DGS-dekking gaan vallen |

[40] *Die in aanmerking komen voor bescherming van het DGS zoals volgt uit de DGSD.*
[41] *Federal Reserve (2023). Review of the Federal Reserve's Supervision and Regulation of Silicon Valley Bank, 28 april 2023, Washington D.C.*
[42] *FDIC (2023). Options for Deposit Insurance Reform, Section 6: Options for Increased Deposit Insurance, p.41*

| | |
|---|---|
| | snel hun geld zullen weghalen bij een bank. Daarmee wordt het risico op een *bank run* bij individuele banken verkleind. Het effect hiervan is sterker naarmate de verhoging van de dekking groter is.<br>• Een *bank run* kan echter worden gedreven door een relatief klein deel van de deposanten die een groot aandeel in de deposito's hebben. Zelfs bij een verhoging van de limiet zal het risico dat deze deposanten hun geld onttrekken blijven bestaan.<br>• De EBA heeft onderzocht dat bij een verhoging van de dekking naar €250.000 ongeveer 10- tot 20-%punt extra deposito's onder de dekking gaat vallen. Dat betekent echter dat nog steeds meer 25% van de deposito's er niet onder zal vallen.[43] De FDIC heeft uitgezocht dat zelfs bij een vertienvoudiging van de dekking van het DGS in de VS er nog steeds een materieel deel van de deposito's boven het dekkingsniveau blijft.[44]<br>• Het verhogen van de DGS-dekking beperkt de prikkel voor deposanten om bewuste keuzes te maken en risico's bij banken te monitoren wat *moral hazard*-gedrag kan vergroten en marktdiscipline bij banken kan hinderen. Marktdiscipline is echter vooral afhankelijk van een kleine groep partijen die actief risico's beheert. Zolang er een substantieel aandeel ongedekte deposito's over blijft zal een verhoging van de dekking van het DGS daarom naar verwachting geen significant effect hebben op *moral hazard* en marktdiscipline.<br>• Omdat een verhoging van de dekking in de huidige systematiek gepaard gaat met een proportionele verhoging van de doelomvang en bijdrages van banken aan het DGF dan zal deze maatregel naar verwachting de besmettingsrisico's tussen banken niet vergroten. De kans op buitengewone bijdrages wordt naar verwachting niet substantieel groter. |
| **Economie** | • Een verhoging van de dekking van het DGS zorgt ervoor dat deposito's beter worden beschermd. Dit zal met name voor middelgrote spaarders en bedrijven een betere bescherming bieden en daarmee (het vertrouwen in) de spaar- en betaalfunctie van de bank kunnen versterken.<br>• Het is niet de verwachting dat deze maatregel een effect heeft op kredietverlening en daarmee op structurele economische groei, mits er rekening gehouden wordt met een transitiepad met de verhoogde afdrachten aan het DGF. |
| **Concurrentie-vermogen** | • De verhoging van de dekking van het DGS verhoogt de doelomvang van het DGF en daarmee de bijdrages die banken moeten doen. Dit verhoogt de lasten voor banken en is afhankelijk van de stijging van het aandeel gedekte deposito's, maar kan substantieel zijn.<br>• De stijging van de lasten voor banken zal proportioneel zijn aan de stijging van de dekking en hangt voor een individuele bank af van de hoeveelheid deposito's.<br>• Als de dekking in de hele EU wordt verhoogd zal dit naar verwachting geen effecten hebben op de internationale concurrentiepositie. Banken actief op de Europese markt moeten ofwel lid zijn van een DGS met een (minstens) equivalente dekking van buiten de EU, ofwel lid worden van nationaal DGS. |
| **Publieke kosten** | • Omdat een verhoging van de dekking in de huidige systematiek gepaard gaat met een proportionele verhoging van de doelomvang en bijdrages van banken aan het DGF dan zal deze maatregel naar verwachting de publieke risico's en kosten niet substantieel vergroten. Wel wordt het potentiële bedrag dat de overheid zou moeten voorschieten hoger. |
| **Haalbaarheid** | • Het verhogen van de dekking van het nationale DGS is momenteel alleen mogelijk bij aanpassing van de EU-richtlijn DGSD. Dat vergt overeenstemming in EU-verband.<br>• Momenteel (nov 2023) wordt in EU-verband gesproken over aanpassing van de DGSD in het kader van de herziening van het crisisraamwerk voor banken. Van een verhoging van de DGS-dekking is echter geen sprake.<br>• De DGSD schrijft voor dat de Europese Commissie (EC) ten minste eens in de vijf jaar toetst of de beschermingsgrens adequaat is. Op verzoek van |

[43] *EBA (2023). Report on Deposit Coverage in Response To European Commission's Call for Advice, EBA/Rep/2023/39, December 2023, p.18*
[44] *FDIC (2023). Options for Deposit Insurance Reform, Section 6: Options for Increased Deposit Insurance, p.43*

| | |
|---|---|
| | de EC, heeft de EBA recent gekeken naar de werking van het huidige dekkingsniveau en mogelijke gevolgen van verhogingen van de dekking. Volgens de EBA heeft een gelimiteerde verhoging van het dekkingsniveau van het DGS maar beperkte positieve effecten terwijl de kosten aanzienlijk zijn en is er daarom geen aanleiding om het dekkingsniveau te verhogen.[45]<br>• Uitvoeringstechnisch is een verhoging van de dekking van het DGS geen probleem. Een gerichte verhoging van de dekking voor een subgroep kan echter leiden tot complexe afbakeningsvraagstukken en complexiteit in de uitkering. |
| **Samenhang** | |
| • Een verhoging van de dekking van het DGS moet in samenhang worden bezien met een verhoging van het DGF. Een hogere dekking zou *ceteris paribus* gepaard moeten gaan met een hogere omvang van het DGF om eenzelfde mate van zekerheid te kunnen bieden dat voldoende financiering beschikbaar is. Een verhoging van de dekking van het DGS zonder dat het DGF wordt verhoogd zorgt voor minder zekerheid over de financiering. Tegelijkertijd is financiering, zeker gezien de aangenomen hoge mate van uitwinning, niet de grootste uitdaging van een DGS-uitkering.<br>• Een verhoging van de dekking van het DGS moet in samenhang worden bezien met een EDIS. | |

[45] *EBA (2023). Report on Deposit Coverage in Response To European Commission's Call for Advice, EBA/Rep/2023/39, December 2023, p.5*

| 13. Invoeren van een MREL-vloer van 10% van het balanstotaal van een bank | |
|---|---|
| **Samenvatting** | Het invoeren van een MREL-vloer kan de toepassing van bail-in verbeteren. Daarmee kan het bijdragen aan de financiële stabiliteit en het beperken van publieke risico's. Wel kan het zorgen voor hogere kosten voor banken die ook disproportioneel bij kleinere resolutiebanken terecht komen. In de EU lijkt er juist aangestuurd te worden op een bredere reikwijdte van resolutie en een lagere MREL. **Deze optie is opgenomen in beleidsrichting 2.** |
| **Doel** | Het versterken van mogelijkheid tot toepassing private verliesdeling (*bail-in*) |
| **Nationale bevoegdheid** | **Nee:** de MREL van een individuele instelling wordt bepaald door de relevante resolutieautoriteit en volgt uit verordening Nr. 806/2014 tot vaststelling van eenvormige regels en een eenvormige procedure voor de afwikkeling van kredietinstellingen (SRMR), richtlijn 2014/59/EU betreffende de totstandbrenging van een kader voor het herstel en de afwikkeling van kredietinstellingen (BRRD), en de technische en implementatie standaarden van de EBA. |
| **NL handelings-perspectief** | In EU-verband inzetten op een MREL-vloer. |
| **Omschrijving van de maatregel** | |
| • Het invoeren van een ondergrens voor de MREL van een individuele bank met resolutie als afwikkelingsstrategie van 10% van het balanstotaal. | |
| **Achtergrond/rationale** | |
| • Om een soepele toepassing van private verliesdeling door aandeelhouders en crediteuren (*bail-in*) te verzekeren in het geval van een falende bank is het belangrijk dat er passiva zijn die aan bail-in kunnen worden onderworpen zonder dat dit juridische of operationele problemen veroorzaakt voor de resolutieautoriteit, of bredere (besmettings)problemen in de bankensector veroorzaakt.<br>• De MREL van een bank met resolutie als afwikkelingsstrategie wordt bepaald door de resolutieautoriteit. Resolutieautoriteiten moeten daarvoor een verliesabsorptiebedrag (*loss-absorption amount, LAA)* en een herkapitalisatiebedrag (*recapitalization amount, RA)* vaststellen. De LAA reflecteert de verliezen die een bank moet kunnen absorberen en de RA het bedrag dat nodig is voor een herkapitalisatie om een doorstart te maken.<br>• De MREL wordt risicogewogen en ongewogen berekend, waarbij de hoogste uitkomst bindend is. Voor banken met beperkte risico's (volgens het risicogewogen kapitaalraamwerk) zal de ongewogen component bindend zijn. Voor banken met meer risico's op de balans zal de risicogewogen MREL bindend zijn.<br>• De invoering van een MREL-vloer, een ongewogen minimumpercentage MREL, versterkt de mogelijkheid om een bail-in toe te passen.<br>• Door te verplichten dat MREL minimaal 10% van de bankbalans (TEM, *Total Exposure Measure)* beslaat gaat de eis voor veel banken omhoog. Dit geldt met name voor banken met een lage risicogewogen eis. | |
| **Effecten** | |
| **Financiële stabiliteit** | • Een MREL-vloer kan zorgen voor meer MREL bij banken en daarmee bijdragen aan een soepelere afwikkeling van een bank in resolutie. Dit verkleint onzekerheid over de kapitaalpositie van een bank na resolutie, waardoor resolutie beter mogelijk wordt en herstel naar resolutie ook waarschijnlijker wordt. Een ordentelijke afwikkeling van falende banken draagt bij aan het beschermen van de financiële stabiliteit en verkleint risico's tot besmetting.<br>• *Moral hazard* gedrag van banken wordt door een MREL-vloer mogelijk beperkt doordat de mogelijkheid tot bail-in wordt versterkt. Hierdoor zullen crediteuren mogelijk meer marktdiscipline uitoefenen. Daarnaast zal minder snel een beroep worden gedaan op gemeenschappelijke fondsen. |
| **Economie** | • Voor een bepaalde categorie banken kan de MREL-vloer leiden tot hogere financieringskosten. Dit wordt waarschijnlijk doorberekend aan klanten in de kosten voor krediet, en brengt daarom negatieve bbp-effecten mee. |
| **Concurrentie-vermogen** | • De invoering van een MREL-vloer zal voor bepaalde banken een verhoging van hun MREL betekenen. Dit zal voor hen een concurrentienadeel opleveren ten opzichte van banken die geen hogere MREL kennen door de maatregel, doordat financieringskosten hoger worden. |

| | |
|---|---|
| | • Het uitgeven van instrumenten die in aanmerking komen voor MREL is voor kleine banken met een resolutiestrategie momenteel al een uitdaging. De toegang tot financiële markten die nodig is voor uitgifte van deze instrumenten is beperkt voor kleine banken en de kosten voor deze banken zijn hoger. Dit kan negatieve gevolgen hebben voor de diversiteit van het bankenlandschap. |
| **Publieke kosten** | • De MREL-vloer kan de toepassing van bail-in mogelijk versterken. Dit verbetert de kans op succesvolle resolutie en beperkt daarmee het risico dat de overheid moet ingrijpen. |
| **Haalbaarheid** | • Het invoeren van een MREL-vloer vergt aanpassing van de SRMR en BRRD. Dat vergt overeenstemming in EU-verband.<br>• Begin 2023 heeft de Europese Commissie voorstellen gepresenteerd voor aanpassing van de SRMR en BRRD in het kader van de herziening van het crisisraamwerk voor banken (CMDI). Van invoering van een MREL-vloer is echter geen sprake.<br>• Er lijkt daarbij ook geen draagvlak voor een aanscherping van de MREL-eisen. In tegendeel, in de discussie wordt door verschillende lidstaten gepleit voor soepelere eisen, met name voor kleine en middelgrote banken. Een MREL-vloer, die juist op deze banken aangrijpt, lijkt daarom op weinig draagvlak te kunnen rekenen. |

**Samenhang**

- Alleen banken waarvan is voorzien dat deze via resolutie worden afgewikkeld als zij falen hoeven MREL aan te houden. Of een bank al dan niet via resolutie wordt afgewikkeld hangt af van de uitkomst van de door de resolutieautoriteit uitgevoerde algemeenbelangtoets (ABT of *Public Interest Assessment,* PIA). Als hieruit blijkt dat bij het falen van de betreffende bank kritieke functies in gevaar komen dan wordt deze bank aangemerkt als resolutiebank en zal de bank zich moeten voorbereiden op resolutie (inclusief voldoen aan MREL).
- Hoe groter de reikwijdte van de ABT, hoe meer banken binnen de resolutieplanning zullen vallen. De reikwijdte van de ABT is daarmee van grote invloed op de effecten de voorgestelde maatregelen; bij een brede ABT zullen meer banken te maken krijgen met de MREL-vloer. Zoals hierboven benoemd wordt heeft de Europese Commissie een voorstel gedaan voor een aanpassing van het crisisraamwerk voor banken, waarmee de Commissie onder meer beoogt de reikwijdte van resolutie te verbreden.
- De hoogte van MREL en daarmee een eventuele MREL-vloer moet in samenhang worden bezien met de eisen voor achterstelling van MREL en andere maatregelen om resolutie te vergemakkelijken. Zo kan bijvoorbeeld ook worden gedacht aan een vloer met betrekking tot achtergestelde MREL.

| 14. Vereisen achterstelling voor de gehele MREL-buffer | |
|---|---|
| **Samenvatting** | Het vereisen van achterstelling van de hele MREL-buffer kan de toepassing van bail-in verbeteren. Daarmee kan het bijdragen aan de financiële stabiliteit en het beperken van publieke risico's. Wel kan het zorgen voor hogere kosten voor banken die ook disproportioneel bij kleinere resolutiebanken terecht komen. In de EU lijkt er juist aangestuurd te worden op lagere MREL. **Deze optie is opgenomen in beleidsrichting 2.** |
| **Doel** | Het versterken van mogelijkheid tot toepassing private verliesdeling (*bail-in*) |
| **Nationale bevoegdheid** | **Nee:** de MREL van een instelling wordt bepaald door de resolutieautoriteit en volgt uit verordening Nr. 806/2014 tot vaststelling van eenvormige regels en een eenvormige procedure voor de afwikkeling van kredietinstellingen, richtlijn 2014/59/EU betreffende de totstandbrenging van een kader voor het herstel en de afwikkeling van kredietinstellingen, en de technische en implementatie standaarden van de EBA. |
| **NL handelings-perspectief** | In EU-verband inzetten op achterstelling van de gehele MREL-buffer. |
| **Omschrijving van de maatregel** | |
| • Verplichten dat de MREL van een individuele bank volledig wordt ingevuld met instrumenten die achtergesteld zijn aan andere voor *bail-in* in aanmerking komende passiva. | |
| **Achtergrond/rationale** | |
| • Om een soepele toepassing van private verliesdeling door aandeelhouders en crediteuren (*bail-in*) te verzekeren in het geval van een falende bank is het belangrijk dat de passiva waarvan wordt beoogd dat ze aan bail-in worden onderworpen achtergesteld zijn in de crediteurenhiërarchie ten opzichte van instrumenten waarvan dat niet in eerste instantie is beoogd en instrumenten die niet aan een bail-in worden onderworpen.<br>• Door de achterstelling van instrumenten die specifiek worden aangemerkt om te worden onderworpen aan een bail-in (MREL) wordt het risico dat het *no-creditor-worse-off*-principe (NCWO) wordt geschaad beperkt. Hierdoor worden de juridische risico's van een bail-in en meer in zijn algemeenheid voor resolutie beperkt.<br>• De eis dat de hele MREL van een bank achtergesteld moet zijn vergroot de afwikkelbaarheid van een bank.<br>• De MREL van een bank wordt bepaald door de resolutieautoriteit, evenals de eis voor achterstelling van MREL.<br>• Uit de SRMR volgt dat resolutieautoriteiten voor grote banken (G-SII's, *Top Tier banks* en andere *pillar 1 banks*) moeten vereisen dat achtergestelde MREL minimaal 8% van het balanstotaal (*total assets and liabilities, TLOF)* beslaat.<br>• Onder voorwaarden mogen de resolutieautoriteiten de eis voor achtergestelde MREL verhogen tot maximaal 30% van het balanstotaal (TLOF). De voorwaarden hiervoor zijn dat dit nodig moet zijn vanuit de haalbaarheid van de resolutiestrategie of vanwege het risicoprofiel van de bank. De resolutieautoriteit mag de 8% eis voor achtergestelde MREL ook bijstellen in het geval zij van mening is dat de NCWO-risico's grotere of kleiner zijn.<br>• Door het vereisen dat het volledige MREL achtergesteld moet zijn zullen bepaalde instrumenten niet meer in aanmerking komen als MREL. Dit geldt bijvoorbeeld voor niet door het DGS gedekte deposito's, die momenteel onder voorwaarden nog wel in aanmerking kunnen komen als MREL. | |
| **Effecten** | |
| **Financiële stabiliteit** | • Verplichte achterstelling van MREL verbetert de mogelijkheid tot succesvolle bail-in en draagt daarmee bij aan een soepelere afwikkeling van een bank in resolutie. Dit verkleint onzekerheid over de kapitaalpositie van een bank na resolutie, waardoor resolutie beter mogelijk wordt en herstel naar resolutie ook waarschijnlijker wordt. Een ordentelijke afwikkeling van falende banken draagt bij aan het beschermen van de financiële stabiliteit en verkleint risico's tot besmetting.<br>• *Moral hazard* gedrag van banken wordt door een grotere achterstelling van MREL mogelijk beperkt doordat de mogelijkheid tot bail-in wordt versterkt. Hierdoor zullen crediteuren mogelijk meer marktdiscipline uitoefenen. Daarnaast zal minder snel een beroep worden gedaan op gemeenschappelijke fondsen.<br>• Doordat ongedekte deposito's niet meer kwalificeren als MREL is er meer duidelijkheid voor depositohouders dat er geen bail-in op hun deposito's |

| | |
|---|---|
| | wordt toegepast. Dit beperkt het risico voor spaarders en versterkt het vertrouwen van spaarders daarmee mogelijk. |
| **Economie** | • De verplichte achterstelling van de volledige MREL kan leiden tot hogere financieringskosten voor banken. Dit wordt waarschijnlijk doorberekend aan klanten in de kosten voor kredietverlening en heeft daarmee naar verwachting negatieve bbp-effecten.<br>• Doordat ongedekte deposito's niet meer kwalificeren als MREL is er meer duidelijkheid voor depositohouders dat er geen bail-in op hun deposito's wordt toegepast. Dit beperkt het risico voor spaarders en versterkt daarmee de spaarfunctie mogelijk. |
| **Concurrentie-vermogen** | • Achtergestelde instrumenten zijn duurder voor de uitgevende partij. Daardoor zullen de financieringskosten van banken toenemen. Ten opzichte van partijen die geen verplichte achterstelling van hun MREL hebben zullen deze banken een concurrentienadeel hebben.<br>• Met name kleinere banken maken nu vaker gebruik van niet-achtergestelde MREL, bijvoorbeeld door ongedekte deposito's aan te merken als MREL. Dit komt doordat toegang tot financiële markten, die nodig is voor uitgifte van (achtergestelde) MREL-instrumenten, voor kleine banken lastiger is en de kosten voor deze banken hoger zijn. Het vereisen van achterstelling van alle MREL zal dus met name een concurrentienadeel voor deze banken zijn. Dit kan negatieve gevolgen hebben voor de diversiteit van het bankenlandschap. |
| **Publieke kosten** | • De achterstelling van MREL versterkt de mogelijkheid tot bail-in. Dit verbetert de kans op succesvolle resolutie en beperkt daarmee het risico dat de overheid moet ingrijpen. |
| **Haalbaarheid** | • Het verplicht achterstellen van de volledige MREL-buffer vergt aanpassing van de SRMR en BRRD. Dat vergt overeenstemming in EU-verband.<br>• Begin 2023 heeft de Europese Commissie voorstellen gepresenteerd voor aanpassing van de SRMR en BRRD in het kader van de herziening van het crisisraamwerk voor banken. Van een aanvullende eisen voor de achterstelling van de MREL-buffer is echter geen sprake.<br>• Er lijkt daarbij ook geen draagvlak voor een aanscherping van de MREL-eisen. In tegendeel, in de discussie wordt door verschillende lidstaten gepleit voor soepelere eisen, met name voor kleine en middelgrote banken. Een achterstelling van de volledige MREL-buffer, die ook met name op deze banken aangrijpt, lijkt daarom op weinig draagvlak te kunnen rekenen.<br>• Uitvoeringstechnisch lijkt de invoering van een MREL-vloer geen probleem. |
| **Samenhang** | |
| • Alleen banken waarvan is voorzien dat deze via resolutie worden afgewikkeld bij bankfalen zijn verplicht om MREL aan te houden. Of een bank al dan niet via resolutie wordt afgewikkeld hangt af van de uitkomst van de door de resolutieautoriteit uitgevoerde algemeenbelangtoets (ABT of *Public Interest Assessment,* PIA). Als hieruit blijkt dat bij het falen van de betreffende bank kritieke functies in gevaar komen dan wordt deze bank aangemerkt als resolutiebank en zal de bank zich moeten voorbereiden op resolutie (inclusief voldoen aan MREL).<br>• Hoe groter de reikwijdte van de ABT, hoe meer banken binnen de resolutieplanning zullen vallen. De reikwijdte van de ABT is daarmee van grote invloed op de effecten de voorgestelde maatregelen; bij een brede ABT zullen meer banken te maken krijgen met de MREL-vloer. Zoals hierboven benoemd wordt heeft de Europese Commissie een voorstel gedaan voor een aanpassing van het crisisraamwerk voor banken, waarmee de Commissie onder meer beoogt de reikwijdte van resolutie te verbreden.<br>• De achterstelling van MREL moet in samenhang worden bezien met de hoogte van de MREL en andere maatregelen die resolutie kunnen versterken. | |

| 15. Verbieden uitgifte MREL-instrumenten aan non-EU beleggers | |
|---|---|
| **Samenvatting** | Het verbieden van de uitgifte van MREL aan non-EU beleggers verbetert de toepassing van bail-in. Daarmee kan het bijdragen aan de financiële stabiliteit en het beperken van publieke risico's. Deze maatregel kan nationaal worden ingevoerd. Dan zou het echter wel zorgen voor een verslechtering van de concurrentiepositie van Nederlandse banken. In de EU lijkt er juist aangestuurd te worden op minder strenge MREL. **Deze optie is opgenomen in de basisrichting.** |
| **Doel** | Het versterken van mogelijkheid tot toepassing private verliesdeling (*bail-in*) |
| **Nationale bevoegdheid** | **Ja**: In de EU-regelgeving die MREL reguleert (verordeningen Nr. 806/2014 en Nr. 575/2013, richtlijn 2014/59/EU en de technische en implementatie standaarden van de EBA) zijn eisen voor MREL-instrumenten opgenomen. Dit is echter een minimumharmonisatie en het is mogelijk om deze eisen in nationale wetgeving verder aan te scherpen. |
| **NL handelings-perspectief** | In Nederlandse wetgeving de toekomstige uitgiften van MREL-instrumenten die (deels) onderhevig zijn aan buitenlands recht verbieden. Als alternatief kan worden ingezet op het aanpassen van Europese wetgeving. |

**Omschrijving van de maatregel**

- Nationale wetgeving wordt aangepast zodat banken geen MREL uit kunnen geven aan non-EU beleggers, tenzij ze naar het oordeel van DNB voldoende hard kunnen maken dat de bail-in effectief zal zijn.[46]

**Achtergrond/rationale**

- Om een soepele toepassing van private verliesdeling door aandeelhouders en crediteuren (bail-in) te verzekeren in het geval van een falende bank is het belangrijk voldoende kapitaal- en schuldinstrumenten waarvan zeker is dat die bail-inbaar zijn hebben (MREL/TLAC[47]).
- Door in wetgeving op te nemen dat het uitgeven van MREL-instrumenten aan non-EU-partijen of onder niet-EU-recht alleen onder strikte voorwaarden mogelijk is – en met expliciete toestemming van de toezichthouder – wordt verzekerd dat een bail-in toepasbaar is.
- Banken geven MREL-instrumenten nu deels uit in andere jurisdicties en onder ander recht dan dat van de EU om zo financiering op te halen in non-EU valuta. In dat geval geldt ook de wetgeving van de betreffende jurisdictie ter bescherming van beleggers. Daardoor is het mogelijk dat de bail-in van deze instrumenten uiteindelijk niet goed mogelijk is. Beleggers kunnen dan namelijk op basis van non-EU regels rechtszaken aanspannen, waarna een bail-in mogelijk (deels) teniet wordt gedaan door bijvoorbeeld compensatieclaims of het daadwerkelijk terugdraaien van de bail-in-transactie.[48]
- Uit de Credit Suisse casus blijkt dat dit geen theoretisch risico is. Voldoen aan de Amerikaanse regels bij een bail-in werd door de Amerikaanse marktwaakhond, de Securities and Exchange Commission, "moeilijk" geacht.[49] Overtreding van deze regels geeft beleggers recht op schadevergoeding of het terugdraaien van de bail-in. Daarmee zou onzekerheid ontstaan over de effectiviteit van de bail-in van Credit Suisse.
- Op het moment hebben verschillende Nederlandse banken MREL uitgegeven onder Amerikaans recht en ook aan Amerikaanse beleggers (onder Nederlands recht, maar in dollars). Het is waarschijnlijk dat een bail-in van deze instrumenten tot problemen leidt. Ook andere Europese banken hebben MREL-instrumenten uitgegeven in andere jurisdicties.
- Europese regelgeving en toezichthouders (SRB, ECB) staan momenteel toe dat non-EU uitgiften meetellen als MREL ondanks de twijfels over de effectiviteit van de bail-in bij zulke instrumenten.
- De mondiale TLAC-standaard stelt dat een instrument uitgegeven in een andere jurisdictie alleen mag meetellen als TLAC als dit de toepassing van bail-in niet belemmert. Deze eis is echter niet geïmplementeerd in Europese wetgeving voor MREL-instrumenten.

**Effecten**

[46] *Het verbod op het meetellen van non-EU uitgiften voor MREL zou niet gelden als hard gemaakt kan worden dat er een zeer beperkt risico is op een succesvolle rechtszaak, bijvoorbeeld in regimes die expliciet uitzonderingen maken voor bail-in.*
[47] *Total loss-absorbing capacity, de internationale benaming voor instrumenten waarvan is beoogd dat ze in het geval van bankfalen aan bail-in worden onderworpen. MREL volgt uit de Europese implementatie van de TLAC-standaard. Deze implementatie is niet een-op-een, er zijn dus verschillen tussen TLAC, zoals in de TLAC-standaarden, en MREL.*
[48] *Mogelijk dat banken ook gedwongen zijn een voorziening te nemen voor eventuele verwachte compensatieclaims. Daardoor kan er ook al een gat in het kapitaal ontstaan voordat de rechtszaak succesvol is.*
[49] *FSB (2023), 2023 Bank Failures: Preliminary lessons learnt for resolution, p. 18*

| | |
|---|---|
| **Financiële stabiliteit** | • Door restricties op te leggen aan de uitgifte van (nieuwe) MREL buiten de EU zijn banken beter afwikkelbaar. Dit verkleint onzekerheid over de kapitaalpositie van een bank na resolutie, waardoor resolutie beter mogelijk wordt en herstel naar resolutie ook waarschijnlijker wordt. Een ordentelijke afwikkeling van falende banken draagt bij aan het beschermen van de financiële stabiliteit en verkleint risico's tot besmetting. |
| **Economie** | • Door te beperken dat non-EU partijen nog MREL kunnen aanhouden wordt de diversificatie van risico's beperkt. De risico's worden over een kleinere groep beleggers gedeeld, wat de facto soms al gebeurt.<br>• In de huidige situatie wordt bij een bail-in een deel van het verlies "geëxporteerd" naar niet-EU landen. Daarmee wordt de schade aan de Europese economie door het neerslaan van deze verliezen beperkt. Dit effect gaat verloren als MREL alleen aan EU-beleggers mag worden uitgegeven. Echter, afhankelijk van wetgeving in het buitenland is de daadwerkelijke absorptie van verlies niet gegarandeerd.<br>• Banken geven aan dat (de mogelijkheid van) uitgifte van MREL in buitenlandse markten voordeel biedt die verloren zullen gaan als dit wordt verboden:<br>  ○ Allereerst een kostenvoordeel omdat de totale markt daarmee groter wordt, en specifiek omdat sommige buitenlandse afzetmarkten dieper en meer liquide kunnen zijn. Eventuele kostennadelen hebben een beperkt effect op de totale financieringskosten, gezien de omvang van deze instrumenten ten opzichte van de totale balans.<br>  ○ Daarnaast zou het voordeel bieden in tijden van stress op Europese markten. Banken zouden dan alsnog MREL kunnen uitgeven in de Amerikaanse markt. Tot dusver is er weinig bewijs dat dit argument in de praktijk ook opgaat. Tijdens de laatste crises (covid, onrust voorjaar '23) gingen juist Amerikaanse markten grotendeels dicht voor Europese banken.<br>• Eventuele hogere kosten voor banken zullen naar verwachting worden doorberekend aan klanten in de prijs voor kredietverlening en heeft daarmee waarschijnlijk negatieve bbp-effecten. |
| **Concurrentie-vermogen** | • Als de maatregel alleen in Nederland wordt doorgevoerd zal de concurrentiepositie van Nederlandse banken t.o.v. andere Europese banken verslechteren omdat alleen Nederlandse banken dan een financieringsnadeel zullen hebben. Banken kunnen wel buitenlandse financiering blijven ophalen via andere instrumenten dan MREL. Door substitutie kan dit mogelijk het financieringsnadeel enigszins dempen.<br>• Bij een Europese oplossing zal de concurrentiepositie alleen verslechteren ten opzichte van internationale banken. Dit zal banken echter maar beperkt raken in hun concurrentievermogen, omdat internationale banken die actief zijn in de EU ook moeten voldoen aan Europese regels. |
| **Publieke kosten** | • Door restricties op te leggen aan de uitgifte van (nieuwe) MREL buiten de EU zijn banken beter afwikkelbaar. Dit verkleint onzekerheid over de kapitaalpositie van een bank na resolutie, waardoor resolutie beter mogelijk wordt en herstel naar resolutie ook waarschijnlijker wordt. Hierdoor wordt het risico dat de overheid moet ingrijpen en publieke middelen moet inzetten verkleind. |
| **Haalbaarheid** | • Het is waarschijnlijk momenteel niet haalbaar om deze oplossing in Europees verband te bereiken. Eerder zijn deze vereisten uit de TLAC-standaard namelijk ook niet geïmplementeerd. Dit zou het MREL-beleid strenger maken, terwijl veel landen het beleid al te streng achten. |
| **Samenhang** | |
| • Het beperken van buitenlandse MREL uitgiften van banken kan de ontwikkeling van een Europese kapitaalmarktunie stimuleren. Dat kan een positieve impuls zijn voor de kapitaalmarktunie. | |

| 16. Publieke garanties voor liquiditeit in resolutie | |
|---|---|
| **Samenvatting** | Het verstrekken van publieke garanties vanuit het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) voor liquiditeit in resolutie verhoogt de kans op succesvolle resolutie van een bank na falen in de eurozone. Dit beperkt besmettingsgevaar en draagt bij aan de financiële stabiliteit. Deze optie maakt publieke risico's expliciet en zorgt voor risicodeling tussen eurolanden. **Deze optie is opgenomen in de basisrichting.** |
| **Doel** | Zekerstellen dat er voldoende liquiditeit is voor banken in de periode na resolutie |
| **Nationale bevoegdheid** | **Nee:** publieke garanties vanuit het ESM vergen aanpassing van het ESM-verdrag waar alle deelnemende lidstaten overeenstemming over moeten bereiken en het verdrag opnieuw voor moeten ratificeren. Ook andere gemeenschappelijke eurozone oplossingen die niet via het ESM lopen vergen overeenstemming tussen EU-/eurolanden. |
| **NL handelings-perspectief** | In de EU inzetten op een gemeenschappelijke publieke garantie voor het eurosysteem ten bate van liquiditeit in resolutie. |

**Omschrijving van de maatregel**

- Garanderen van toegang tot voldoende liquiditeit voor banken in de periode direct na resolutie door publieke garanties/liquiditeit mogelijk te maken vanuit het ESM.

**Achtergrond/rationale**

- Als een bank na falen in resolutie wordt genomen en een doorstart maakt – na toepassing van een bail-in – is er sprake van een herstelfase waarin de bank het vertrouwen van spaarders, beleggers en andere partijen weer moet terugwinnen. In deze periode kan het voor de bank lastig zijn om in haar liquiditeitsbehoefte te voorzien wanneer toegang tot zowel marktfinanciering als liquiditeitsfaciliteiten van de centrale bank nog beperkt is. Daarbij kan sprake zijn van een tekort aan geschikt onderpand, wanneer dit in de fase vóór resolutie al is ingezet.
- In Europese context voorziet het *Single Resolution Fund* (SRF) in de mogelijkheid om (liquiditeits)steun te verlenen. De grootte van het SFR, begin 2024 ongeveer € 75 mld.[50] lijkt echter niet voldoende om bij de resolutie van grote banken in de liquiditeitsvraag te voorzien, zeker niet als het om meerdere banken tegelijk gaat, wat mogelijk is tijdens een financiële crisis in het eurosysteem. In de EU piekte het gebruikt van liquiditeitssteun van overheden na de financiële crisis van 2008 op ongeveer €1.300 mld.[51]
- Liquiditeitsverschaffing aan banken is een van de verantwoordelijkheden van de centrale bank en er zijn bestaande faciliteiten waar banken gebruik van kunnen maken. Er zijn echter belemmeringen: centrale banken in het Eurosysteem kunnen alleen liquiditeit verschaffen aan banken die (minimaal) solvabel zijn en die voldoende geschikt onderpand kunnen aanleveren. Omdat juist de beschikbaarheid van voldoende onderpand voor banken in de periode na resolutie een probleem kan zijn, zijn de bestaande faciliteiten van de centrale banken vaak niet bruikbaar voor banken direct na resolutie.
- Een oplossing die in landen buiten de EU wordt gebruikt om toch te zorgen dat de centrale bank voldoende liquiditeit kan verschaffen (of een bank marktfinanciering aan kan trekken) is door overheidsgaranties te geven aan de centrale bank of direct aan de post-resolutie bank. Hierdoor loopt de centrale bank geen risico op de liquiditeitsverschaffing. Zo heeft bijvoorbeeld de Zwitserse federale overheid een garantie van CHF 100 mld. afgegeven aan de Zwitserse centrale bank ten bate van liquiditeitsleningen aan Credit Suisse.[52]
- Gegeven het gezamenlijke resolutiemechanisme, de onderlinge verwevenheid van banken in het eurosysteem, en de kans op besmettingsgevaar, is het wenselijk om op Europees niveau een instrument op te tuigen dat daadwerkelijk in staat is om liquiditeit te verschaffen voor banken na resolutie.
- Publieke garanties verstrekken voor liquiditeitslijnen aan banken in resolutie in het eurosysteem kan worden georganiseerd vanuit het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM). Het ESM is een noodfonds waarbij lidstaten met financiële problemen geld kunnen lenen waar vervolgens alle lidstaten gezamenlijk garant voor staan (risicodeling). Het ESM zou daarmee

[50] *Daarnaast is er een publieke achtervang voorzien vanuit het ESM van €68 mld. voor het geval het SRF leeg is. Daarmee wordt de capaciteit van het SRF vergroot. Deze achtervang is echter niet in werking getreden omdat Italië het ESM-verdrag niet heeft geratificeerd.*

[51] *Amamou R., Baumann, A., Chalamandaris, D., Parisi, L, en Torstensson P. (2020) Liquidity in resolution: estimating possible liquidity gaps for specific banks in resolution and in a systemic crisis, ECB Occasional Paper Series n.250, November 2020*

[52] *Credit Suisse is nooit formeel in resolutie genomen, zie voor meer informatie paragraaf 1.2 op p.10-11 van het rapport.*

| | |
|---|---|
| ook gebruikt kunnen worden voor liquiditeit aan banken i.p.v. overheden. Daarbij zijn verschillende keuzes te maken in de vormgeving:<br>○ Direct via het ESM of als tussenstap via het SRF<br>○ Garanties aan de centrale bank of direct aan banken in resolutie<br>○ Directe financiering aan banken of het uitwisselen van onderpand (*collateral swap)* tussen de overheid en een tegenpartij<br>• Overigens hoeft een publieke garantie niet per definitie vanuit het ESM te worden gegeven. Zo is het ook mogelijke om een andere (nieuwe) constructie voor een gemeenschappelijke publieke garantie op te zetten. Ook zou binnen het SRM kunnen worden afgesproken dat lidstaten dit nationaal (mogen) regelen.<br>• Gezien de ervaringen uit het verleden moeten publieke garanties (of een andere vorm) van voldoende omvang zijn (ordegrootte honderden miljarden) om aan de liquiditeitsbehoefte van banken in resolutie te voldoen. Omdat banken na resolutie per definitie weer solvabel moeten zijn is het risico dat deze garanties daadwerkelijk moeten worden geactiveerd beperkt. Afhankelijk van de exacte vormgeving, en mogelijke aanpassingen aan de raamwerken van het eurosysteem, hoeft er ook geen sprake te zijn van voorfinanciering. | |
| **Effecten** | |
| **Financiële stabiliteit** | • Deze beleidsoptie heeft als doelstelling om de financiële stabiliteit te verbeteren doordat er meer zekerheid ontstaat dat een bank na resolutie kan herstellen en niet opnieuw in de problemen komt. Als een bank in resolutie is genomen is er sprake van een publiek belang of een aanzienlijke impact op de financiële stabiliteit en reële economie bij faillissement. Het mislukken van resolutie zou daarmee ook publieke belangen in gevaar kunnen brengen en de financiële stabiliteit kunnen schaden.<br>• Met name in de eurozone met verwevenheid tussen banken onderling en met overheden is het van belang dat gefaalde (systeem)banken na herstructurering een doorstart kunnen maken, omdat opnieuw falen kan leiden tot besmettingsgevaar en dus negatieve effecten voor de financiële stabiliteit in de eurozone.<br>• Mogelijk kan het mogelijk maken van publieke garanties ten bate van de liquiditeit na resolutie *moral hazard*-gedrag veroorzaken doordat banken zelf minder maatregelen nemen om te zorgen dat zij voldoende toegang hebben tot liquiditeit na resolutie. De verwachting is echter dat dit zeer beperkt aan de orde is omdat aandeelhouders en andere crediteuren hier ook amper belang bij hebben, omdat het om banken na resolutie gaat waarbij bail-in al is toegepast, en ook voor overheidsgaranties een (marktconforme) prijs wordt gerekend. Het belang van doorstart zit vooral bij consumenten en bedrijven. |
| **Economie** | • Naar verwachting heeft deze maatregel een positief effect op kredietverlening en daarmee de reële economie. In de afwezigheid van deze liquiditeitsverschaffing zullen banken spaarzaam om moeten gaan met liquiditeit. Eén van de acties zal waarschijnlijk zijn om kredietverlening (zoveel mogelijk) te beperken. Deze maatregel voorkomt deze keuzes bij een bank en daarmee schade aan de reële economie. |
| **Concurrentie-vermogen** | • Deze optie heeft naar verwachting geen effect op het concurrentievermogen van banken. |
| **Publieke kosten** | • Het mogelijk maken van publieke garanties maakt publieke risico's expliciet. Overheden worden expliciet blootgesteld aan het risico dat banken na resolutie weer in de financiële problemen komen.<br>• Het feit dat een bank in resolutie is genomen betekent echter dat er publieke belangen op het spel staan. Het mislukken van resolutie door een gebrek aan liquiditeit brengt deze belangen ook in gevaar en is mogelijk een risico voor de financiële stabiliteit en daarmee het risico op publieke kosten. Door het afgeven van garanties worden risico's weliswaar expliciet gemaakt, maar ook neemt de kans dat deze risico's zich materialiseren juist af.<br>• Door een gemeenschappelijke oplossing voor het eurosysteem is er sprake van verdere risicodeling tussen eurolanden. |
| **Haalbaarheid** | • In de eurozone is tot nu toe geen draagvlak voor een gezamenlijke oplossing voor liquiditeit in resolutie gevonden. Dit komt doordat er weerstand is tegen het afgeven van expliciete publieke garanties. |

| | |
|---|---|
| | Daarnaast is er veel weerstand tegen verdere risicodeling tussen eurolanden.<br>• Daarnaast is het ESM-verdrag niet in werking getreden doordat het niet is geratificeerd door Italië. Het ESM benutten voor nieuwe taken, zoals voor publieke achtervang voor liquiditeit in resolutie, vereist aanpassing en nieuwe ratificatie door alle lidstaten. Dat lijkt op dit moment niet erg aannemelijk. |
| **Samenhang** | |
| • Deze maatregel zorgt voor een grotere kans op succesvolle resolutie. Deze kan in samenhang worden bezien met andere maatregelen die de kans op succesvolle resolutie vergroten. Deze maatregelen kunnen elkaar versterken en (publieke) risico's beperken. | |

| 17. Verdubbelen van de doelomvang van het nationale depositogarantiefonds | |
|---|---|
| **Samenvatting** | Een verhoging van de doelomvang van het DGF zorgt voor meer zekerheid dat het DGS kan uitbetalen. Daarmee kan het vertrouwen in banken en de financiële stabiliteit versterken. Het verhogen van de doelomvang van het DGS is een nationale bevoegdheid. Financiering is echter geen aandachtspunt voor het DGF en een verhoging van de doelomvang kan ook *moral hazard* gedrag versterken. **Deze optie is niet opgenomen in een beleidsrichting.** |
| **Doel** | Voorkomen van negatieve effecten van bankfalen en het verkleinen van het risico op overheidsingrijpen |
| **Nationale bevoegdheid** | **Ja:** de minimale doelomvang van het nationale depositogarantiefonds (DGF) volgt uit van richtlijn 2014/49/EU inzake de depositogarantiestelsels (DGSD). Lidstaten kunnen wel een hogere doelomvang voorschrijven. |
| **NL handelings-perspectief** | Er kan worden besloten om de doelomvang van het Nederlandse DGF te vergroten. Eventueel kan Nederland in de EU inzetten op een verhoging van de minimale doelomvang in alle lidstaten om zo het gelijke speelveld in de EU te waarborgen. |

**Omschrijving van de maatregel**

- De doelomvang van het Nederlandse depositogarantiefonds wordt verdubbeld tot 1,6% van het totaal aan gedekte deposito's.

**Achtergrond/rationale**

- Op basis van de Europese DGSD dient iedere lidstaat onder het nationale depositogarantiestelsel (DGS) een *ex-ante* fonds op te bouwen van minimaal 0,8% van de totale waarde van gedekte deposito's. Dit depositogarantiefonds kan aan spaarders hun tegoed bij een bank tot €100.000 vergoeden indien hun bank failliet gaat. Het fonds wordt gevuld met verplichte bijdrages van banken.
- De lidstaten hebben tot 3 juli 2024 om de doelomvang te realiseren op nationaal niveau. Momenteel bevat het Nederlandse depositogarantiefonds DGF circa €3,7 mld. De verwachting is dat het DGF bij de doelomvang 0,8% van de gedekte deposito's medio 2024 ongeveer €5 mld. zal bevatten.
- Een verdubbeling van de doelomvang zal ook een verdubbeling van het DGF in euro's zijn. Daarmee wordt de verwachte doelomvang medio 2024 ongeveer € 10 mld. Dit is wel afhankelijk van de ontwikkeling van de hoeveelheid gedekte deposito's.
- Een grotere DGF-omvang beperkt het risico dat het DGF leeg raakt bij uitkering.
- Als het DGS leeg raakt zijn er meerdere (deels wettelijk verplichte) vormen van alternatieve financiering ter beschikking om de bijdrage van het DGS te kunnen verzekeren. Zo is er een kredietfaciliteit ter hoogte van € 3 mld. bij de vier Nederlandse grootbanken. Vervolgens kan de overheid een bedrag voorschieten en kan het DGF ook geld lenen van andere Europese DGS'en. Tot slot kunnen de overige banken worden gedwongen om *ex-post* heffingen ('buitengewone bijdragen') te betalen.
- Een grotere omvang van het DGS betekent dat de alternatieve financieringsmogelijkheden minder snel zullen moeten worden aangewend.
- Overigens geldt in Nederland dat een faillissement van een bank met een DGS-uitkering als afwikkelingsstrategie (financieel) bijna altijd opgevangen kan worden met de huidige doelomvang, zonder de alternatieve financieringsmogelijkheden te hoeven gebruiken. Voor grootbanken geldt bijna altijd een resolutiestrategie waarbij geen DGS-uitkering wordt voorzien.
- Daarnaast is de ervaring in Nederland dat DGS-middelen relatief snel kunnen worden teruggewonnen uit de boedel van de gefaalde bank. Het DGF heeft daarbij een superpreferente positie in de crediteurenhiërarchie.[53]
- Bij een verhoging van de doelomvang van het DGF ligt het voor de hand om een ingroeipad te hanteren zodat de aanvullende bijdrages niet in een keer gestort worden door banken.
- Onder specifieke voorwaarden kan een verlaging van het doelpercentage worden aangevraagd bij de Europese Commissie tot minimaal 0,5% van de totale waarde van gedekte deposito's. Nederland komt mogelijk in aanmerking voor deze verlaging, maar de minister van Financiën heeft in mei 2023 aangegeven deze niet aan te vragen.[54]

**Effecten**

[53] *Momenteel (dec 2023) wordt in EU-verband gesproken over de herziening van het crisisraamwerk voor banken waarbij de superpreferente positie van het DGS in de crediteurenhiërarchie ter discussie staat. In het voorstel van de Europese Commissie wordt deze geschrapt, al lijkt hier in de Europese Raad geen overeenstemming over.*

[54] *Ministerie van Financiën (2023), Kamerbrief over doelomvang nationale depositogarantiestelsel (DGS), juni 2023*

| | |
|---|---|
| **Financiële stabiliteit** | • De omvang van het DGF kan bijdragen aan de (perceptie van) financiële stabiliteit. Immers hoe meer de banken op voorhand al hebben gespaard voor een uitkeringssituatie des te kleiner zal in de perceptie van het publiek de kans zijn dat spaargeld niet veilig is of dat de Staat (de belastingbetaler) moet bijspringen.<br>• Door een groter DGF zal het risico op *ex-post* bijdragen van banken kleiner zijn. Daarmee wordt ook het risico beperkt dat banken in een crisissituatie waarin zij ook financieel onder druk staan moeten bijdragen aan het DGF. Hiermee wordt besmettingsrisico beperkt. De vraag is of dit nodig zal zijn gezien de verschillende alternatieve financieringsvormen van het DGF en de grote kans op (snelle) uitwinning.<br>• Een vergroting van het DGS leidt tot meer sectorgefinancierde fondsen. Dit kan *moral hazard* gedrag versterken bij banken doordat de risico's die banken nemen gedeeltelijk via de sectorgefinancierde fondsen bij andere banken terecht komen. |
| **Economie** | • Het zal voor banken relatief duurder wordt om deposito's aan te trekken in Nederland omdat daar meer DGS-premies tegenover staan. Dit kan mogelijk aan klanten worden doorberekend in lagere spaarrentes of hogere kosten.<br>• Ook zal het voor banken relatief minder aantrekkelijk worden om deposito's aan te trekken in Nederland. Dit kan ten koste gaan van de concurrentie op de spaarmarkt in Nederland, wat ook weer kan leiden tot lagere spaarrente of hogere kosten voor klanten. |
| **Concurrentie-vermogen** | • Een hogere doelomvang van het DGF leidt ertoe dat banken meer moeten afdragen aan het DGF. Een verdubbeling van de doelomvang betekent dat Nederlandse banken bij de bestaande depositobasis ongeveer € 5 mld. extra moeten bijdragen aan het DGF.<br>• Ook aan de marge zullen de kosten voor banken stijgen. Het zal voor banken relatief duurder wordt om deposito's aan te trekken in Nederland omdat daar meer DGS-premies tegenover staan. Dit zal een concurrentienadeel opleveren voor banken die zich in grote mate met Nederlandse deposito's financieren.<br>• Het is wel zo dat de premies in beginsel eenmalig zijn. Als het fonds gevuld is, de depositobasis stabiel blijft, en er ook geen uitkeringen zijn of deze (snel) worden terugbetaald, hoeven er ook geen nieuwe premies worden betaald. |
| **Publieke kosten** | • Een groter DGF zal de kans verkleinen dat de staat moet bijspringen als achtervang. Dit verkleint de publieke risico's. De kans dat de overheid moet bijspringen is echter beperkt doordat er private financiering ingezet kan worden voordat een beroep gedaan zou worden op de staat. |
| **Haalbaarheid** | • Het verhogen van de doelomvang van het nationale DGS is haalbaar en levert geen problemen in de uitvoering op. |
| **Samenhang** | |
| • Een verhoging van het DGF moet in samenhang worden bezien met de dekking die het DGS biedt. Een hogere dekking zou *ceteris paribus* gepaard moeten gaan met een hogere omvang van het DGF om eenzelfde mate van zekerheid te kunnen bieden dat voldoende financiering beschikbaar is.<br>• Het DGF is primair bedoeld als fonds waaruit uitkeringen aan gedekte deposanten worden betaald. In specifieke omstandigheden mag het DGF echter ook worden benut voor een bijdrage aan resolutie of aan een overdracht van deposito's in faillissement. In de EU wordt momenteel (december 2023) gesproken over het vergroten van de mogelijkheden om het DGS in te zetten in resolutie. Dit zou er mogelijk toe kunnen leiden dat het DGF vaker zal worden ingezet. | |

| 18. Verdubbelen van de doelomvang van het gemeenschappelijk resolutiefonds (SRF) | |
|---|---|
| **Samenvatting** | Het vergroten van de doelomvang van het SRF kan bijdragen aan de effectiviteit en haalbaarheid van resolutie en daarmee de financiële stabiliteit. Dit gaat gepaard met kosten voor banken en kan *moral hazard* gedrag versterken. Er lijkt in EU-verband geen draagvlak voor vergroting van het SRF. **Deze maatregel is niet opgenomen in een beleidsrichting.** |
| **Doel** | Vergroten van het Europees resolutiefonds om resolutie te versterken |
| **Nationale bevoegdheid** | **Nee**: omvang van het gemeenschappelijk resolutiefonds (SRF) volgt uit verordening Nr. 806/2014 tot vaststelling van eenvormige regels en een eenvormige procedure voor de afwikkeling van kredietinstellingen (SRMR). |
| **NL handelings-perspectief** | In EU-verband inzetten op het vergroten van de omvang van het SRF. |
| **Omschrijving van de maatregel** | |
| • Het verdubbelen van de doelomvang van het SRF naar 2% van het totaal aan gedekte deposito's in de bankenunielidstaten. | |
| **Achtergrond/rationale** | |
| • Als onderdeel van het Europese gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme (SRM) is het SRF opgericht. Dit fonds staat onder beheer van de gemeenschappelijke afwikkelingsraad (SRB) en kan door de SRB worden benut als dat nodig is voor de effectieve toepassing van resolutie.<br>• Er zijn verschillende voorwaarden verbonden aan het gebruik van het SRF door de SRB. Een belangrijke voorwaarde is dat het SRF alleen ingezet kan worden om verliezen te absorberen van een bank in resolutie als eerst een *bail-in* van minimaal 8% van de totale passiva (*TLOF)* heeft plaatsgevonden.<br>• Het SRF wordt gevuld met bijdrages van Europese banken. Banken betalen pro-rata naar hun balansomvang (exclusief gedekte deposito's), hierdoor dragen grote banken meer bij aan het SRF.<br>• De huidige doelomvang van het SRF is 1% van het totaal aan gedekte deposito's in de bankenunielidstaten. Vanaf januari 2016 tot januari 2024 moest het SRF worden opgebouwd naar de doelomvang. In juli 2023 bevatte het SRF ongeveer € 78 mld. Na de opbouwfase moeten banken alleen nog bijdragen aan het SRF als SRF-geld wordt ingezet of als de depositobasis groeit.<br>• Het SRF is nog maar beperkt ingezet, mede omdat er maar een beperkt aantal resolutiecasussen is geweest. Er zijn echter twijfels of de omvang van het SRF voldoende is in het geval van resolutie van een grote systeemrelevante bank, of meerdere banken tegelijk. Specifiek zijn er twijfels of het SRF voldoende liquiditeit kan verschaffen aan een bank die na resolutie een doorstart maakt.<br>• Liquiditeit in resolutie is een aandachtspunt dat ook uit de analyses van de onrust in het voorjaar van 2023 in de bankensector naar voren kwam. Banken in resolutie hebben behoefte aan liquiditeit die maar beperkt door de markt wordt verschaft.<br>• In het verdrag over het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) is afgesproken dat het ESM de publieke achtervang voor het SRF is. Als het SRF opraakt kan er via de publieke achtervang nog eens ongeveer € 70 mld. ter beschikking worden gesteld. Doordat het ESM-verdrag niet is bekrachtigd door Italië is de achtervang echter nog niet in werking getreden.<br>• Een verdubbeling van het SRF kan eraan bijdragen dat het SRF minder snel leeg raakt en effectiever kan bijdragen aan resolutie. Dit kan met name relevant zijn in het geval van een systeemcrisis waarin meerdere banken tegelijkertijd in resolutie moeten worden genomen.<br>• Niet alleen de omvang van het SRF staat het verschaffen van voldoende liquiditeit in de weg. Ook de huidige voorwaarden voor inzet van het SRF spelen hier een belangrijke rol. Bij het vergroten van de doelomvang van het SRF ligt het voor de hand om ook te kijken naar de mogelijkheid om het SRF een rol te geven in het verschaffen van liquiditeit in resolutie.[55] | |
| **Effecten** | |
| **Financiële stabiliteit** | • Een vergroting van het SRF kan bijdragen aan de haalbaarheid en effectiviteit van resolutie, met name in het geval van een systeemcrisis waarbij meerdere banken tegelijkertijd in de problemen komen. Hiermee kunnen besmettingseffecten mogelijk worden beperkt. |

[55] *Demertzis, M., Gonçalves Raposo, I., Hüttl, P. en Wolff, G. (2018) How to provide liquidity to banks after resolution in Europe's banking union, Bruegel Policy Contribution Issue nr. 21, November 2018*

| | |
|---|---|
| | • Tegelijkertijd is het de vraag of een verdubbeling van het SRF effectief is. In het geval van een grote systeemcrisis zal het vooral van belang zijn dat er een publieke achtervang is vanuit de overheid of de centrale bank.<br>• Een vergroting van het SRF leidt tot meer sectorgefinancierde fondsen. Dit kan *moral hazard* gedrag versterken bij banken doordat de risico's die banken nemen gedeeltelijk via de sectorgefinancierde fondsen bij andere banken terecht komen. Banken betalen namelijk ongeacht de risico's die zij nemen. |
| **Economie** | • De vergroting van het SRF zal naar verwachting geen structurele impact hebben op de economische functies van banken.<br>• Doordat banken aanvullende bijdrages zullen moeten doen aan het SRF kan het mogelijk tijdelijk een beperkte negatieve impact hebben op de kredietverlening. |
| **Concurrentie-vermogen** | • Doordat banken aanvullende bijdrages zullen moeten doen aan het SRF kan het vergroten van het SRF mogelijk tijdelijk negatieve impact hebben op de verdiencapaciteit van banken.<br>• Banken met deposito's in Europa zullen pro-rata naar hun balansomvang aanvullend moeten bijdragen aan de opbouw van het SRF. Met name grote banken zullen hierdoor meer moeten bijdragen. |
| **Publieke kosten** | • Een vergroting van het SRF zal ervoor zorgen dat er meer sectorgefinancierde middelen beschikbaar zijn voor de resolutie van banken. Hierdoor neemt het risico dat overheden moeten ingrijpen of dat de publieke achtervang in werking moet treden als deze wordt ingevoerd af. |
| **Haalbaarheid** | • Voor de vergroting van het SRF is overeenstemming in de EU nodig. Daar lijkt op dit moment weinig draagvlak voor.<br>• Het vergroten van het SRF is goed uitvoerbaar. |
| **Samenhang** | |
| • De omvang van het resolutiefonds moet in samenhang worden bezien met de mogelijke manieren waarop SRF-geld kan worden ingezet. Als bredere inzet van SRF geld mogelijk wordt gemaakt kan worden nagedacht over het vergroten van het SRF. Aan de andere kant moet de omvang van het SRF ook in samenhang worden bezien met andere elementen in het resolutieproces, zoals de bail-in. Een versterking van bail-in draagt verzekert dat private risicodeling kan worden toegepast en vermindert mogelijk de bijdrage van het SRF die nodig is bij resolutie (overigens is een voldoende mate van bail-in al een voorwaarde voor inzet van het SRF). | |

| 19. Invoeren Europees depositogarantiestelsel (EDIS) | |
|---|---|
| **Samenvatting** | Het oprichten van een EDIS vergroot de vuurkracht van het DGF zonder dat de doelomvang hoeft te worden vergroot. Daarnaast vermindert een EDIS de afhankelijkheid tussen lidstaten en lokale banken en versterkt het de Europese (spaar)markt. Een EDIS gaat gepaard met een mate van risicodeling tussen bankensectoren in lidstaten en kan moral hazard-gedrag bij banken en lidstaten versterken. **Variant b (EDIS zonder expliciete risicodeling) is onderdeel van de basisrichting. Variant a, een EDIS met expliciete risicodeling is onderdeel beleidsrichting 2.** |
| **Doel** | Versterken depositogarantie en Europese gemeenschappelijke (spaar)markt |
| **Nationale bevoegdheid** | **Nee;** de regels voor nationale depositogarantiestelsels (DGS) in EU-lidstaten zijn geharmoniseerd als onderdeel van richtlijn 2014/49/EU inzake de depositogarantiestelsels (DGSD). Er is momenteel geen sprake van een Europees depositogarantiestelsel of -fonds. |
| **NL handelings-perspectief** | In de EU inzetten op het invoeren van een Europees depositogarantiestelsel (*European Deposit Insurance Scheme;* EDIS*)* |
| **Omschrijving van de maatregel** | |
| **Variant a:** Het invoeren van een EDIS door nationale depositogarantiefondsen (DGF) samen te voegen en de Europese DGS-regels verder te harmoniseren.<br>**Variant b:** Het invoeren van EDIS zonder expliciete risicodeling tussen lidstaten, maar met liquiditeitsondersteuning tussen nationale DGS'en. | |
| **Achtergrond/rationale** | |
| • Op basis van de Europese DGSD dient iedere lidstaat een nationaal depositogarantiestelsel (DGS) te hebben waarmee bankdeposito's tot €100.000 euro per spaarder per bank zijn verzekerd. Als een bank onverhoopt faalt zal het DGS spaarders tot €100.000 vergoeden.[56] Ook is voorgeschreven dat banken hiervoor een depositogarantiefonds (DGF) moeten vullen.<br>• **Variant a:** De invoering van een volledig EDIS betekent de verdere harmonisatie van DGS-regels in EU-verband en het samenvoegen van nationale DGF'en. Daarbij ligt de verantwoordelijkheid voor de bescherming van door het DGS-verzekerde deposito's dan op EU-niveau. Hier kan eventueel stapsgewijs naartoe gewerkt worden.[57] Door samenvoeging van de nationale DGF'en ontstaat een groter fonds dan nu op nationaal niveau beschikbaar is.<br>• Een volledig EDIS kent risicodeling tussen banken in lidstaten doordat alle Europese banken verantwoordelijk worden gemaakt voor het aanvullen van het EDIS-fonds als een uitbetaling is gedaan (aan bijvoorbeeld een faillissement van een Nederlandse bank). Als er daarnaast sprake is van een gemeenschappelijke publieke achtervang voor het EDIS-fonds dan zal er ook sprake zijn van risicodeling tussen lidstaten.<br>• **Variant b:** Ook kan worden gekozen voor een EDIS zonder expliciete risicodeling tussen banken in verschillende lidstaten. Dan moet het zo worden vormgegeven dat de banken uit de lidstaat waar het EDIS heeft moeten bijdragen het fonds moeten aanvullen. Dit kan bijvoorbeeld door liquiditeitsondersteuning tussen nationale DGS'en in te voeren. Dat houdt in dat nationale DGS'en in lidstaten blijven bestaan maar DGF'en uit andere lidstaten bijspringen, met een soort lening, als een nationaal DGF leeg dreigt te raken. Ook in dit geval is er geen sprake van expliciete risicodeling tussen lidstaten. | |
| **Effecten** | |
| **Financiële stabiliteit** | • Doordat een gezamenlijk Europees DGF een groter fonds is dan de afzonderlijke nationale DGF'en zal het minder snel voorkomen dat het DGF leeg raakt. Daarmee zal ook minder snel naar alternatieve financiering hoeven worden gegrepen. Dit speelt met name in situaties waarin het DGS moet bijdragen aan de afwikkeling van meerdere banken in een korte tijd of een relatief grote bank. Hiermee kunnen besmettingsrisico's tussen banken worden beperkt.<br>• De (perceptie van) versterking van het DGS door oprichting van een EDIS kan het vertrouwen van depositohouders vergroten en bijdragen aan het beperken van de kans op een *bankrun*. Ook dit beperkt besmettingsrisico's. |

[56] *Het DGS kan onder voorwaarden ook bijdragen aan de afwikkeling van een bank om spaarders te beschermen. Dit kan alleen als het voor het DGS minder kost dan een uitbetaling ten bate van door het DGS-verzekerde deposito's.*

[57] *Europese Commissie (z.d.). European Deposit Insurance Scheme.* https://finance.ec.europa.eu/banking/banking-union/european-deposit-insurance-scheme_en?prefLang=nl

| | |
|---|---|
| | • Door een EDIS wordt de kwetsbaarheid van nationale DGS'en voor problemen bij de lokale banken beperkt. Ook zal het risico dat achtervang van de eigen overheid moet worden ingezet. Hierdoor wordt de link tussen overheden en eigen banken, die in bepaalde situaties kan leiden tot een vicieuze cirkel, beperkt.<br>• De invoering van risicodeling kan aan de andere kan *moral hazard*-gedrag bij banken en overheden versterken doordat het de prikkel om problemen nationaal op te lossen beperkt. In variant b, waarin nationale fondsen blijven bestaan, is dit risico kleiner. |
| **Economie** | • De invoering van een EDIS neemt (de perceptie van) barrières in de Europese spaarmarkt weg en kan daarmee marktfragmentatie verminderen. Daarmee kan het concurrentie op de spaarmarkt verbeteren en (het vertrouwen in) de spaar- en betaalfunctie van banken versterken. Daarmee kan sparen en betalen voor burgers en bedrijven mogelijk (kosten)efficiënter worden. |
| **Concurrentie-vermogen** | • De invoering van een EDIS neemt (de perceptie van) barrières in de Europese spaarmarkt weg en kan daarmee marktfragmentatie verminderen. Daarmee zorgt deze maatregel voor een gelijker speelveld. Banken kunnen daardoor beter grensoverschrijdend concurreren en dienstverlening aanbieden, en de mate van bescherming is transparanter voor spaarders.<br>• Doordat risico's niet gelijk zijn in verschillende lidstaten kan risicodeling er voor zorgen dat banken uit lidstaten met relatief weinig risico's in de bankensector deels moeten opdraaien voor meer risicovolle banken(sectoren). Dit kan voor de betreffende banken(sectoren) tot hogere kosten leiden (en vice versa). |
| **Publieke kosten** | • Bij invoering van een EDIS zal ook moeten worden gesproken over een eventuele publieke achtervang zoals nu ook voor nationale DGS'en is geregeld (waarvoor lidstaten zelf verantwoordelijk zijn). In het geval van een gemeenschappelijke publieke achtervang zullen lidstaten gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de achtervang van het EDIS-fonds wat zorgt voor risicodeling tussen lidstaten.<br>• Doordat een gezamenlijk EDIS-fonds een groter fonds is dan de afzonderlijke nationale DGF'en zal het minder snel voorkomen dat het DGF leeg raakt. Daarmee zullen overheden ook minder snel als achtervang hoeven op te treden.<br>• Aan de andere kant is er wel de mogelijkheid dat het DGF voor andere lidstaten wordt aangewend waardoor er een risico is dat het leeg is als het fonds in Nederland nodig is. Een publieke achtervang kan het risico dat er geen geld is echter wegnemen. |
| **Haalbaarheid** | • Voor invoering van een EDIS is overeenstemming tussen EU-landen nodig (in ieder geval de bankenunielanden).<br>• Bij oprichting van de Bankenunie in 2012 is een EDIS als sluitstuk voorzien (naast gezamenlijk toezicht en gezamenlijke afwikkeling). Daartoe heeft de Europese Commissie in 2015 een voorstel gedaan voor de invoering van een EDIS. Er is in de Europese raad en het Europese parlement echter geen overeenstemming bereikt over een EDIS.<br>• Na 2015 heeft de Commissie nog meerdere pogingen gedaan om een EDIS-voorstel nieuw leven in te blazen. Dit is echter niet gelukt.<br>• Er is veel weerstand in verschillende lidstaten tegen een EDIS om uiteenlopende redenen. Met name de risicodeling tussen (bankensectoren van) lidstaten ligt gevoelig. Veel lidstaten hebben voorwaarden verbonden aan de invoering van een EDIS, gericht op risicoreductie voordat wordt overgegaan tot verdere risicodeling. Zo heeft Nederland in het verleden de invoering van een risicoweging voor staatsobligaties op bankbalansen (RTSE) als voorwaarde voor de invoering van een EDIS gesteld. |
| **Samenhang** | |
| • Een EDIS moet in samenhang worden bezien met de regels omtrent DGS'en, bijvoorbeeld wat betreft de dekking die het DGS geeft en de doelomvang van DGF's.<br>• Daarnaast moet EDIS worden gezien in de bredere discussie over de voltooiing van de bankenunie. | |

| 20. Bankenbelasting progressief maken | |
|---|---|
| **Samenvatting** | Door een progressief tarief te hanteren in de bankenbelasting wordt beoogd om de impliciete overheidsgarantie van TBTF-banken indirect in te prijzen en banken te stimuleren kleinere bankbalansen aan te houden. Potentiële negatieve effecten t.a.v. winstgevendheid van banken en weglekeffecten hangen af van de gekozen tarieven t.o.v. andere lidstaten. Er bestaat het risico op verplaatsing van banken naar het buitenland. **Deze optie is niet opgenomen in een beleidsrichting.** |
| **Doel** | *Aanpassing van de bankenbelasting om impliciete overheidsgarantie progressief in te prijzen o.b.v. de grootte van de bankbalans* |
| **Nationale bevoegdheid** | **Ja**, de wet bankenbelasting is een nationale wet. |
| **NL handelings-perspectief** | Aanpassing Wet bankenbelasting |

**Omschrijving van de maatregel**

De maatregel betreft een aantal aanpassingen van de Wet bankenbelasting. Op dit moment bestaat de bankenbelasting uit: i) vrijstelling grondslag tot 23,5 mld. euro, ii) tarief voor kort vreemd vermogen (0,058%) en lang vreemd vermogen (0,029%) en iii) een variabele beloningsregel

De bankenbelasting zou als volgt kunnen worden aangepast:

- Tariefdifferentiatie naar omvang bankbalans
  - Vrijstelling grondslag blijft 23,5 mld. euro
  - Voor geconsolideerde bankbalans tussen 23,5 en 100 mld. euro geldt tarief X%
  - Voor geconsolideerde bankbalans tussen 100 en 500 mld. euro geldt tarief X%
  - Voor geconsolideerde bankbalans tussen 500 en 1000 mld. euro geldt tarief X%
  - Voor geconsolideerde bankbalans vanaf 1.000 mld. euro geldt tarief X%
- Afschaffen (niet-bindende) variabele beloningsregel

**Achtergrond/rationale**

- Als een systeemrelevante bank in de problemen komt veroorzaakt dat besmetting naar andere banken en brede financiële instabiliteit. Toezichthouders en overheden zullen een systeembank daarom niet zomaar laten omvallen. Beleggers weten dit ook, waardoor een systeembank impliciet minder risicovol wordt geacht en goedkoper financiering kan aantrekken. Dit voordeel wordt de impliciete overheidsgarantie genoemd. De impliciete garantie voor systeembanken is een vorm van marktfalen en biedt een prikkel tot moral hazard.
- Door hervormingen op Europees niveau na de financiële crisis van 2008 is de impliciete garantie voor systeembanken gedaald. Banken zijn beter gekapitaliseerd om zelf verliezen op te vangen en het resolutieraamwerk voorziet dat houders van aandelen en achtergestelde obligaties allereerst verliezen opvangen. Systeemrelevante banken kennen echter nog altijd (impliciete) voordelen ten opzichte van niet-systeemrelevante banken. Zo zijn financieringsvoordelen weliswaar afgenomen, maar nog steeds aanwezig.
- Door deze impliciete overheidsgarantie in Nederland expliciet te belasten worden resterende negatieve externe effecten deels ingeprijsd. Het eventueel redden van een bank gaat immers gepaard met kosten voor overheden. Door deze potentiële kosten in te prijzen betalen banken voor deze overheidsgarantie. Dit is het hoofddoel van de bestaande Nederlandse bankenbelasting.
- De werkelijke prijs van de impliciete garantie is echter lastig vast te stellen.[58] Een recente literatuurstudie van SEO in opdracht van het Ministerie van Financiën voor de evaluatie van de bankenbelasting in 2021 laat zien dat er financiële voordelen zijn van een impliciete overheidsgarantie, maar dat de hoogte van het voordeel moeilijk te bepalen is en een grote spreiding over tijd kent. Ook is de impliciete overheidsgarantie afgenomen door de maatregelen die na de financiële crisis van 2008 zijn genomen, met bijvoorbeeld de invoering van het resolutieraamwerk.[59]
- Om de bankbelasting beter aan te laten sluiten bij de systeemrelevantie kan worden gekozen voor een progressief tarief op basis van balansomvang. Hoewel de omvang van een bankbalans maar één van de indicatoren is van systeemrisico en de impliciete subsidie, geeft het wel een goede indicatie.

[58] *Noss, J. and Sowerbutts, R. (2012) The implicit subsidy of banks. Bank of England Financial Stability Paper, No. 15, Bank of England en SEO (2021), Literatuurstudie Impliciete Overheidsgarantie Banken – SEO – augustus 2021*

[59] *Ministerie van Financiën (2021), evaluatie bankenbelasting, november 2021*

| | |
|---|---|
| • Daarnaast beoogt deze maatregel indirect TBTF-risico's te verkleinen door vergroting van de bankbalans financieel te ontmoedigen.<br>• Gezien het feit dat kleine banken weinig tot geen impliciete garantie genieten en gelet op de uitvoering is het behoud van een doelmatigheidsvrijstelling in de grondslag gepast.<br>• T.b.v. het differentiëren o.b.v. balansgrootte met het oog op het belasten van een impliciete overheidsgarantie is een progressief tarief denkbaar. Hierdoor worden banken met een grote balans zwaarder belast. Dit zou bijvoorbeeld kunnen gaan om een aantal tariefschijven die progressief toenemen op basis van de grootte van de bankbalans. Deze tarieven kunnen zo vastgesteld worden dat een aanpassing van de bankenbelasting budgetneutraal zou zijn of een netto verlichting voor de bankensector als geheel is, in lijn met de afgenomen impliciete overheidsgarantie.<br>• Daarnaast kan de bankenbelasting versimpeld worden door afschaffen van de bonusmaatregel. Die is de inmiddels niet meer bindend door additionele wetgeving (Art. 1:121 Wft). | |
| **Effecten** | |
| **Financiële stabiliteit** | • Een progressief tarief ontmoedigt het vergroten van de bankbalans en daarmee indirect aan het beperken van TBTF. Gezien de omvang van de belasting is deze prikkel echter beperk.<br>• Doordat de maatregel resulteert in hogere kosten voor systeembanken, kan dit hun winstgevendheid aantasten. Dat zou de weerbaarheid van deze banken kunnen aantasten omdat dit ook ten koste gaat van eventuele bufferopbouw. Ook worden deze banken minder aantrekkelijk voor beleggers.<br>• De aanpassing van de bankenbelasting kan, afhankelijk van vormgeving, van invloed zijn op de prikkel voor systeembanken om (hoofdkantoor)activiteiten te verplaatsen (zie ook concurrentiepositie). Dit zou kunnen resulteren in een grotere afhankelijkheid van buitenlandse banken. |
| **Economie** | • Als de maatregel budgetneutraal wordt vormgegeven heeft deze naar verwachting geen aanvullend effect op de kredietverlening of economie dan de huidige vormgeving van de bankenbelasting. |
| **Concurrentie-vermogen** | • Nationaal kan deze maatregel leiden tot een gelijker speelveld tussen systeemrelevante banken en kleinere banken, aangezien systeemrelevante banken nog meer dan nu gedifferentieerd betalen voor de impliciete garantie waar zij van profiteren. Deze maatregel compenseert daarmee deels voor de marktverstoringen die ontstaan door de impliciete subsidie.<br>• Doordat de bankenbelasting een nationale maatregel is, is deze van invloed op het speelveld voor banken ten opzichte van andere EU-landen. Een klein aantal andere EU-lidstaten kennen ook een vorm van bankenbelasting. Een verdere verhoging van de bankenbelasting zou mogelijk tot een verslechtering van de concurrentiepositie kunnen leiden. .<br>• Aanpassingen in de bankenbelasting kunnen bijdragen aan fragmentatie in de interne markt en een ongelijk niveau van belastingdruk tussen individuele instellingen. Onvoorspelbare en niet zorgvuldig gemotiveerde aanpassingen kunnen bijdragen aan verslechtering van het vestigingsklimaat en betrouwbaarheid van beleid. De ECB is in de kritisch op nationale (fiscale) maatregelen die fragmentatie in de interne markt vergroten.[60]<br>• Afhankelijk van de tariefstelling kan de voorgestelde aanpassing het Nederlandse fiscale vestigingsklimaat voor systeemrelevante banken mogelijk verslechteren. Dit kan een additionele prikkel geven (t.o.v. de huidige bankenbelasting) voor banken in Nederland om deze (hoofdkantoor)activiteiten naar een ander (EU-) land te verplaatsen. Of er daadwerkelijk een prikkel bestaat om dit te doen hangt af van het totaal van alle factoren die bijdragen aan het vestigingsklimaat, waarbij andere fiscale en niet-fiscale factoren ook een belangrijke rol spelen. |
| **Publieke kosten** | • De maatregel stimuleert banken om een kleinere bankbalans aan te houden. Wanneer de maatregel ervoor zorgt dat de bankbalans van systeembanken afneemt, kunnen systeemrisico's afnemen waardoor de |

[60] *ECB (2023). Opinion of the European Central Bank of 15 December 2023 on the imposition of a tax on credit institutions (CON/2023/45)*

| | |
|---|---|
| | kans op publieke kosten ook enigszins afneemt. Gezien de omvang van de belasting is deze prikkel echter beperk.<br>• Daarnaast zorgt de aanwezigheid van de bankenbelasting ervoor dat er publieke baten tegenover potentiële publieke kosten staan, in plaats van dat overheidsingrijpen moet worden gefinancierd uit andere belastinginkomsten. |
| **Haalbaarheid** | • Het aanpassen van de bankenbelasting is in beginsel een nationale bevoegdheid, waarbij bij de uitwerking Europese en internationale wet- en regelgeving aandacht behoeft.<br>• Per 1 januari 2024 is, n.a.v. een motie in de Tweede Kamer, de bankenbelasting verhoogd.[61] Op verzoek van de minister van Financiën heeft de ECB een opinie afgegeven over de bankenbelasting.[62] Daarin is de ECB kritisch op de nationale (fiscale) maatregelen als de bankenbelasting omdat deze fragmentatie binnen de interne markt vergroten, het gelijke speelveld verstoren en banken kwetsbaarder kunnen maken door onder andere bufferopbouw te verhinderen. |
| **Samenhang** | |
| • De huidige bankenbelasting kent als hoofddoelstelling het beprijzen van de impliciete overheidsgarantie voor banken. Daarmee moet de bankenbelasting in samenhang worden bezien met maatregelen die impact hebben op de overheidsgarantie, zoals de maatregelen omtrent het afwikkelingsmechanisme, waarmee wordt beoogd de overheidsgarantie te doen afnemen. | |

[61] *Kamerstukken II 2023/24, 36 410, nr. 23.*
[62] *ECB (2023). Opinion of the European Central Bank of 15 December 2023 on the imposition of a tax on credit institutions (CON/2023/45)*

| 21. Verhogen percentage minimumkapitaalregel (MKR) | |
|---|---|
| **Samenvatting** | De MKR beperkt het fiscale voordeel van financiering met vreemd vermogen en prikkelt banken daarmee om meer eigen vermogen aan te houden. Omdat de MKR bij het huidige tarief al bindend is aan de marge zal een extra verhoging niet zorgen voor een hogere prikkel bij banken. Een verhoging van de MKR zorgt voor een vergroting van het concurrentienadeel voor Nederlandse banken. **Deze optie is niet opgenomen in een beleidsrichting.** |
| **Doel** | Het stimuleren van eigen vermogen bij banken |
| **Nationale bevoegdheid** | **Ja:** de MKR is een renteaftrekbeperking binnen de wet op de vennootschapsbelasting 1969 (Wet Vpb 1969). |
| **NL handelings-perspectief** | Verhogen percentage MKR |
| **Omschrijving van de maatregel** | |
| • Het percentage van de minimumkapitaalregel (MKR) verhogen. | |
| **Achtergrond/rationale** | |
| • De minimumkapitaalregel betreft een renteaftrekbeperking voor banken en verzekeraars bij de bepaling van de fiscale winst. De maatregel is per 1 januari 2020 inwerking getreden en heeft tot doel om de fiscale prikkel voor de financiering met vreemd vermogen te beperken.<br>• De MKR beperkt de fiscale aftrek van verschuldigde rente voor zover het eigen vermogen minder bedraagt dan 10,6% van het balanstotaal.[63] Bij de uitwerking van deze maatregel voor banken is aangesloten bij de leverage ratio uit het prudentiële toezicht.[64]<br>• De MKR is ingevoerd in parallel met de generieke renteaftrekbeperking (earningsstrippingmaatregel) uit de richtlijn met regels ter bestrijding van belastingontwijking (ATAD). De earningsstrippingmaatregel heeft vooral tot doel te komen tot een meer gelijke fiscale behandeling van eigen vermogen en vreemd vermogen bij alle belastingplichtigen in de vennootschapsbelasting. Omdat de earningsstrippingmaatregel niet aangreep bij banken en verzekeraars, is de MKR ingevoerd om ook voor banken en verzekeraars de prikkel voor financiering met vreemd vermogen te beperken.<br>• Meer eigen vermogen zorgt ervoor dat banken (en verzekeraars) weerbaarder zijn voor (onverwachte) schokken doordat er meer eigen vermogen is om verlies te absorberen.<br>• Kapitaaleisen die volgen uit de EU-implementatie van de Bazelstandaarden schrijven de minimale eisen voor het aanhouden van voldoende eigen vermogen door banken voor.<br>• De kosten van vreemd vermogen worden in beginsel afgetrokken voor toepassing van de winstbelasting (Wet Vpb 1969), terwijl dit niet geldt voor de kosten van eigen vermogen. Het verschil in fiscale behandeling tussen eigen en vreemd vermogen draagt eraan bij dat financiering met eigen vermogen relatief duurder is dan financiering met vreemd vermogen. De afgelopen jaren zijn reeds verschillende maatregelen genomen om te komen tot een gelijke fiscale behandeling van eigen vermogen en vreemd vermogen.<br>• Het (verder) verhogen van het percentage van de MKR beperkt het verschil in fiscale behandeling tussen eigen en vreemd vermogen. Financiering met vreemd vermogen wordt hierdoor duurder. Deze maatregel grijpt harder aan als de kosten voor vreemd vermogen (de rente) toenemen.<br>• Bij de effecten hieronder wordt verder alleen gesproken over banken gezien de reikwijdte van dit rapport. De maatregel zal echter ook verzekeraars raken. In grote mate zullen de effecten hiervan overeenkomen met de effecten op banken. | |
| **Effecten** | |
| **Financiële stabiliteit** | • De MKR stimuleert financiering met eigen vermogen doordat het de relatieve prijs van vreemd vermogen ten opzichte van eigen vermogen verhoogt. Banken worden hierdoor geprikkeld minder vreemd vermogen en meer eigen vermogen aan te houden. Een hoger eigen vermogen bij banken leidt ertoe dat banken (en aandeelhouders) meer te verliezen hebben en dus minder risico's zullen nemen.<br>• Een verhoging van de MKR zal de prikkel om meer eigen vermogen aan te houden naar verwachting echter voor het overgrote deel van de banken niet vergroten. Dit omdat de MKR aan de marge nu al bindend is voor het |

[63] *Dit percentage was bij invoering van de maatregel 92% en is nadien in het Belastingplan 2021 verlaagd naar 91% en in het Belastingplan 2024 naar 89,6%.*

[64] *Omdat verzekeraars geen leverage ratio kennen, is voor de toepassing van de minimumkapitaalregel voor hen een met de leverage ratio overeenkomstige formule geformuleerd, namelijk de eigenvermogenratio.*

| | |
|---|---|
| | overgrote deel van de banken; gegeven de huidige leverage ratio's van banken zou extra eigen vermogen al een belastingvoordeel opleveren. Het marginale voordeel zou niet veranderen door een verhoging. In de praktijk blijkt het voor banken goedkoper om rente niet af te trekken dan om meer met eigen vermogen gefinancierd te zijn.<br>• Een verhoging van de MKR zorgt daarom naar verwachting alleen voor extra kosten voor banken. Dat zou de weerbaarheid van de bank zelfs kunnen aantasten omdat dit ook ten koste gaat van eventuele bufferopbouw. Daarnaast kan de MKR resulteren in een prikkel om activiteiten te verplaatsten (zie ook concurrentiepositie). |
| **Economie** | • Een verhoging van de MKR leidt naar verwachting tot hogere kosten voor banken in de vorm van extra belastingafdrachten. Hierdoor zal kredietverlening naar verwachting iets duurder worden voor burgers en bedrijven en daarmee naar verwachting negatieve bbp-effecten. |
| **Concurrentie-vermogen** | • Doordat de MKR een nationale maatregel is zorgt deze voor een ongelijk speelveld voor banken ten opzichte van andere EU-landen. Hierdoor verslechtert het Nederlandse fiscale vestigingsklimaat voor bepaalde hoofdkantooractiviteiten van banken in Nederland ("externe treasury"). Dit kan een prikkel geven voor banken in Nederland om deze (hoofdkantoor)activiteiten naar een ander (EU-) land te verplaatsen. Of er daadwerkelijk een prikkel bestaat om dit te doen hangt af van het totaal van alle factoren die bijdragen aan het vestigingsklimaat, waarbij andere fiscale en niet-fiscale factoren ook een belangrijke rol spelen.<br>• De ECB is kritisch op nationale (fiscale) maatregelen die aangrijpen op banken omdat deze bijdragen aan fragmentatie van de Europese markt terwijl de ECB juist een sterke interne markt voorstaat.<br>• De mate van lastenverzwaring die een verhoging van de MKR voor banken betekent is afhankelijk van de verhoging en de (markt)rente. In de huidige omstandigheden leidt een 1%-punt verhoging van het percentage van de MKR tot een lastenverzwaring van ongeveer € 45 mln per jaar.[65] |
| **Publieke kosten** | • Een verhoging van het percentage van de MKR zorgt voor een budgettaire opbrengst. De verwachting is dat een stijging van de het percentage van de MKR per 1%-punt ongeveer € 45 mln per jaar oplevert. |
| **Haalbaarheid** | • Een verhoging van het percentage van de MKR is uitvoerbaar. |
| **Samenhang** | |
| • De MKR heeft een relatie met de leverage ratio; hoe hoger de minimale leverage ratio, hoe hoger het eigen vermogen en hoe lager de opbrengst en de prikkelwerking die uitgaat van de MKR. | |

[65] *Als totaal voor banken en verzekeraars.*

| 22. Oprichten publieke depositobank | |
|---|---|
| **Samenvatting** | Het oprichten van een publieke depositobank biedt burgers en bedrijven de optie om veilig te sparen bij een publieke instelling. In de praktijk is spaargeld door het DGS ook al veilig tot €100.000 bij commerciële banken. Daarnaast kan een publieke depositobank in tijden van stress een depositovlucht aanwakkeren en daarmee een crisis verergeren. Ook een publieke bank kent risico's en kosten, deze komen voor rekening van de belastingbetaler. **Deze optie is niet opgenomen in een beleidsrichting.** |
| **Doel** | Veilig sparen als publieke dienst aanbieden aan burgers |
| **Nationale bevoegdheid** | **Ja,** mits de vormgeving toegestaan is binnen de Europese (staatssteun)regels. |
| **NL handelings-perspectief** | Oprichten publieke depositobank. |
| **Omschrijving van de maatregel** | |
| • Het oprichten van een publieke depositobank waar burgers veilig kunnen sparen. | |
| **Achtergrond/rationale** | |
| • Veilig kunnen sparen en betalen is voor de economie en de maatschappij van groot belang. Het kan daarmee als het ware als een nutsfunctie worden beschouwd.<br>• Om te verzekeren dat burgers en bedrijven veilig kunnen sparen en betalen worden banken streng gereguleerd en bestaat het depositogarantiestelsel (DGS). Door het DGS worden in aanmerking komende tegoeden van €100.000 per bank per deposant verzekerd. Spaargeld boven de grens van het DGS is niet verzekerd en kan bij het omvallen van een bank (deels) verloren gaan.<br>• In dit fiche wordt met een publieke depositobank een bank bedoeld die zich hoofdzakelijk richt op het aanbieden van (spaar)deposito's, in publieke handen is en niet primair is gericht op het maken van winst. Doordat de overheid als aandeelhouder tot op zekere hoogte kan garanderen dat een bank niet zal omvallen kan dit worden geïnterpreteerd als aanvullende zekerheid ten opzichte van een commerciële bank. Ook een publieke bank moet zich houden aan de geldende regels voor banken. De overheid mag geen expliciete garantie afgeven dat deposito's bij de publieke depositobank 100% veilig zijn.<br>• Door een depositobank in publieke handen toe te voegen aan het bankenlandschap is er voor burgers de keuze om structureel bij een veilige publieke instelling te sparen als alternatief voor sparen bij een commerciële bank.<br>• Voor de veiligheid van deposito's tot €100.000 per persoon per bank zal deze depositobank echter in de praktijk geen aanvullende bescherming bieden. Deze deposito's zijn al beschermd door het DGS, waar de overheid als laatste redmiddel ook voor garant staat. De aanvullende veiligheid geldt dus alleen voor deposito's boven de DGS-grens. Ook een publieke depositobank moet volgens de Europese regels verplicht deelnemen aan het DGS en dus ook afdragen aan het depositogarantiefonds (DGF).<br>• De specifieke vormgeving van een publieke depositobank en het bedrijfsmodel hebben grote invloed op de te verwachten effecten die hieronder worden besproken.<br>• In Europa is het in de regel verboden om staatssteun te verlenen. Staatssteun is onder bepaalde voorwaarden toegestaan. In het verleden is er tijdelijke staatssteun aan banken toegestaan door de Europese Commissie, onder meer om de financiële stabiliteit te beschermen na de financiële crisis van 2008. Structurele staatssteun aan banken is echter niet toegestaan. Als de overheid marktconform handelt is er geen sprake van staatssteun. Voor een publieke depositobank betekent dit dat de overheid deze niet (structureel) mag subsidiëren en de bank winstgevend moet zijn.[66] Dit heeft implicaties voor het bedrijfsmodel van een depositobank. | |
| **Effecten** | |
| **Financiële stabiliteit** | • Een publieke depositobank kan het vertrouwen van deposanten in (de perceptie van) de veiligheid van hun spaargeld versterken. De aanvullende bescherming geldt echter alleen voor spaargeld boven de €100.000 per persoon per bank.<br>• Mogelijk kan het aanbieden van een veilig publiek spaaralternatief het vertrouwen in het DGS juist ondermijnen. Dit kan een negatief effect op de financiële stabiliteit hebben. |

[66] *Marktconformiteit kan in dit opzicht betekenen dat wordt uitgegaan van een lang-termijn aandeelhouder die een lager rendement accepteert. Het maken van verlies of geen winst is echter niet marktconform.*

| | |
|---|---|
| | • Het aanbieden van een veilig alternatief voor deposito's boven de €100.000 kan ervoor zorgen dat depositofinanciering voor andere banken minder stabiel wordt. Met name tijdens marktstress en crisissituaties kan er een negatieve dynamiek ontstaan als deposito's zullen vluchten naar de veilig gepercipieerde optie. Dit kan negatieve effecten te weeg brengen voor de financiële stabiliteit. Paradoxaal genoeg kan het aanbieden van een veilig alternatief daarmee een potentiële crisis verergeren.<br>• De publieke depositobank zal gaan concurreren met commerciële banken om deposito's. Dit kan enerzijds een disciplinerende werking op banken hebben met mogelijk positieve effecten op de financiële stabiliteit; banken zullen aantrekkelijk en veilig moeten zijn om klanten te trekken.<br>• Gezien de aanwezigheid van het DGS zullen andere banken ook veilige deposito's tot €100.000 per deposant kunnen blijven aanbieden. Aangezien het grootste deel van de deposito's hieronder valt zal het effect van toegenomen concurrentie op de financiële stabiliteit in normale tijden waarschijnlijk beperkt zijn.<br>• Een publieke depositobank zorgt voor een grotere verwevenheid tussen de overheid en de nationale bankensector. |
| **Economie** | • De publieke depositobank zal gaan concurreren met commerciële banken om deposito's. Dit kan mogelijk positieve effecten hebben op de depositodienstverlening en -tarieven voor klanten; banken zullen aantrekkelijk en veilig moeten zijn om klanten te trekken.<br>• Een publieke depositobank die minder gedreven wordt door winstoogmerk kan mogelijk rentetarieven sneller aanpassen. Wanneer alle tegoeden bij de centrale bank gestald worden kunnen ECB-beleidsrentes sneller worden doorgegeven aan klanten.<br>• Als de publieke spaarbank ervoor zorgt dat de depositobasis van andere banken structureel onzekerder en minder stabiel wordt dan zou dat de financieringskosten van banken kunnen verhogen. Hierdoor zouden de kosten voor kredietverlening toe kunnen nemen. Dit zou negatieve economische gevolgen kunnen hebben.<br>• Zolang er echter sprake is van een DGS zullen andere banken ook veilige deposito's tot €100.000 per deposant kunnen aanbieden. Aangezien het grootste deel van de deposito's hieronder valt zal het effect van toegenomen concurrentie op de dienstverlening, financieringskosten in normale tijden waarschijnlijk beperkt zijn. Ook hangt dit af van wat de depositobank zelf met de opgehaalde deposito's doet. |
| **Concurrentie-vermogen** | • De publieke depositobank zal gaan concurreren met commerciële banken om deposito's. De concurrentie in de bankensector kan hierdoor toenemen.<br>• Zolang er echter sprake is van een DGS zullen andere banken ook veilige deposito's tot €100.000 per deposant kunnen aanbieden. Aangezien het grootste deel van de deposito's hieronder valt zal het de concurrentiepositie van andere banken in normale tijden waarschijnlijk beperkt worden aangetast. |
| **Publieke kosten** | • Ook een depositobank kent risico's, zoals operationele risico's en renterisico. In het geval van een publieke depositobank komen deze risico's voor rekening van de overheid. Risico's beperken kan ten koste gaan van het rendement. Hiervoor zal de overheid de kosten moeten dragen of dit gaat ten koste van de voorwaarden voor klanten (m.n. rente) waarmee de aantrekkelijkheid van de publieke depositobank afneemt.<br>• Om veilig sparen te kunnen garanderen en risico's te beperken moet een depositobank in veilige activa beleggen. De meest veilige variant hierbij is als de depositobank de het geld van de deposanten direct bij de centrale bank stalt. Een andere relatief veilige variant is dat het geld in veilige staatsobligaties wordt belegd.<br>• Veilige beleggingen leveren echter ook een beperkt rendement op. Met dit rendement zal een depositobank in normale tijden waarschijnlijk niet sterk kunnen concurreren om deposito's met andere banken. In ieder geval zolang er een DGS bestaat. Dit kan wringen met de eis van marktconformiteit. |

| | |
|---|---|
| | • Als een depositobank wel gaat beleggen in andere activa, bijvoorbeeld in (hypotheek)leningen, dan neemt het risico toe. Dit vraagt om adequaat risicomanagement en dit risico komt ook voor rekening van de overheid als aandeelhouder.<br>• Indien risico's uiteindelijk zouden leiden tot bankfalen komt de rekening bij de overheid als aandeelhouder terecht.<br>• Banken vervullen naast hun primaire economische functie ook een aantal maatschappelijke functies die de banken geld kosten. Bijvoorbeeld de controles t.b.v. anti-witwassen en anti-terrorismefinanciering en het in stand houden van de chartale infrastructuur. Als er structureel een publieke bank aan het bankenlandschap wordt toegevoegd is er een reële kans dat de overige banken de maatschappelijke functies in toenemende mate bij de publieke bank neerleggen waardoor de kosten ook door de overheid worden gedragen. |
| **Haalbaarheid** | • Het is mogelijk om een publieke depositobank op te richten. Doordat er echter geen sprake mag zijn van staatssteun, andere banken door het DGS ook veilig deposito's aan kunnen bieden tot €100.000, en een publieke depositobank ook verplicht moet deelnemen aan het DGS, lijkt er weinig ruimte voor een levensvatbare publieke depositobank in het bankenlandschap. |
| **Samenhang** | |
| • Een depositobank zorgt er niet voor dat andere banken of het financiële systeem als geheel per definitie veiliger worden. Aanvullende regulering voor banken blijft daarom nodig.<br>• Een depositobank is een vorm van een publiek alternatief voor sparen en betalen bij commerciële banken. Een digitale euro kan als digitaal centralebankgeld een andere vorm van een publiek alternatief zijn. Deze twee opties zijn daarom in zekere zin substituten voor elkaar en het ligt niet voor de hand om beide in te voeren. | |

| 23. Digitaal centralebankgeld als spaarmiddel | |
|---|---|
| **Samenvatting** | Door huishoudens en bedrijven de mogelijkheid te bieden om tot een bepaald bedrag spaargeld direct aan te houden bij de centrale bank wordt er een publiek alternatief aangeboden voor de betaal- en spaardiensten voor banken. Hiermee versterkt de concurrentie op de spaarmarkt, wat tevens de monetaire transmissie (en daarmee de doorwerking van de beleidsrente) kan verbeteren. De effecten van invoering van de maatregel voor de financiële stabiliteit zijn onzeker, omdat deze berusten op de gedragseffecten van banken, huishoudens en bedrijven. **Deze optie is opgenomen in beleidsrichting 3.** |
| **Doel** | Veilig sparen naast betalen als publieke dienst aanbieden aan burgers en verminderen systeemrelevantie van commerciële banken |
| **Nationale bevoegdheid** | **Nee, invoering van de digitale euro en de vormgeving ervan is een EU-bevoegdheid.** Er zijn op 28 juni 2023 twee verordeningen voorgesteld door de Commissie waarin de vormgeving, uitgifte en distributie van een digitale euro wordt geregeld.[67] Het kabinet heeft op basis van deze voorstellen haar inzet geformuleerd in het BNC-fiche.[68] |
| **NL handelings-perspectief** | Op de lange termijn inzetten op een andere vormgeving van de digitale euro in Europese onderhandelingen. |

**Omschrijving van de maatregel**

- Een andere vorm van een retail Central Bank Digital Currency (CBDC) dat behalve als betaalmiddel ook dient als spaarmiddel met een aanhoudingslimiet van €100.000 inclusief remuneratie (rentevergoeding).

**Achtergrond/rationale**

*Insteek huidige EU-voorstellen*

- De ECB en Europese Commissie (hierna 'de EU') werken samen aan een voorstel om een digitale euro te introduceren, in aanvulling op contant geld. De EU heeft als beleidsdoelen voor de digitale euro:
  - Behoud van publiek geld en monetaire soevereiniteit. In het digitale tijdperk is er een teruglopend gebruik van cash, waardoor de rol van publiek geld afneemt. Daarnaast is er concurrentie met andere private digitale valuta en *stablecoins*. Met een digitale euro zou de rol voor publiek geld in de economie en samenleving gewaarborgd kunnen worden.
  - Versterking van het betaalsysteem. De digitale euro kan de toegang tot digitaal betalen vergemakkelijken en harmoniseren. Een digitale euro kan dienen als terugvaloptie (net als contant geld) en de strategische autonomie van Europa op het gebied van betalen vergroten.
  - Versterkt diversiteit, concurrentie en innovatie op de betaalmarkt. Een digitale euro kan dienen als een stimulans voor innovatie in de financiële sector en de adoptie van nieuwe (betaal) technologieën bevorderen.
- De digitale euro wordt volgens het Commissievoorstel een betaalmiddel en geen spaarmiddel. Dit betekent dat de 'oppotfunctie' wordt begrensd, bijvoorbeeld via een aanhoudingslimiet per gebruiker.[69] Daarnaast zal de digitale euro binnen dit voorstel geen rentevergoeding hebben. Deze elementen passen in de wens om de digitale euro een digitaal bankbiljet en betaalmiddel te laten zijn in plaats van een spaarmiddel. Het kabinet heeft in haar BNC fiche steun uitgesproken voor het voorstel op deze onderdelen.[70]

*Een andere vorm van een retail CBDC (betaal én spaarmiddel)*

- Digitaal centralebankgeld kan echter op lange termijn *mogelijk* een grotere rol vervullen in het geldstelsel dan de digitale euro zoals nu voorgesteld, bijvoorbeeld als spaarmiddel met een hoge limiet en remuneratie.[71] Zo pleit o.a. de Wetenschappelijke Raad voor het

[67] *Een wetgevingsvoorstel voor een EU-Verordening betreffende het aanbieden van digitale eurodiensten door betalingsdienstaanbieders die zijn gevestigd in lidstaten die de euro niet als munt hebben (COM (2023) 368) (EN) en een wetgevingsvoorstel voor een EU-Verordening tot vaststelling van het rechtskader voor een mogelijke digitale euro als aanvulling op eurobankbiljetten en -munten COM (2023) 369) (EN).*

[68] *Ministerie van Financiën (2023). BNC Fiche Digitale Euro.*

[69] *De exacte hoogte van de mogelijke limiet die de ECB zal stellen staat niet in het voorstel. Vaak wordt een limiet van 3000 euro geopperd. In de Raad speelt overigens nog de discussie over de mate waarin de ECB zelfstandig zou mogen besluiten over de aanhoudingslimiet. De grens zou ook in de wetgeving gedefinieerd kunnen worden, waarbij veranderingen middels implementing acts zouden dienen te geschiedden. F. Panetta, The digital euro and the evolution of the financial system, speech in Europees Parlement, 15 juni 2022*

[70] *Ministerie van Financiën (2023). BNC Fiche Digitale Euro.*

[71] *Ministerie van Financiën (2023), Kamerbrief beantwoording schriftelijk overleg inzake de digitale euro, september 2023*

| | |
|---|---|
| Regeringsbeleid (WRR) in haar rapport "Geld en Schuld" voor een publiek verankerd alternatief voor commerciële banken om de afhankelijkheid van grote systeembanken in Nederland te verminderen en diversiteit te vergroten.[72]<br>• Tegelijkertijd zou dit een fundamentele hervorming van het huidige financiële en monetaire stelsel betekenen die een zorgvuldige besluitvorming en transitie vereist. | |
| **Effecten** | |
| **Financiële stabiliteit** | • De invoering van digitaal centralebankgeld met een hoge aanhoudingslimiet biedt een veilig publiek verankerd alternatief voor betalen én sparen. De systeemrelevantie van banken zou afnemen als er bij hun faillissement andere manieren zijn om het spaargeld veilig te houden en betalingen door te laten gaan. Dit kan hiermee de afhankelijkheid van grote systeembanken verminderen, maar ook prikkels kunnen geven aan banken om hun verdienmodellen aan te passen en om hogere buffers aan te houden en/of zich meer te specialiseren om kwetsbaarheden te verminderen.<br>• Digitaal centralebankgeld met een hoge aanhoudingslimiet kan een negatieve impact hebben op de winstgevendheid van banken, vooral bij kleine banken die sterk afhankelijk zijn van depositofinanciering. Door potentieel verminderde weerbaarheid van banken kan dit gevolgen hebben voor financiële stabiliteit, zo blijkt uit de *impact assessment* die de Europese Commissie heeft gedaan voor het wetsvoorstel digitale euro.[73]<br>• Een verschuiving van deposito's naar digitaal centrale bank geld kan een negatief effect hebben op de liquiditeit van commerciële banken. Hoe groter de verschuiving, hoe groter de liquiditeitsproblemen bij banken.<br>• In de transitie naar digitaal centralebankgeld, maar ook daarna bij dreigend bankfalen, kan een bankrun ontstaan doordat veel consumenten hun girale geld kunnen gaan omzetten in deze vorm van publiek geld. Depositohouders zijn weliswaar tot €100.000 beschermd onder het DGS, maar digitaal centralebankgeld kan bij een verminderd vertrouwen in de bankensector aanvoelen als de meest veilige spaarvorm in tijden van crisis. In tijden van onzekerheid kan de maatregel daarom procyclisch uitpakken en mogelijk systeemrisico's versterken. Dit pleit voor een stapsgewijze invoering van de maatregel. |
| **Economie** | • Digitaal centralebankgeld als spaarmiddel kan leiden tot een verlies van goedkopere depositofinanciering voor banken. Dit zullen banken moeten opvangen door andere vormen van financiering, of bijvoorbeeld termijndeposito's, aan te trekken of door de rente op deposito's te verhogen om depositovlucht te ontmoedigen. De financieringskosten voor banken nemen hierdoor toe en kunnen mogelijk leiden tot minder kredietverlening wanneer banken deze kosten doorberekenen.<br>• Digitaal centralebankgeld met rentevergoeding versterkt de doorwerking van monetair beleid via het rentekanaal. Banken (en consumenten) zullen hierdoor naar verwachting sterker reageren op een renteverandering van de centrale bank. Daarmee neemt de efficiëntie en doorwerking van de transmissie van het monetaire beleid toe. De centrale bank concurreert in essentie voor spaardeposito's met commerciële banken. |
| **Concurrentie-vermogen** | • De effecten op het concurrentievermogen van commerciële banken in het eurosysteem zijn niet eenduidig. Wanneer de ECB de enige centrale bank is die een digitale munt met een veel hogere aanhoudingslimiet invoert, en dit leidt tot een verschuiving van deposito's, betekent dit dat de liquiditeitspositie en winstgevendheid van Europese banken t.o.v. andere internationale banken afneemt. Dit kan mogelijk de concurrentiepositie negatief beïnvloeden.<br>• Tegelijkertijd kan digitaal centralebankgeld met een hoge limiet dienen als een disciplinerend mechanisme voor betaal-en spaardiensten van |

[72] *WRR* (2019), Geld en schuld: De publieke rol van banken, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, januari 2019, Den Haag

[73] *Europese Commissie (2023), Commission Staff working document, Impact Assessment Report accompanying the documents: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of the digital euro, etc., juni 2023. Het scenario met een limiet van 3.000 euro leidt in het onderzoek tot een daling van de RoE van de representatieve grote bank in de eurozone van 4,3% naar 4,1%. Onder een spaarmiddel scenario daalt de gemiddelde waarde van de RoE aanzienlijk, tot 2,7% voor een grote bank. Kleine banken lijken het zwaarst getroffen te worden. Hun ROE in het scenario van een digitale euro als spaarmiddel zou dalen van een gemiddelde waarde van 3,7% naar 2,4%. De bevindingen zijn vergelijkbaar, zij het met een andere omvang, wanneer men kijkt naar het rendement op activa (RoA).*

| | |
|---|---|
| | commerciële banken. Het zou hen aanmoedigen om concurrerender en innovatiever te opereren om klanten te behouden, door als intermediair nieuwe diensten aan te bieden die aan de digitale centralebankgeld-rekening gekoppeld zijn. |
| **Publieke kosten** | • Met de ontwikkeling en instandhouding van de infrastructuur van digitaal centralebankgeld zal een publieke investering gemoeid zijn.<br>• De impact van digitaal centralebankgeld op de winstgevendheid van de centrale bank hangt af van de ontwerpkeuzes die gemaakt worden en de daarmee gemoeide kosten van de achterliggende infrastructuur. Door rente te betalen nemen de seigniorage-inkomsten van het Eurosysteem af.<br>• Invoering kan marktdiscipline versterken en daardoor de financiële stabiliteit van commerciële banken versterken. Dit verkleint in potentie het risico op impliciete overheidssubsidie die banken nu krijgen. De verwachting is dat dit effect beperkt is (ook gelet op het bestaande resolutieraamwerk).<br>• Digitaal centralebankgeld met een hoge limiet en rentevergoeding heeft mogelijk ook een procyclische werking. Dit creëert systeemrisico's en daarmee een grotere kans op overheidsingrijpen. De verwachting is dat dit effect kleiner is door het hanteren van een aanhoudingslimiet, en ook gelet op het bestaande resolutieraamwerk. |
| **Haalbaarheid** | • Op Europees niveau lijkt er op dit moment alleen draagvlak voor het huidige voorstel van de EU, dus een digitale euro zonder renumeratie en met een lagere aanhoudingslimiet (genoemd wordt nu €3000).<br>• De invoering en vormgeving van de digitale euro is een EU-bevoegdheid. Bij de stemming in de Raad over de voorstellen van de Commissie dient sprake te zijn van een gekwalificeerde meerderheid. Vrijwel alle landen in de Raad alsook de ECB en de Europese Commissie zien de digitale euro als betaalmiddel. Afwijken van dit standpunt, bijvoorbeeld door als Nederland in te zetten op een digitale euro als spaarmiddel of een gerenumereerde digitale euro, zal op korte termijn weinig kansrijk zijn.<br>• De afgelopen periode is meermaals een duidelijke wens uitgesproken door politieke partijen om geen renumeratie te hanteren op de digitale euro, vanwege weerstand tegen negatieve rentetarieven en het vergrote risico van een bankrun.<br>• Ten slotte is de sector zeer kritisch op nut en noodzaak van een digitale vorm van centralebankgeld. De inzet op een spaarmiddel tot €100.000 zou een omvangrijker toepassing van de digitale euro behelzen, die de toch al beperkte steun van de sector voor de digitale euro verder ondergraaft. |
| **Samenhang** | |
| • Door sommigen wordt gesuggereerd dat de digitale euro met een aanhoudingslimiet van €100.000 een vervanging zou zijn van het DGS.[74] Het is juist dat zowel het DGS als een digitale euro alternatieven zijn in de zin dat zij kredietrisicovrije euro's (tot EUR 100.000) faciliteren.<br>• De digitale euro zou alleen een vervanging kunnen zijn van het DGS als commerciële banken zodanig weinig spaargeld op de balans hebben dat zij geen kritieke functie meer vervullen in de spaarmarkt. Zelfs als de digitale euro ongelimiteerd of in hoge bedragen kan worden aangehouden, is daarmee nog niet gegeven dat de spaarfunctie van banken zodanig verminderd is dat een DGS niet meer van toegevoegde waarde kan zijn. Dit hangt ook erg af van hoe consumenten de digitale euro percipiëren, hoe banken op de concurrentie van de digitale euro reageren en hoe het gesteld staat met het vertrouwen en wantrouwen in de overheid en de ECB.<br>• Daarnaast is het zo dat een DGS pas in werking komt na het falen van een bank, dat de bescherming door het DGS per persoon, per bank is, dat er onder voorwaarden een hogere bescherming geldt en dat het DGS ook een rol kan spelen in de afwikkeling van banken via resolutiemaatregelen. | |

[74] *Kamerstukken II, Vergaderjaar 2009–2010, 31 980 nr.4 en WRR (2019), Geld en schuld: De publieke rol van banken, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, januari 2019, Den Haag*

| 24. Verder ontwikkelen kapitaalmarktunie (CMU) | |
|---|---|
| **Samenvatting** | De verdere ontwikkeling van de kapitaalmarktunie vergroot de schokabsorptiecapaciteit van de financiële sector en het aanbod van financiering en kan de afhankelijkheid van banken verkleinen of hun rol veranderen. **Deze optie is opgenomen in de basisrichting.** |
| **Doel** | Afhankelijkheid economie van bankensector verkleinen |
| **Nationale bevoegdheid** | **Gedeeltelijk**: De verdere ontwikkeling van de kapitaalmarktunie is een Europees project, maar lidstaten kunnen ook nationaal barrières wegnemen of ontwikkeling bevorderen. |
| **NL handelings-perspectief** | Inzetten op ambitieuze verdere stappen voor verdieping en integratie van EU-kapitaalmarkten en daarbij optrekken met gelijkgestemde landen. Nationaal verkennen en aanpakken van barrières voor kapitaalstromen. |

**Omschrijving van de maatregel**

- De kapitaalmarktunie (CMU) verder ontwikkelen, zodat kapitaalmarkten in de EU dieper en beter geïntegreerd zijn. Daarmee komt er meer, en meer diverse (risicodragende) financiering beschikbaar voor bedrijven en neemt de afhankelijkheid van bancaire leningen af.

**Achtergrond/rationale**

- In Nederlandse en Europese economieën speelt bancaire financiering traditioneel een cruciale rol. Bedrijven in de EU zijn voor driekwart van hun externe financiering afhankelijk van bancaire leningen.[75] Ondanks jaarlijkse groei in de Nederlandse markt voor niet-bancaire financiering, komt de verstrekte financiering vooralsnog niet in de buurt van het uitstaande bancaire krediet aan het mkb.[76] Ongeveer twee derde van het uitstaande hypotheekbedrag is door banken verstrekt. Volgens data van de BIS bedraagt het totale uitstaand krediet aan de private niet-financiële sector in juni 2023 Nederland 211% van het BBP, waarbij uitstaand krediet aan de private niet-financiële sector verstrekt door banken 88% van het BBP bedraagt.[77]
- Om de afhankelijk van banken en de impact van hun eventuele falen op de samenleving te verkleinen, kunnen mogelijkheden van bedrijven om zich te financieren via publieke (multilaterale) kapitaalmarkten (aandelen, obligaties) en private (bilaterale) kapitaalmarkten (private equity, venture capital, crowdfunding) verder worden ontwikkeld. Ook voor het beheersen van risico's kunnen kapitaalmarkten, in het bijzonder derivatenmarkten met opties en futures, worden aangewend door bedrijven. Huishoudens kunnen hun afhankelijkheid van banken verkleinen door een deel van hun spaargeld te beleggen. Direct via brokers en beleggingsfondsen of indirect via pensioensparen. Verder kunnen via kapitaalmarkten activa op bankbalansen worden verkocht aan (institutionele) beleggers, middels zogeheten securitisatie. Bijvoorbeeld via niet-bancaire financiële intermediairs (NBFI). Met de ontwikkeling van de CMU werken de Europese Commissie en EU-lidstaten aan het versterken van de interne markt en het wegnemen van barrières tot het vrije verkeer van kapitaal.
- Verdere ontwikkeling van de CMU zal banken niet overbodig maken, maar hun (kredietverlenende) rol in de economie kan relatief kleiner worden. Met meer marktfinancieringsopties wordt het financieringsaanbod meer divers, wat gunstig is voor bedrijven die nu moeilijk aan externe financiering komen, zeker voor meer risicodragende investeringen en nodig is om de transitie en concurrentiepositie van de EU te versterken.[78]
- Vanuit een breder perspectief dan weerbaarheid van de bankensector zijn diepe en geïntegreerde Europese kapitaalmarkten daarmee een belangrijke voorwaarde voor een stabiele Europese Monetaire Unie en de versterking van de interne markt. De CMU draagt bij aan betererisicospreiding en een grotere schokabsorptiecapaciteit in de economie, doordat besparingen van huishoudens en bedrijven relatief minder als spaartegoed en meer als investering en belegging kunnen worden aangehouden. Bij een financiële crisis worden de gevolgen dan meer verspreid onder investeerders (in verschillende landen), in plaats van dat zij geconcentreerd zijn bij grote banken (in een bepaald land). Ook kunnen banken meer andersoortige taken vervullen binnen het bredere financiële ecosysteem, waarbij zij mogelijk

[75] *New Financial (2023). EU Capital Markets: A New Call To Action, p. 4.*
[76] *CBS (2023). Financieringsmonitor 2022.*
[77] *BIS (z.d.) Data portal. Geraadpleegd januari 2024.* https://data.bis.org/
[78] *Vanuit een breder perspectief dan weerbaarheid van de bankensector is dit nodig omdat benodigde investeringen in innovatie voor de klimaattransitie, digitalisering en versterking van de concurrentiepositie van de EU niet volledig publiek of met bancaire leningen gefinancierd kunnen worden. Risicodragend kapitaal is in die gevallen wenselijk(er). Een efficiënte kapitaalmarkt biedt investeerders, waaronder vermogensbeheerders en huishoudens, mogelijkheden om tegen lage kosten rendement kunnen behalen op hun (pensioen)beleggingen.*

minder afhankelijk zijn van rente-inkomsten en meer fee-gerelateerde diensten kunnen bieden.

- Voor verdere ontwikkeling van de CMU is het nodig om te werken aan diepe, geïntegreerde en veerkrachtige markten, waarbij een combinatie van maatregelen nodig is. Voor de opbouw van meer lange termijn kapitaal (verdieping) dient privaat kapitaal (spaartegoeden) gemobiliseerd te worden en investeringen van buiten de EU te worden aangetrokken. Bijvoorbeeld door de ontwikkeling van pensioensystemen en betere toegang van onder meer huishoudens tot lange termijn investeringsopties. Integratie ziet op de aanpak van fragmentatie en barrières in de EU voor betere facilitering van (grensoverschrijdende) kapitaalstromen. Belangrijke maatregelen hiervoor zijn betere vergelijkbaarheid en toepasbaarheid van duurzaamheidsinformatie, meer centraal Europees kapitaalmarkttoezicht en verdere harmonisatie van insolventieraamwerken. Daarnaast is de ontwikkeling van bepaalde sectoren en diensten en vermindering van fragmentatie van marktinfrastructuur van belang voor een veerkrachtige, efficiënte en aantrekkelijke kapitaalmarkt. Hierbij kan gedacht worden aan het verbeteren van de raamwerken voor beleggingsondernemingen, securitisaties en financiële rapportages van het MKB.
- Belangrijke voorwaarde bij verdere versterking van de CMU zijn borging van een integere en stabiele markt met adequate bescherming van beleggers. Voorkomen dient te worden systeemrisico's ontstaan of worden versterkt op markten of door het gedrag NBFI, zoals de laatste jaren is gebeurd rond het falen van Archegos, Greensill en de crisis in het VK in september 2022. NBFI kunnen procyclisch reageren op schokken en daardoor een crisis versterken. Inzetten op een grotere rol van marktfinanciering en NBFI in het financiële ecosysteem vraagt dus tevens om adequate regelgeving van deze marktinfrastructuur en intermediars, zodat gelijksoortige risico's op een gelijksoortige manier worden geadresseerd (in lijn met het principe '*same risk, same regulation'*).[79] Dit kan o.m. vragen om het delen van beschikbare data met alle toezichthoudende autoriteiten voor adequaat inzicht in prudentiële risico's, en het verder adresseren van risico voor open-einde fondsen en geldmarktfondsen. Ook zou het helpen voor het kunnen indammen van procycliciteit als alle lidstaten de mogelijkheid hebben om proportionele voorwaarden aan kredietverlening te verbinden – zoals limieten op de hoogte van leningen of bedragen die worden gebruikt voor rente en aflossing – mits en voor zover dit nodig is om systeemrisico's te adresseren, ongeacht het type kredietverstrekker.

| **Effecten** | |
|---|---|
| **Financiële stabiliteit** | • De schokabsorptiecapaciteit van de EU-economie wordt vergroot door efficiëntere en diepere kapitaalmarkten. Als er bijvoorbeeld binnen een lidstaat een economische neergang is, dan worden de gevolgen niet uitsluitend door nationale financiers (veelal banken) gedragen, maar delen zij de risico's met buitenlandse investeerders. Hierdoor kan er binnen die lidstaat sneller economisch herstel plaatsvinden. Meer grensoverschrijdend kapitaalbezit, diversificatie van financieringsmogelijkheden, risicospreiding en minder afhankelijkheid van banken voor kredietverstrekking vergroot de weerbaarheid en schokbestendigheid van het financiële systeem, en maakt de reële economie minder gevoelig voor eventueel bankfalen.<br>• Hiervoor is het wel nodig dat risico's van marktfinanciering en NBFI geadresseerd kunnen worden, zodat risico's niet juist toenemen als ze zich verplaatsen naar delen van het financiële systeem die kwetsbaar zijn voor schokken, of die niet in dezelfde mate onderhevig zijn aan regels om de risico's gerelateerd aan financiering te beperken. |
| **Economie** | • De ontwikkeling van de CMU vergroot het aanbod van en de toegang tot een meer divers aanbod van financiering. Dit ondersteunt investeringen in innovaties, groei van bedrijven en de financiering van verduurzaming en digitalisering.<br>• De ontwikkeling van de CMU vergroot de robuustheid van de financiële sector en de reële economie door meer diversiteit van financiering, goede kapitaalmarktinfrastructuur en beter ontwikkelde kapitaalmarkten. |
| **Concurrentie-vermogen** | • De momenteel onderontwikkelde kapitaalmarkten in Europa en de fragmentatie hiervan zorgen voor een concurrentieachterstand van de Europese economie en Europese financiële instellingen t.o.v. delen van de wereld waar die markten beter zijn ontwikkeld. Verdere ontwikkeling van de CMU verkleint deze achterstand en biedt een fundament voor een |

[79] *Vanwege verschillen in type instellingen en hun balansen betekent dit niet dat regulering hetzelfde moet zijn.*

| | |
|---|---|
| | sterke interne markt voor kapitaal. Dit komt ten goede aan de reële economie en draagt bovendien bij aan de doelstellingen van de EU voor open strategische autonomie.<br>• Adequate regulering volgens het *same risk, same regulation* principe helpt tevens om een gelijk speelveld tussen verschillende type financiële instellingen te creëren. |
| **Publieke kosten** | • Een veerkrachtiger systeem en verkleining van de afhankelijkheid van bancaire financiering vermindert de noodzaak en de kans op publiek ingrijpen, mits de CMU voldoende ontwikkelt en risico's adequaat geadresseerd worden. |
| **Haalbaarheid** | • De ontwikkeling van CMU is een breed gedeelde prioriteit in Europa. De haalbaarheid van concrete maatregelen zal van geval tot geval beoordeeld moeten worden en is voor sommige maatregelen lastiger gelet op verwevenheid met ander (nationaal) recht. Dit vergt een gedegen belangenafweging tussen de kosten, baten en neveneffecten van individuele maatregelen. |
| **Samenhang** | |
| • Deze optie is complementair aan opties die de ex ante en ex post weerbaarheid van banken versterken.<br>• Zolang banken systeemrelevant blijven, is deze optie echter geen alternatief voor het waarborgen van de weerbaarheid van banken door middel van ander beleid. | |

| 25. Mededinging bankensector secundair mandaat van DNB maken | |
|---|---|
| **Samenvatting** | Door mededinging als secundair mandaat in te voeren bij DNB kunnen effecten op concurrentie en het speelveld explicieter meegewogen worden in beleidskeuzes, wat indirect zou kunnen leiden tot een meer diverse en vitale sector. Complexiteit in de uitoefening van het toezicht kan echter toenemen als gevolg hiervan. **Deze optie is opgenomen in beleidsrichting 3.** |
| **Doel** | Diversiteit in de bankensector vergroten |
| **Nationale bevoegdheid** | **Ja**, maar ruimte voor uitoefening daarvan binnen het Europese kader is beperkt en consultatie van de ECB bij invoering van het mandaat is vereist. |
| **NL handelings-perspectief** | Het bijdragen aan concurrentie in de financiële sector opnemen als secundair mandaat van DNB. |

**Omschrijving van de maatregel**

- Het bijdragen aan concurrentie in de financiële sector en een concurrerende sector opnemen als secundair doel van DNB binnen de bevoegdheden van DNB, voor zover dit bijdraagt aan of niet ten koste gaat van de primaire doelstellingen.

**Achtergrond/rationale**

- Als toezichthouder heeft DNB het mandaat om toezicht te houden 'gericht op de soliditeit van financiële ondernemingen en de stabiliteit van het financiële stelsel' (Art. 1:24(1) Wft). Als centrale bank is 'het handhaven van prijsstabiliteit' het doel van DNB, waarbij DNB ook 'handelt in overeenstemming met het beginsel van een open markteconomie met vrije mededinging, waarbij een doelmatige allocatie van middelen wordt bevorderd' (Art. 2 Bankwet 1998).[80]
- Het bankentoezicht vindt plaats binnen het Gemeenschappelijk Toezichtsmechanisme (*Single Supervisory Mechanism, SSM),* waarin de ECB en nationale toezichthouders samenwerken. De ECB is de directe toezichthouder voor belangrijke banken, heeft een aantal exclusieve bevoegdheden t.a.v. alle banken en heeft ook de verantwoordelijkheid voor het toezicht op minder belangrijke banken, zoals dat uitgeoefend wordt door de nationale toezichthouders. Met het oog daarop vaardigt het verordeningen, richtsnoeren of algemene instructies uit richting de nationale toezichthouders betreffende de uitoefening van het toezicht op minder belangrijke banken.[81] Binnen het SSM is de ruimte voor een eigenstandige inzet dus beperkt.
- Op grond van Artikel 4 van de Bankwet 1998 heeft DNB o.a. als taak het bevorderen van de stabiliteit van het financiële stelsel. Mededinging valt onder het mandaat van de ACM, krachtens Artikel 2 van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt.
- Maatregelen die als doel hebben om de financiële stabiliteit te bevorderen kunnen in de praktijk, afhankelijk van de vormgeving, barrières vormen voor nieuwe toetreders. Zo kunnen (complexe) kapitaaleisen en regeldruk toetreding ontmoedigen, doordat het lastig is om als jonge onderneming hieraan te voldoen.
- De relatie tussen het concurrentievermogen van financiële instellingen en prudentiële normen is niet eenduidig.[82] Robuuste prudentiële standaarden zijn wel geassocieerd met sterkere economische groei op de lange termijn en ondersteunen de economie, vooral in tijden van stress. Concurrentie kan enerzijds ten koste gaan van financiële stabiliteit als het nemen van excessieve risico's stimuleert of winstgevendheid en dus bufferopbouw laat afnemen. Anderzijds kan concurrentie bijdragen aan meer efficiënt opererende instellingen en meer diversiteit in investeringen. Het kan zorgen voor meer diversiteit in de sector en houdbaarheid van bedrijfsmodellen, wat beide de weerbaarheid van de sector kan bevorderen. Hoewel het mogelijk is dat concurrentie ten koste kan gaan van financiële stabiliteit, stelt o.a. de ACM dat het niet per se conflicterende doelstellingen zijn.[83] Meer concurrentie kan de financiële stabiliteit ten goede komen, en andersom.
- Voorwaarde voor het laten bijdragen van een gezonde vorm van concurrentie aan financiële stabiliteit is dat er oog is voor de invloed van concurrentie op duurzame economische groei op lange termijn (financiële stabiliteit beoogt ook naar netto lange-termijn baten te kijken, ook al kunnen er korte termijn kosten zijn). Daarbij is het nodig dat marktfalens

[80] *Deze doelstelling is in overeenstemming met het hoofddoel van het Europees Stelsel van Centrale Bank, waar DNB onderdeel van is, zoals neergelegd in Art. 2 Protocol Betreffende de Statuten van het Europees Stelsel van Centrale Banken en van de Europese Centrale Bank. Dit Protocol is onderdeel van de Europese Verdragen.*

[81] *Verordening Nr. 1024/2013 van de Raad van 15 oktober 2013 waarbij aan de Europese Centrale Bank specifieke taken worden opgedragen betreffende het beleid inzake het prudentieel toezicht op kredietinstellingen.*

[82] *Bank of England (2023), Paper 2: The links between prudential regulation, competitiveness and growth Background working paper published by PRA staff in support of the conference on the role of financial regulation in international competitiveness and economic growth conference 2023, September 2023*

[83] *ACM (2014), Barrières voor toetreding tot de Nederlandse bancaire retailsector, juni 2014*

geadresseerd worden, zodat voorkomen wordt dat er concurrentie is waarbij neerwaartse risico's neerslaan bij de samenleving of de overheid.

- Deze beleidsoptie beoogt het bijdragen aan concurrentie in de financiële sector en een concurrerende sector op te nemen als secundair doel van DNB, voor zover dit bijdraagt aan of niet ten koste gaat van de primaire doelstellingen van DNB. De primaire doelstelling van de stabiliteit van het financiële stelsel blijft hierbij leidend.
- Dit verandert de rol van de ACM niet, dat als toezichthouder exclusief bevoegd blijft voor de financiële sector waar het de toepassing en naleving betreft van de Mededingingswet en artikel 101 en 102 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.
- Een mogelijk voorbeeld van een secundair mandaat ten behoeve van mededinging is het 'secondary competition objective' en het 'secondary competitiveness and growth objective' van de Britse toezichthouder Prudential Regulation Authority (PRA).[84] Deze mandaten bestaan naast het primaire mandaat van het bewaken van de stabiliteit van het financiële systeem, en mogen hier niet boven prevaleren. Een andere mogelijkheid is om, geïnspireerd op huidig Art. 4a Bankwet 1998, op te laten nemen in de Bankwet dat het bevorderen van concurrentie in de financiële sector en een concurrerende sector een secundair uitgangspunt is in het handelen van DNB voor zover dit bijdraagt aan of niet ten koste gaat van de primaire doelstellingen.
- Een secundair mandaat kan meehelpen in de inzet van DNB t.a.v. beleidskeuzes en de uitoefening van taken, doordat de proportionaliteit en subsidiariteit van beleidskeuzes en hun effecten op mededinging daarin zullen worden meegewogen. Met een secundair mandaat zouden overwegingen met betrekking tot simpele maar robuuste standaarden en het gelijke speelveld tussen financiële instellingen een integraal onderdeel worden van de taken en expertise van DNB.[85] Binnen het SSM is de ruimte voor een eigenstandige inzet echter beperkt en in de EU worden internationale standaarden door de wetgever geïmplementeerd.[86] In de Britse context is het secundaire mandaat van de PRA ook opgevat als een manier om coördinatie met mededingingsautoriteiten te stimuleren. In Nederlandse context zou dit ook overwogen kunnen worden, waar dat relevant is.
- Anderzijds kan afgevraagd worden of een expliciet secundair mandaat nodig is. DNB kan immers nu ook concurrentie meewegen als dat bijdraagt aan de primaire toezichttaken. Ten slotte is er met de ACM momenteel al een toezichthouder ten aanzien van concurrentie en mededinging die actief naar de financiële sector kijkt. Er is momenteel geen aanleiding om te denken dat de ACM onvoldoende aandacht heeft voor concurrentie in de bankensector.
- Dit fiche analyseert hoe mededinging als secundair mandaat voor DNB kan bijdragen aan de weerbaarheid van de sector. Aangezien de focus van dit rapport de weerbaarheid van banken betreft, worden eventuele vergelijkbare secundaire mandaten voor andere organisaties (zoals de AFM) buiten beschouwing gelaten.

| **Effecten** | |
|---|---|
| **Financiële stabiliteit** | • Vanuit financiële stabiliteitsperspectief kan het opnemen van een secundair mandaat voor mededinging voor DNB zowel voor- als nadelen hebben.<br>• Enerzijds kan het de concurrentie ten goede komen, doordat in de inzet t.a.v. de vormgeving van prudentiële standaarden en de uitoefening van taken de interactie met een gezonde vorm van concurrentie meegenomen wordt. Dit kan mogelijk de financiële stabiliteit ten goede komen via keuzes die leiden tot een toegenomen diversiteit in de bankensector. Daarbij wijst de wetenschappelijke literatuur ook op mogelijke destabiliserende effecten van te veel bancaire concurrentie, waarvoor dus een optimum dient te worden nagestreefd.[87]<br>• Anderzijds kan het managen van mededinging in de beleidsafweging het toezicht complexer maken, en daarmee mogelijk een negatief effect hebben op de financiële stabiliteit. Het risico bestaat dat het primaire doel van financiële stabiliteit gaat lijden onder het secundaire doel. Om te voorkomen at inefficiënties ontstaan in het toezicht systeem zou afstemming op dit thema tussen DNB en de ACM georganiseerd kunnen worden. |

[84] *Website Bank of England, our secondary objectives.*
[85] *De PRA heeft mede vanuit dit secundaire mandaat een sterk maar simpeler prudentieel regime opgezet voor kleinere banken. Zie o.m. website Bank of England, Strong and Simple en Bank of England (2022), CP5/22 - The Strong and Simple Framework: a definition of a Simpler-regime Firm, consultation paper 5/22, April 2022.*
[86] *DNB participeert wel in het Bazels comité.*
[87] *Zie bijvoorbeeld: Allen, F., & Gale, D. (2004). Competition and financial stability. Journal of money, credit and banking, 453-480 en Vives, X. (2019). Competition and stability in modern banking: A post-crisis perspective. International Journal of Industrial Organization, 64, 55-69.*

| | |
|---|---|
| **Economie** | • Op de lange termijn kan het opnemen van een concurrentiemandaat als secundaire doelstelling bijdragen aan een optimum tussen financiële stabiliteit en het bevorderen van economische functies, groei en concurrentie. Meer concurrentie kan leiden tot lagere kosten voor bancaire producten en meer innovatie, die in brede zin bijdragen aan economische groei en welvaart.<br>• Een optimum kan overigens ook nu al worden nagestreefd, de maatregel versterkt de mogelijkheden hiervoor. |
| **Concurrentie-vermogen** | • Een beter concurrerende bancaire sector en grotere financiële stabiliteit dragen bij aan het concurrentievermogen van Nederland, o.a. door ruimere toegang tot kapitaal, hogere efficiëntie, en lagere kosten.<br>• Op de lange termijn kan het opnemen van een concurrentiemandaat als secundaire doelstelling indirect bijdragen aan een Nederlandse inzet t.a.v. internationale prudentiële standaarden en uitoefening van toezicht die een optimum zoekt tussen financiële stabiliteit en het bevorderen van economische functies, groei en concurrentie. Dit kan leiden tot een meer concurrerende en innovatievere Nederlandse financiële sector. |
| **Publieke kosten** | • De effecten op publieke kosten hangen af van de ontwikkeling van toekomstige beleidsmaatregelen die, mede beïnvloed door dit mandaat worden genomen. Efficiëntere regelgeving en toezicht kunnen leiden tot meer diversiteit en vitaliteit in de bankensector, en daarmee tot een toename van de houdbaarheid en schokbestendigheid ervan en minder risico op publiek ingrijpen.<br>• De uitvoeringskosten van een secundair mandaat zijn waarschijnlijk beperkt. Het zal wel leiden tot de inzet van extra middelen door DNB. Omdat de kosten van het toezicht doorberekend worden naar de sector, zal dit leiden tot hogere toezichtkosten.<br>• De overlap met het bestaande mandaat van de ACM, waardoor het kan leiden tot een minder efficiënte inzet van middelen. |
| **Haalbaarheid** | • De maatregel is waarschijnlijk nationaal uitvoerbaar, maar de implementatie vereist aanpassing van de doelstellingen van DNB in de Bankwet. Deze vereist een opinie van de ECB, omdat het raakt aan de exclusieve bevoegdheden van de ECB binnen het SSM. De vormgeving en rangorde van bevoegdheden moet zodanig zijn dat die niet ingaan tegen het Protocol Betreffende de Statuten van het Europees Stelsel van Centrale Banken en van de Europese Centrale Bank en verenigbaar is met de SSM verordening. Nader onderzoek is waarschijnlijk nodig. |
| **Samenhang** | |
| • Deze optie is complementair aan opties die de ex ante en ex post weerbaarheid van banken versterken. Zolang banken systeemrelevant blijven, is deze optie geen alternatief voor het waarborgen van de weerbaarheid van banken. | |

| 26. Bankvergunning *light* | |
|---|---|
| **Samenvatting** | Het invoeren van een bankvergunning *light* heeft waarschijnlijk een beperkte impact op het verlagen van toetredingsdrempels. Binnen het huidige instrumentarium zijn er immers al mogelijkheden om met een mildere vergunning een beperkt dienstenaanbod te leveren. **Deze optie is niet opgenomen in een beleidsrichting.** |
| **Doel** | Afhankelijkheid van systeemrelevante banken beperken |
| **Nationale bevoegdheid** | **Nee:** De eisen aan een bankvergunning volgen uit EU-verordening Nr. 575/2013. Bankvergunningen worden verstrekt door de ECB onder verordening Nr. 1024/2013, waarbij DNB de vergunningsprocedure begeleidt. |
| **NL handelings-perspectief** | Inzetten op aanpassing in EU-verband. Gebruik maken van een lidstaatoptie. |

**Omschrijving van de maatregel**

- Het invoeren van een bankvergunning in lichtere vorm, waarmee een bank met een beperkte vergunning een beperkt dienstenaanbod kan leveren. Dit kan het makkelijker maken voor nieuwe partijen om toe te treden tot de bancaire sector, wat concurrentie kan bevorderen en de afhankelijkheid van systeemrelevante banken kan beperken.

**Achtergrond/rationale**

- Strikte eisen met betrekking tot het aangaan van een bankvergunning zijn enerzijds nodig om voor veilige banken te zorgen, maar kunnen anderzijds, samen met complexe aanvraagprocedures een drempel vormen voor nieuwe instellingen om toe te treden tot de bancaire sector.
- Momenteel is de situatie dat een instelling die in Nederland als bank actief wil worden, een aanvraag indient bij DNB, die de vergunningsprocedure leidt. Uiteindelijk verleent de ECB de vergunning. De vergunningseisen zijn Europees geharmoniseerd, wel zijn er enkele lidstaatopties voor bijvoorbeeld de minimum kapitaaleisen bij aanvang.
- Momenteel zijn er in Nederland mogelijkheden om via een andere vergunning een beperkt dienstenaanbod te leveren.[88] Het minimumbedrag aan eigen vermogen is bijvoorbeeld lager voor betaalinstellingen en elektronisch geldinstellingen (Art. 48 Besluit prudentiële regels Wft). Het is voor financiële instellingen mogelijk om vervolgens uit te groeien naar een uitgebreidere vergunning voor een bank. Het gaat hierbij nadrukkelijk om betaaldiensten, en niet het aantrekken van deposito's. Hiermee kunnen betaalinstellingen en elektronisch geldinstellingen niet gezien worden als volwaardige concurrenten van banken.
- Het standaard vereiste minimum eigen vermogen exclusief risicobuffer is €5 mln. Nederland maakt gebruik van een lidstaatoptie waardoor banken die zich voornamelijk richten op beleggingsactiviteiten een minimum eigen vermogenseis hebben van €2,5 mln (Art. 48 Besluit prudentiële regels Wft).
- Door, in aanvulling op de bovengenoemde mogelijkheden, een bankvergunning aan te bieden in een lichtere vorm zou deze drempel verder verminderd kunnen worden. Twee mogelijkheden hiervoor zouden kunnen zijn:
  1. het verlagen van minimum eisen voor het aanvangskapitaal, en
  2. het versoepelen van documentatievereisten voor nieuwe toetreders.
- Optie 1: Naar het Litouwse *'specialised banking license'* voorbeeld zou de aanvangskapitaaleis verder verlaagd kunnen worden, waarbij gebruik wordt gemaakt van deze lidstaatoptie. In dit geval krijgt een beginnende bank een beperkte bankvergunning, waarvoor zij in aanmerking komt met een aanvangskapitaaleis van €1 miljoen.[89] Met deze vergunning kunnen banken deposito's aantrekken, maar bijvoorbeeld geen beleggingsadvies geven.
  - Het verlagen van de aanvangskapitaalseis neemt niet weg dat startende financiële instellingen moeten voldoen aan solvabiliteits- en liquiditeitseisen gebaseerd op bedrijfsspecifieke risico's. Om deze reden is het vereiste eigen vermogen vaak hoger dan het minimum aanvangskapitaal, volgens onderzoek van EY kan dit oplopen tot €15 mln.[90]
- Optie 2: Daarnaast is het mogelijk om andere documentatievereisten te hanteren voor beginnende banken. In het Verenigd Koninkrijk bestaat er bijvoorbeeld een *'mobilisation scheme'*, waarmee financiële instellingen eerst een vergunning krijgen om onder

[88] *Kamerstukken 2018/2019, 32 013, nr. 213*
[89] *Website Bank of Lithuania, Establishment and authorisation / licencing of banks*
[90] *EY (2015), Onderzoek regeldruk bij kredietverstrekking*

| | |
|---|---|
| beperkingen activiteiten te ontplooien, om vervolgens door te groeien naar een volwaardige vergunning. Gedurende de *mobilisation* fase gelden er expliciet andere informatie/documentatie vereisten dan voor de fase waarin de bank een volledige bankvergunning verkrijgt. Voor vergelijkbare maatregelen zou aanpassing binnen het SSM nodig zijn. | |
| **Effecten** | |
| **Financiële stabiliteit** | • Vanuit financiële stabiliteitsperspectief kan het verlenen van een bankvergunning in lichtere vorm zowel voor- als nadelen hebben. Enerzijds kan het stimuleren van nieuwe toetreders enigszins helpen om concurrentie in de bankensector te verhogen. Anderzijds kan een lichtere bankvergunning ervoor zorgen dat beginnende banken minder kapitaal aanhouden, wat de stabiliteit van deze banken negatief kan beïnvloeden. Ook kunnen lagere eisen met betrekking tot documentatievereisten transparantie verminderen en het identificeren en beoordelen van risico's bemoeilijken. Daarnaast kan het tot grotere risico's leiden voor consumenten. |
| **Economie** | • Op termijn zou de mogelijk tot het verlenen van een bankvergunning kunnen leiden tot meer competitie in de bancaire sector. Dit kan zorgen voor een meer diversiteit aan banken en grotere toegang tot financiering voor consumenten en bedrijven. Daarnaast kan meer competitie leiden tot lagere kosten voor bancaire producten en meer innovatie. |
| **Concurrentie-vermogen** | • Als beginnende banken minder kosten hoeven te maken om te voldoen aan vergunningseisen, bijvoorbeeld vanwege mildere documentatievereisten, kan dit de efficiëntie en het concurrentievermogen van beginnende banken verbeteren. Daarnaast kan het mogelijk een concurrentievoordeel opleveren voor kleine banken ten opzichte van gevestigde banken.<br>• Wat betreft het internationaal speelveld kan het aantrekkelijker worden voor beginnende banken om zich te vestigen in landen met een lichtere vergunning. |
| **Publieke kosten** | • De toetreding van meer banken kan de kans op publieke kosten verkleinen als de afhankelijkheid van systeemrelevante banken kleiner wordt.<br>• Het versoepelen van toetredingseisen kan ertoe leiden dat (nieuw toegetreden) banken minder weerbaar zijn, wat de kans op falen voor deze banken vergroot. Vanwege mogelijke besmettingsrisico's kan dit ook de publieke risico's vergroten. |
| **Haalbaarheid** | • Doordat de ECB binnen de bankenunie vergunningen verleent en de voorwaarden voor vergunningverlening in EU-regelgeving is opgenomen, is het niet mogelijk om substantieel af te wijken van de huidige vereisten, buiten lidstaatopties. De maatregel vergt dus vooral Nederlandse inzet in EU verband. |
| **Samenhang** | |
| • Deze optie is complementair aan opties die de ex ante en ex post weerbaarheid van banken versterken.<br>• Zolang banken systeemrelevant blijven, is deze optie geen alternatief voor het waarborgen van de weerbaarheid van banken. | |

| 27. Toets op stabiliteits- en afwikkelingsrisico's bij consolidatie | |
|---|---|
| **Samenvatting** | Effecten op de financiële stabiliteit en afwikkelbaarheid van een beoogde overname van een bank worden expliciet getoetst, zodat voor- en nadelen kunnen worden gewogen. Dit kan toename van risico beperken waar dat nodig is. **Deze optie is opgenomen in beleidsrichting 3.** |
| **Doel** | Toename van systeemrisico's en risico's voor afwikkelbaarheid *ex ante* beperken |
| **Nationale bevoegdheid** | **Nee:** regels voor het verwerven van een gekwalificeerde deelneming in een bank zijn Europees geharmoniseerd in de CRD. |
| **NL handelings-perspectief** | Inzetten op opname in Europese regelgeving. |
| **Omschrijving van de maatregel** | |
| • In de procedure voor een vergunning van geen bezwaar bij gekwalificeerde deelnemingen worden de effecten op financiële stabiliteitsrisico's en afwikkelbaarheid een expliciet onderdeel van de beoordeling. | |
| **Achtergrond/rationale** | |
| • Een vergunning van geen bezwaar (vvgb) voor het verwerven van een gekwalificeerde deelneming (d.w.z. een handeling waardoor het percentage aandelen minimaal 20%, 30% of 50% wordt) *in* een bank[91] wordt verleend tenzij de ECB als toezichthouder goede redenen heeft te twijfelen dat de beoordelingscriteria uit Art. 23 van de CRD (geïmplementeerd in Art. 3:100 Wft) worden vervuld. Die zijn gerelateerd aan de reputatie van de kandidaatverwerver en het beoogde management, de financiële soliditeit van de kandidaatverwerver, de vraag of de bank zal kunnen blijven voldoen aan prudentiële eisen en witwasverdenkingen.<br>• In dit kader betrekt de ECB resolutieautoriteiten en macroprudentiële autoriteiten over respectievelijk de afwikkelbaarheid en MREL-vereisten en financiële stabiliteitsrisico's en macroprudentiële buffereisen.[92]<br>• Dit voorstel houdt in dat bij vvgb-verlening voor het verwerven van een gekwalificeerde deelneming *in* een bank effecten op de financiële stabiliteit en afwikkelbaarheid expliciet i.p.v. indirect onderdeel worden van de voorwaarden waaraan wordt getoetst, zodat de verwerving van een bank kan worden tegengehouden of voorwaarden gesteld kunnen worden als de risico's voor financiële stabiliteit of afwikkelbaarheid te groot zijn.<br>• N.B. In Nederland is er ook een vvgb-plicht bij een gekwalificeerde deelneming of een overname *door* een Nederlandse bank of voorgenomen juridische fusie *met* een Nederlandse bank (Art. 3:96 Wft). Hiervoor wordt getoetst aan de criteria uit Art. 3:101 Wft, o.a. of 'de handeling zou kunnen leiden of zou leiden tot een ongewenste ontwikkeling van de financiële sector.' | |
| **Effecten** | |
| **Financiële stabiliteit** | • Vanuit financiële stabiliteitsperspectief kan consolidatie in de bankensector zowel voor- als nadelen hebben. Het kan leiden tot verkleining van gevoeligheid voor schokken in lokale economieën (in het geval van grensoverschrijdende overnames), maar kan ook het risico met zich meebrengen dat banken *too-big-to-fail, too-big-to-manage* en *too-big-to-resolve* worden.<br>• In het voorstel kunnen deze risico's expliciet worden gewogen in de beoordeling. Dit kan helpen om toename van risico's te voorkomen. |
| **Economie** | • Consolidatie in de Europese bankensector biedt zowel kansen als risico's. Dit voorstel beperkt consolidatie niet op voorhand, maar biedt de mogelijkheid om risico's voor de financiële stabiliteit en afwikkelbaarheid expliciet te wegen. Op termijn zou dit een gunstig effect op de lange-termijn economische groei kunnen hebben, hoewel het ook mogelijk is dat bepaalde consolidatie hierdoor niet plaatsvindt. |
| **Concurrentie-vermogen** | • Consolidatie in de Europese bankensector biedt zowel risico's als kansen om te concurreren met andere wereldwijde grote banken of efficiënter te opereren door (kleinere) banken te laten samengaan. Dit voorstel beperkt consolidatie niet op voorhand, maar biedt de mogelijkheid om risico's voor de financiële stabiliteit en afwikkelbaarheid expliciet te |

[91] *Na transpositie van de CRD6 zal dit ook gelden voor gekwalificeerde deelnemingen door een bank.*
[92] *Zie paragraaf 29 van ECB gids over de toezichtbenadering m.b.t. consolidatie in de bankensector: ECB (2020), Guide on the supervisory approach to consolidation in the banking sector*

| | |
|---|---|
| | wegen. Het is mogelijk dat bepaalde consolidatie hierdoor niet plaatsvindt. |
| **Publieke kosten** | • Een expliciete weging van financiële stabiliteitsrisico's van een voorgenomen gekwalificeerde deelneming kan het risico's op publieke kosten verkleinen. |
| **Haalbaarheid** | • In Europese context wordt er ingezet op het wegnemen van barrières voor consolidatie in de bankensector teneinde meer efficiëntie in de bankensector te bereiken. Potentiële nieuwe barrières zullen niet worden verwelkomd. |
| **Samenhang** | |
| • Deze optie is complementair aan opties die de *ex ante* en *ex post* weerbaarheid van banken versterken.<br>• Zolang banken systeemrelevant blijven, is deze optie geen alternatief voor het waarborgen van de weerbaarheid van banken. | |

| 28. Scheiden nuts- en risicoactiviteiten banken | |
|---|---|
| **Samenvatting** | Het scheiden van nutsbankieren en zakenbankieren besmettingsrisico's kan beperken, maar leiden tot een grotere gevoeligheid van nutsbanken voor lokale schokken. In Nederland is er momenteel geen grote vermenging van nutsbankieren en zakenbankieren. **Deze optie is niet opgenomen in een beleidsrichting** |
| **Doel** | Risico's van bancaire activiteiten beperken |
| **Nationale bevoegdheid** | **Ja** |
| **NL handelings-perspectief** | Invoeren van nationale regelgeving |
| **Omschrijving van de maatregel** | |
| • Bepaalde investeringsbankactiviteiten moeten in een aparte dochter worden uitgevoerd om risico's voor retailklanten te beperken. | |
| **Achtergrond/rationale** | |
| • Na de financiële crisis is er in diverse rapporten, o.a. van de Commissie Liikanen, gepleit voor een scheiding tussen nutsbankieren en zakenbankieren (ring-fencing), om besmettingsrisico's vanuit zakenbankieren te beperken.<br>• In het VK, Duitsland en Frankrijk is wetgeving ingevoerd die banken verplicht om bepaalde activiteiten, bijvoorbeeld handelen voor eigen rekening of leningen aan hedgefondsen, in aparte juridische entiteiten uit te voeren. Ook de Europese Commissie heeft in 2014 een voorstel hiertoe gepubliceerd, maar dat later weer ingetrokken.<br>• Dit voorstel beoogt een dergelijk regime ook in Nederland in te voeren. Hierbij zij opgemerkt dat Nederlandse banken die zich bezig houden met retailactiviteiten niet meer op significante schaal betrokken zijn bij zakenbankieren. | |
| **Effecten** | |
| **Financiële stabiliteit** | • Vanuit financiële stabiliteitsperspectief kan een scheiding van nutsbankieren en zakenbankieren bijdragen aan het beperken van besmettingsrisico's, zoals die ook optraden bij Credit Suisse.<br>• Tegelijkertijd kunnen er ook negatieve neveneffecten optreden. In het VK zijn er ook aanwijzingen van een grote concentratie op de hypotheekmarkt door universele nutsbanken, terwijl kleinere banken die niet te maken hadden met *ring-fencing* meer risicovollere leningen gingen verstrekken. Zulke universele banken kunnen hierdoor ook kwetsbaarder zijn voor lokale schokken.[93]<br>• In Nederland is er momenteel geen grote vermenging van nutsbankieren en zakenbankieren die invoering van dergelijke wetgeving vereist om financiële stabiliteitsrisico's te beperken. |
| **Economie** | • Een scheiding van nutsbankieren en zakenbankieren heeft naar verwachting beperkte effecten op de economie. |
| **Concurrentie-vermogen** | • Een scheiding van nutsbankieren en zakenbankieren kan het moeilijker maken voor kleinere banken om te concurreren om de markten waar grote nutsbanken actief zijn. In het VK zijn hier aanwijzingen voor.[94] |
| **Publieke kosten** | • Een scheiding van nutsbankieren en zakenbankieren kan het risico's op toekomstige publieke kosten verkleinen, als besmettingsrisico's tussen de twee taken van grootbanken afnemen. Ook zakenbanken kunnen overigens systeemrelevant zijn. |
| **Haalbaarheid** | • Kan op nationaal niveau worden ingevoerd. Op Europees niveau is een dergelijk voorstel in het verleden gedaan, maar ingetrokken. |
| **Samenhang** | |
| • Deze optie is complementair aan opties die de *ex ante* en *ex post* weerbaarheid van banken versterken.<br>• Zolang banken systeemrelevant blijven, is deze optie geen oplossing voor de TBTF-problematiek. | |

[93] *Zie bijvoorbeeld Chavaz, M., D. Elliot, (2023), Side effects of separating retail and investment banking: evidence from the UK, Bank of England Staff Working Paper No. 892, geupdate versie April 2023*

[94] *Bank of England Staff Working Paper No. 892Chavaz, M., D. Elliot, (2023), Side effects of separating retail and investment banking: evidence from the UK, Bank of England Staff Working Paper No. 892, geupdate versie April 2023*

| 29. Invoeren volledig publiek geldstelsel | |
|---|---|
| **Samenvatting** | Het invoeren van een publiek geldstelsel beoogt de stabiliteit van het financiële systeem te verbeteren door onder andere de kans op een bankrun te beperken. De onzekerheid rondom het functioneren van een nieuw stelsel t.a.v. de transitie én het functioneren en de huidige internationale context is echter groot met grote potentiële economische kosten. **Deze beleidsoptie is niet opgenomen in een beleidsrichting.** |
| **Doel** | Verbeteren van de financiële stabiliteit door kans op bankrun te beperken |
| **Nationale bevoegdheid** | **Nee** |
| **NL handelings-perspectief** | Inzetten op Europese regelgeving |

**Omschrijving van de maatregel**

- Invoeren van een publiek geldstelsel: er komt een strikte scheiding tussen het betaaldeel en het financieringsdeel van een bank.
  - Het betaaldeel focust op het aanbieden van betaaldiensten en het beheren van betalingsverkeer. Geld staat direct bij de centrale bank of bij betaalbanken waarbij tegoeden voor honderd procent zijn gedekt met centralebankreserves.
  - In het financieringsdeel dienen instellingen via andere bronnen dan deposito's geld op te halen voor het verstrekken van leningen.

**Achtergrond/rationale**

- De overheid heeft een grondwettelijke opdracht om het geldstelsel te regelen (art. 106).[95] Dat betekent echter niet dat de uitvoering van deze dienstverlening uitsluitend in publieke handen hoeft te liggen. Op dit moment wordt publiek geld uitgegeven door de centrale bank en privaat geld uitgegeven door commerciële banken.
- De publieke functies die banken uitvoeren (betalingsverkeer, sparen, kredietverlening) zijn onderhevig aan risico's voor financiële stabiliteit. Door het bedrijfsmodel van banken, o.a. looptijdtransformatie, lopen spaarders risico op veranderde marktomstandigheden. Wanneer onrust op financiële markten toeneemt door bijvoorbeeld bankfalen, kunnen spaarders met deposito's die buiten het depositogarantiestelsel (DGS) vallen ervoor kiezen om hun geld weg te halen als zij bang zijn dat een bank niet meer aan haar verplichtingen kan voldoen. Dit kan leiden tot systeemrisico's.
- Dit voorstel is onder andere bepleit door het burgerinitiatief 'Ons Geld' en wordt besproken in het WRR-rapport 'Geld en Schuld' (2019). Oorspronkelijk is het voorstel gebaseerd op het Chicago Plan van Amerikaanse economen uit de jaren '30.
- De traditionele bankfuncties worden gesplitst in een betaaldeel en een financieringsdeel.
  - Betaaldeel: geld wordt aangehouden op rekeningen direct bij de centrale bank of bij betaalbanken waarbij alle tegoeden voor honderd procent gedekt zijn met centralebankreserves. Nieuw geld kan dan alleen nog door de centrale bank worden gecreëerd. Om de veiligheid van deposito's te waarborgen wordt dit deel strikt gereguleerd.
  - Financieringsdeel: banken halen eerst geld op voordat zij leningen kunnen verstrekken. Zij kunnen dus geen nieuw geld creëren en zijn strikt gescheiden van het betaalverkeer. Dit deel neemt grotere risico's, en is meer gericht op het genereren van winst. Mensen die geld uitlenen aan deze financieringsbanken kunnen ook verliezen lijden en zij kunnen niet op ieder moment hun geld terugvragen.
- Er zijn verschillende vormen mogelijk voor het betaaldeel en het financieringsdeel. Deze worden uitgebreid besproken in het WRR-rapport.

**Effecten**

| | |
|---|---|
| **Financiële stabiliteit** | • Een publiek geldstelsel minimaliseert de risico's op een bankrun en draagt daarmee bij aan de financiële stabiliteit van betaalbanken. Een bankrun op betaalbanken is niet problematisch, aangezien tegoeden volledig gedekt zijn door de centralebankreserves. Hierdoor beschikt een betaalbank altijd over voldoende liquiditeit om voldoen aan uitstromingen van deposito's.<br>• Risico's op instabiliteit bij financieringsinstellingen zullen niet verdwijnen. De grootte van dit risico hangt af van de precieze inrichting van het systeem en de ratio tussen eigen vermogen en vreemd vermogen.<br>• Op de korte termijn kan de transitie naar een publiek geldstelsel enorme negatieve effecten hebben op de financiële stabiliteit. Invoeren zou leiden |

[95] *WRR (2019), Geld en schuld: De publieke rol van banken, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, januari 2019, Den Haag*

| | |
|---|---|
| | tot grote onzekerheid bij huishoudens en bedrijven over bijvoorbeeld de beschikbaarheid van kredietverlening.<br>• Wanneer Nederland (de EU) dit individueel invoert zullen er waarschijnlijk grote weglekeffecten zijn naar andere landen (buiten de EU). |
| **Economie** | • Een publiek geldsysteem heeft potentieel economische kosten door negatieve gevolgen voor kredietverlening. Waarschijnlijk zullen investeerders minder geneigd zijn om geld beschikbaar te stellen voor financiering, of enkel tegen een hoge vergoeding. Hierdoor leidt de maatregel mogelijk tot hogere financieringskosten en mogelijk minder kredietverlening. Hierdoor kan ook de procycliciteit van het financieringsdeel toenemen.<br>• Balansen van centrale banken zullen sterk vergroten, die mogelijk staatsobligaties op de balans zullen nemen.<br>• Net zoals bij financiële stabiliteit zal de grote onzekerheid rondom het functioneren van het nieuwe systeem kosten met zich meedragen, zoals weglekeffecten bij bedrijven en financiële instellingen.<br>• De WRR acht een overgang naar een publiekgeldsysteem een ongewenst experiment in het huidige monetair-financiële systeem, wat op dit moment functioneert als de ruggengraat van de economie. De transitie naar een publiek geldstelsel kan aanzienlijke crises veroorzaken door onzekerheid voor burgers en bedrijven. Daarnaast is de internationale context van belang: als deelnemer van de wereldeconomie en van een monetaire unie is het bijna ondenkbaar om deze maatregel afzonderlijk van andere landen in te voeren.<br>• Door de impliciete subsidie op systeemrelevante banken te verminderen kunnen concurrenten van banken ook meer kansen krijgen. Dit zou op termijn kunnen lijden tot een meer diverse financiële sector met meer kleinere en gespecialiseerde partijen, meer eigen vermogen financiering die juist de innovatie van de economie versterkt. |
| **Concurrentie-vermogen** | • Van een publiekgeldsysteem is niet direct een veel betere of minder goede werking van het betalingsverkeer te verwachten. Innovatie wordt mogelijk belemmerd doordat commerciële banken niet meer met elkaar concurreren t.a.v. het betalingsverkeer. Dit effect kan worden gemitigeerd in de vormgeving door te kiezen voor betaalbanken in het systeem, of een specifieke rol vast te leggen voor de centrale bank om te innoveren.[96]<br>• Voor het financieringsdeel van de economie zal er waarschijnlijk een toename plaatsvinden van kredietverlening via andere financiële instellingen, zoals niet-bancaire financiële intermediairs (NBFI).<br>• Een publiekgeldstelsel functioneert niet in de huidige internationale context. Om negatieve gevolgen voor concurrentievermogen van financieringsbanken te minimaliseren zal deze maatregel minimaal op Europees niveau moeten worden genomen. |
| **Publieke kosten** | • Voor de publieke kosten van financiële instabiliteit hangt veel af van de inrichting van het financieringsdeel. Als kredietverlening voornamelijk via financieringsinstellingen blijft lopen zijn, zal er argument blijven bestaan om als overheid in te springen bij een falende instellingen om deze publieke functies te beschermen. Het is dus onduidelijk of deze maatregel leidt tot meer of minder risico's op publieke kosten ten opzichte van het huidige stelsel. |
| **Haalbaarheid** | • Er is op dit moment weinig (politiek) animo in het publieke debat voor deze vergaande systeemwijziging. Onder economen leeft dit idee wel natuurlijk als sinds de jaren 30, en recent schrijven economen zoals Michael Kumhof over. |
| **Samenhang** | |
| • Deze beleidsoptie betreft een ingrijpendere variant van het fiche 'scheiden van nuts- en risicoactiviteiten banken'. | |

[96] *Zie WRR (2019), Geld en schuld: De publieke rol van banken, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, januari 2019, Den Haag voor nadere toelichting.*