

**WIJZIGING van de
REGELING “SPECIFIEKE BEPALINGEN CRD IV EN CRR”
ter introductie van de
SYSTEEMRISICOBUFFER**

De Nederlandsche Bank N.V.,

Gelet op Richtlijn nr. 2013/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende toegang tot het bedrijf van kredietinstellingen en het prudentieel toezicht op kredietinstellingen en beleggingsondernemingen, tot wijziging van richtlijn nr. 2002/87/EG en tot intrekking van de richtlijnen nr. 2006/48/EG en nr. 2006/49/EG (richtlijn kapitaalvereisten of *Capital Requirements Directive IV*, afgekort *CRD IV*; PbEU L 176);

Gelet op artikel 3:62a van de Wet op het financieel toezicht, in samenhang met artikel 105 en 105e van het Besluit prudentiële regels Wft;

BESLUIT:

Artikel I

De Regeling specifieke bepalingen CRD IV en CRR wordt gewijzigd als volgt:

Er wordt een nieuw artikel ingevoegd:

Artikel 2:1:1

1. Een bank als bedoeld in artikel 3:62a, eerste lid van de Wft waarvan het totaal aan activa en posten buiten de balansstelling van de geconsolideerde jaarrekening, conform artikel 99 vierde lid van de verordening kapitaalvereisten, ten minste 50% van het jaarlijkse bruto binnenlands product bedraagt, beschikt over een systeemrisicobuffer, bedoeld in artikel 105, eerste lid onderdeel d van het Besluit.
2. De systeemrisicobuffer wordt aangehouden op het hoogst geconsolideerde niveau in Nederland en bedraagt 3% van het totaal van risicoposten, bedoeld in artikel 105, tweede lid van het Besluit, en voldoet aan artikel 105f van het Besluit.

3. Een bank als bedoeld in het eerste lid, voldoet aan de verplichting van het tweede lid op basis van de geconsolideerde positie overeenkomstig afdeling 2 van deel een van de verordening kapitaalvereisten.
4. De vereiste omvang van de systeemrisicobuffer bedraagt een gedeelte van de vereiste omvang ingevolge het tweede lid, gedurende de hierna genoemde perioden en overeenkomstig de daarbij vermelde percentages:
 - a. tot en met 31 december 2015: 0 procent;
 - b. het kalenderjaar 2016: 25 procent;
 - c. het kalenderjaar 2017: 50 procent;
 - d. het kalenderjaar 2018: 75 procent.

Artikel II

Deze regeling treedt in werking met ingang van de dag na de dagtekening van de Staatscourant waarin de regeling wordt geplaatst.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

De Nederlandsche Bank N.V.,

*dr. J. Sijbrand
directeur*

TOELICHTING

Wettelijke grondslag

Op grond van artikel 3:62a, eerste lid van de Wet op het financieel toezicht (Wft) in samenhang met artikel 105e van het Besluit prudentiële regels Wft (Bpr) kan De Nederlandsche Bank (DNB) nadere regels stellen met betrekking tot de systeemrisicobuffer (SRB), bedoeld in artikel 105, eerste lid onderdeel d van het Bpr. Hiermee wordt in Nederland de SRB zoals opgenomen in artikel 133 van de richtlijn kapitaalvereisten (CRD IV) geïmplementeerd. Op basis van artikel 105e Bpr, met inachtneming van de artikelen 133 en 134 CRD IV, kan DNB een SRB vaststellen en opleggen aan (een specifieke groep) instellingen. Met de inzet van een SRB beoogt de (Europese) wetgever niet-cyclische (macroprudentiële) langetermijnrisico's, in de zin van risico op verstoring van het financiële stelsel met mogelijk ernstige nadelige gevolgen voor dat stelsel of de reële economie in een bepaalde lidstaat, te voorkomen of verminderen.

Omvang activa en posten buiten de balanstelling

Om te bepalen of een instelling voldoet aan de vereiste omvang van de activa en posten buiten de balanstelling in relatie tot het Nederlandse bruto binnenlands product (bbp), wordt de geconsolideerde jaarrekening zoals opgesteld conform de FINREP eisen als uitgangspunt genomen. De instelling dient aan de bufferverplichting te voldoen op het hoogst geconsolideerde niveau in Nederland, in lijn met de bepalingen in de verordening kapitaalvereisten (CRR) die de wijze van consolidatie regelen. Dit komt ook overeen met het niveau waarop de overige buffercomponenten van de CRD IV en CRR worden toegepast.

Infasering

De vereiste ingroei op grond van artikel 2:1:1 vierde lid betekent dat bij een vereiste bufferhoogte van 3% conform het tweede lid van deze bepaling, in 2016 ($0,25 \cdot 3\% =$) 0,75% SRB dient te worden aangehouden. In 2017 ($0,5 \cdot 3\% =$) 1,5%, in 2018 ($0,75 \cdot 3\% =$) 2,25% en in 2019 de volledige 3%.

Systeemrisico

Met de toevoeging van artikel 2:1:1 aan de Regeling specifieke bepalingen CRD IV en CRR (de Regeling) geeft DNB invulling aan haar bevoegdheid tot het vaststellen van een SRB. Ter nadere toelichting op de vastgestelde hoogte van de SRB alsmede de groep van instellingen waarop deze van toepassing zal zijn, merkt DNB het volgende op.

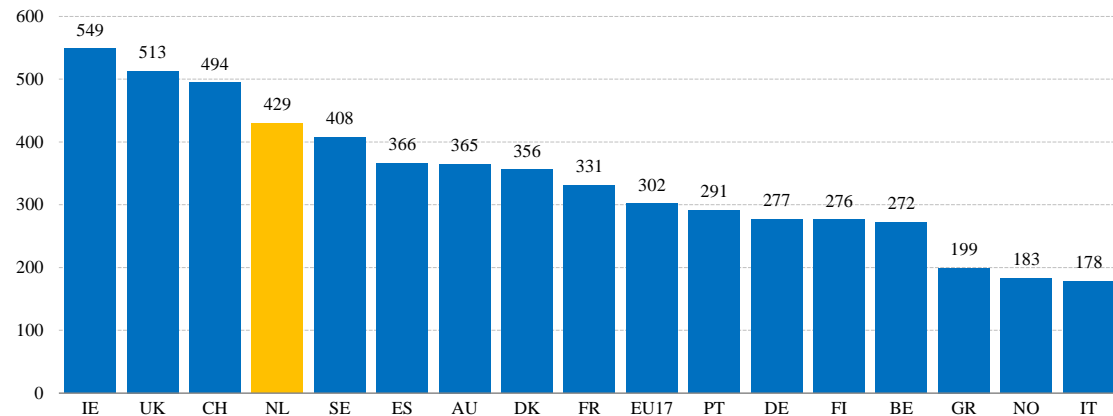
Een internationaal veel gebruikte maatstaf om de omvang van de bankensector te meten is het relateren van het balanstotaal aan het jaarlijkse bbp.¹ In Nederland bedroeg de balans van de bankensector medio 2013 430% van het bbp². Onderstaande grafiek laat zien dat de Nederlandse bankensector gemeten naar bbp een stuk groter is dan het Europese gemiddelde.

¹ Zie bijvoorbeeld het ECB Banking Structures rapport op www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/bankingstructuresreport201311en.pdf

² Voor het huidige Nederlandse bbp, zie Statline op <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=81170NED&LA=NL> (werkelijke prijzen).

Grafiek: Ratio totale activa bankensector en bbp

Geconsolideerde totale activa bankensector gedeeld door bbp, in procenten, per 2013H1.



Bron: ECB Consolidated Banking Data, Eurostat, Zwitserse nationale bank, Zwitsers federaal bureau voor statistiek en de Noorse Bank.

Bovendien is de concentratiegraad zeer hoog. Op dit moment is de omvang van de drie grootste banken, te weten ING Bank, Rabobank en ABN AMRO Bank, ruim driekwart van de sector; hetzelfde geldt voor het totaal aan toevertrouwde deposito's. De omvang (inclusief posten buiten de balansstelling) van elk van deze banken is meer dan 75% van het jaarlijkse Nederlandse bbp. De drie grote systeembanken verzorgen bovendien het grootste deel van de bancaire kredietverlening aan Nederlandse huishoudens en bedrijven; op dit moment is hun aandeel respectievelijk ca. 85% en 60%.

Het falen van banken met een dergelijke omvang in verhouding tot de economie zou een ernstig risico met zich meebrengen voor het Nederlandse financiële stelsel en de reële economie. In andere woorden: de *impact* van een faillissement van een grote systeembank is aanzienlijk groter dan van een kleinere bank. Daarom dient de *kans* op faillissement van dergelijke grote instellingen substantieel te worden verlaagd. Dit kan worden bewerkstelligd door de kapitaalbuffervereisten, zoals genoemd in art 105, eerste lid Bpr, voor deze specifieke instellingen met een toereikend percentage te verhogen. Ook internationaal onderzoek naar historische verliezen gedurende bankencrises, inclusief de recente financiële crisis, toont aan dat hogere kapitaalniveaus voor systeembanken wenselijk zijn.³

Voor het vergroten van de weerbaarheid van de deze banken is zowel de systeemrelevantiebuffer (bedoeld in artikel 105, eerste lid onderdeel c van het Bpr, in samenhang met artikel 131 CRD IV), die van toepassing is op nationaal systeemrelevante instellingen, als de SRB van belang. De

³ Zie bijvoorbeeld het ESRB Handbook on Operationalizing Macro-Prudential Policy in the Banking Sector op www.esrb.europa.eu/pub/pdf/other/140303_esrb_handbook.pdf?0bda37c666138e75d02393aa9f6600ec

systeemrelevantiebuffer is reeds in de wetgeving opgenomen. Voor het bepalen van de hoogte van de systeemrelevantiebuffer kijkt DNB naar een aantal criteria, waaronder de verwevenheid van een bank met andere financiële ondernemingen en de vervangbaarheid van bepaalde cruciale functies die de bank vervult.⁴ De systeemrelevantiebuffer bedraagt maximaal 2% van de naar risico gewogen activa. Vanwege het bovengemiddelde systeemrisico in Nederland door de relatieve grootte en mate van concentratie van de bankensector, biedt deze systeemrelevantiebuffer echter onvoldoende prudentie.

Met het oog op het niet-cyclische (macroprudentiële) langetermijnsysteemrisico als gevolg van de grote en geconcentreerde bankensector in Nederland maakt DNB daarom middels toepassing van artikel 105e Bpr gebruik van haar bevoegdheid om een SRB van 3% van de naar risico gewogen activa in te stellen. De SRB geldt alleen voor instellingen die bijdragen aan dit niet-cyclische (macroprudentiële) langetermijnsysteemrisico. Daarom is de SRB van toepassing op banken met een omvang (inclusief posten buiten de balansstelling), als bedoeld in het eerste lid, groter dan 50% van het Nederlandse bbp. De reden dat niet alleen naar posten op de balans wordt gekeken is dat dit een prikkel kan geven bepaalde posten buiten de balans te plaatsen. Ook wordt met deze aanpak aangesloten bij het bepalen van de omvang in het internationale raamwerk voor mondiaal systeemrelevante banken van het Bazels Comité en de Financial Stability Board (het “G-SIB raamwerk”).

De 3% SRB is een belangrijke stap richting hogere kapitaalbuffers voor grote systeembanken. Het percentage is in lijn met de voornemens van vergelijkbare landen met een grote bankensector, zoals Denemarken, Oostenrijk, het VK, Zweden en Zwitserland⁵. Een SRB hoger dan 3% is op dit moment onwenselijk met het oog op een gelijk speelveld in Europa en daarbuiten.

DNB kiest ervoor om het risico van een grote en geconcentreerde bankensector te adresseren met de SRB omdat overige instrumenten uit de CRD IV, zoals die geïmplementeerd worden met de Wet op het financieel toezicht en de verordening kapitaalvereisten, niet volstaan. Zoals eerder opgemerkt biedt de nationale systeemrelevantiebuffer onvoldoende prudentie in de Nederlandse

⁴ Zie Artikel 105c WfT.

⁵ Zie bijvoorbeeld Financial Stability Report van Denemarken (op [www.nationalbanken.dk/C1256BE9004F6416/side/AB9F7783092A7F1EC1257C3E002FD265/\\$file/fin_stab_uk_2-2013.pdf](http://www.nationalbanken.dk/C1256BE9004F6416/side/AB9F7783092A7F1EC1257C3E002FD265/$file/fin_stab_uk_2-2013.pdf)), het Financial Stability Report van Zweden (op www.riksbank.se/PageFiles/36530/rap_fsr2_131128_eng.pdf), het Financial Markets Report van Noorwegen (op www.regjeringen.no/pages/38429042/PDFS/STM201220130030000EN_PDFS.pdf), de Draft Secondary Legislation van HM Treasury in het VK (op www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/223566/PU1488_Banking_reform_consultation_-_online-1.pdf), en het Macroprudential Progress Report van Zwitserland (op www.snb.ch/en/mmr/speeches/id/ref_20131011_jpd/source/ref_20131011_jpd.en.pdf)

situatie. De pijler 1 eisen zien verder niet op dit specifieke risico van een grote geconcentreerde bankensector. Tot slot is pijler 2 in beginsel een maatregel met een instellingsspecifieke insteek. Op grond van art. 97 lid 1 sub b CRD IV kan weliswaar het risico dat een instelling toebrengt aan het financiële stelsel in de SREP worden geëvalueerd en op grond van artikel 104 lid 1 sub a CRD IV kan dat leiden tot hogere solvabiliteitseisen. Het nadeel van deze route is dat deze evaluatie in beginsel doorlopend dient te gebeuren in de ICAAP-SREP dialoog, terwijl het systeemrisico dat DNB tracht te adresseren structureel van aard is. De SRB is daarmee een duidelijk additioneel instrument dat een transparante ex ante maatstaf voor systeemrisico vormt. Het instrument biedt het aanvullende voordeel dat het voorziet in een bufferwerking waarop in slechte tijden op ingeteerd kan worden. Een solvabiliteitsopslag onder pijler 2 biedt dit voordeel niet.

Gelet op de nauwe samenhang van de SRB met de systeemrelevantiebuffer kent de richtlijn regels voor de “samenloop” van beide buffercomponenten. Op basis van artikel 105, derde lid van het Bpr in samenhang met artikel 131, veertiende tot en met zeventiende lid en artikel 133, vierde lid CRD IV wordt de totale toepasselijke omvang voor wat betreft de verschillende buffercomponenten bepaald. Deze artikelen houden in dat in principe alleen de hoogste van beide buffercomponenten van toepassing is, mits deze zijn opgelegd op hetzelfde (geconsolideerde) niveau en de SRB niet alleen van toepassing is op blootstellingen in de lidstaat die de buffer oplegt. Gezien het feit dat DNB de SRB op alle blootstellingen toepast, geldt de hoogste van beide buffercomponenten. Een voorbeeld om dit te verduidelijken: als DNB voor een bepaalde bank een systeemrelevantiebuffer instelt van 2% en een SRB van 3%, dan geldt de SRB van 3%.

De SRB wordt ieder jaar herzien, op basis van data per 31 december. De SRB wordt voor het eerst vastgesteld in 2014, op basis van data per 31 december 2013 of de meest recente eindejaarscijfers.

Relatie met andere maatregelen voor systeembanken

Naast de extra kapitaalbuffervereisten werkt DNB op zowel nationaal als internationaal niveau aan maatregelen die de herstelcapaciteit van systeembanken versterken en het gevolgen van faillissement van deze banken beperken. Ten eerste zijn voor de systeembanken herstelplannen ontwikkeld, waardoor ze beter zijn voorbereid op crises. Ook werken DNB en het Ministerie van Financiën op dit moment aan resolutieplannen die ervoor zorgen dat banken beter kunnen worden afgewikkeld bij faillissement. Op 1 januari 2015 de Richtlijn herstel en afwikkeling van banken

(Bank Recovery and Resolution Directive - BRRD) in werking. Onderdeel van de BRRD is het bail-in instrumentarium, dat een jaar later in werking treedt. Door middel van bail-in kunnen verliezen van een bank in nood worden afgewenteld op aandeelhouders en crediteuren in plaats van de overheid. Dit heeft belangrijke voordelen. Zo bail-in de verstoring weg in het speelveld tussen kleine en grote banken. Ook worden risico's voor de overheid beperkt. Doordat bankfinanciering niet langer impliciet gesubsidieerd wordt door de overheid worden banken bovendien minder geprikkeld om excessieve risico's te nemen, en crediteuren gestimuleerd om de bank beter te monitoren.

Bovenstaande maatregelen zijn in principe gericht zijn op het beperken van de *impact* op het moment dat een bank niet langer levensvatbaar is ('gone concern'). De hogere buffers voor systeembanken zien toe op verlagen de *kans* op een faillissement en verhogen daarmee de weerbaarheid in 'going concern'. Derhalve zijn beide maatregelen complementair.

De Nederlandsche Bank N.V.,

dr. J. Sijbrand
directeur