

Onderwerp

Position Paper

NVB reactie op het “*Non-paper on the macroprudential review, releasable capital and the CcyB*” van DNB en het Ministerie van Financiën.

Kernboodschap

De contra cyclische kapitaalbuffer (CcyB) is onderdeel van de macro prudentiële gereedschapskist. Deze buffer is geïntroduceerd om autoriteiten in staat te stellen om het versterkende effect van bancaire kredietverstrekking op de conjunctuur af te kunnen remmen.

Sinds de introductie van de CcyB zien we een bredere inzet van ‘positive neutral’ (PNR-CcyB) door een aantal lidstaten. In de landen waar dat gebeurt, wordt er ook een CcyB verlangd wanneer er geen sprake is van conjunctuurversterkende effecten van bancaire kredietverlening.

De NVB vindt het belangrijk dat een PNR-CcyB niet ten koste gaat van de mogelijkheden om conjunctuureffecten van kredietverlening af te remmen. Daarom zou er een maximum van 1% van toepassing moeten zijn op PNR-CcyB (op een maximum bufferomvang van 2,5%). Op die manier blijft er ruimte voor autoriteiten om de buffer te gebruiken waarvoor deze is ontwikkeld; om conjunctuurversterkende effecten aan te pakken.

Inleiding

Op 10 januari 2025 hebben DNB en het Ministerie van Financiën een **gezamenlijk non-paper** uitgebracht voor de op handen zijnde ‘*macro prudential review*’ van de Europese Commissie. De Nederlandse Vereniging van Banken waardeert een open debat over dit onderwerp. Daarom hebben we deze reactie opgesteld. DNB en het Ministerie van Financiën brengen goede punten naar voren waarop wij graag onze visie delen.

Samenvatting van het non-paper

Het non-paper van DNB en Financiën begint met een pleidooi voor meer harmonisatie in de EU. Wanneer regels niet op een vergelijkbare manier worden toegepast, ontstaat er fragmentatie en dat hindert Europese banken. Daarna onderstreept het stuk het belang van goed gekapitaliseerde banken en het effectief vrij kunnen geven van buffers. DNB en het Ministerie van Financiën willen makkelijk vrij te geven buffers

realiseren, zonder dat de structurele kapitaaleisen worden verlaagd. Daarom, zo stellen zij in het stuk, is het belangrijk om vroegtijdig de CcyB op te bouwen. De CcyB is geïntroduceerd als instrument om excessieve kredietgroei af te remmen. Als er sprake is van excessieve kredietgroei, wordt de buffer geactiveerd. Door de activatie van de buffer kunnen banken minder leningen verstrekken en wordt de kredietgroei afgeremd. De CcyB is onderdeel van het Basel raamwerk. Als er vroegtijdig kapitaalbuffers zijn opgebouwd – dus wanneer er (nog) geen sprake is van excessieve kredietgroei - kan dat extra kapitaal makkelijker worden vrijgegeven wanneer het nodig is. DNB en het Ministerie van Financiën zien daarom een duidelijke casus voor een CcyB in een 'neutrale' omgeving. Dus wanneer er geen excessieve kredietgroei is. Dat wordt ook wel 'positive neutral' of 'PNR' genoemd (dus een positieve buffereis in een neutrale omgeving). Er wordt dus ook een buffer vereist wanneer er *geen* sprake is van excessieve kredietgroei. Ook staat het stuk stil bij het verschil van inzicht dat er bestaat tussen lidstaten over hoe de huidige wetgeving moet worden gelezen. Sommige landen vinden dat de wetgeving PNR-CcyB op dit moment al toestaat, terwijl anderen dat niet vinden of daaraan twijfelen. Daarom zou de wet volgens Financiën en DNB moeten worden aangepast.

Reactie van de NVB

Tegengaan van fragmentatie

Europa kent een goed gevulde macroprudentiële gereedschapskist (zie bijlage). Een aantal gereedschappen in de kist zijn aanvullingen bovenop de internationaal afgesproken standaarden. Zo kent Europa een “*systeemrisicobuffer*”. Deze buffer is geen onderdeel van het Basel akkoord en kan daarom worden bestempeld als een “Europese kop”, of “gold plating”. Naast structurele toevoegingen, zien we ook grote verschillen bij de toepassing van het gereedschap. Dit leidt tot een lappendeken aan maatregelen die sterk verschillen tussen Europese lidstaten. Nationale koppen dus. Op de website van de European Systemic Risk Board is een [overzicht](#) te vinden van alle macro prudentiële maatregelen die in lidstaten van kracht zijn. Een blik op dat overzicht maakt meteen duidelijk hoe gefragmenteerd het beleid is. Dat is voor een buitenlandse investeerder moeilijk te volgen en zal met argwaan worden bekeken. Die onduidelijkheid vertaalt zich vervolgens naar een meer conservatieve manier van kijken naar Europese banken. Als we een competitieve en goed gekapitaliseerde bankensector serieus nemen, moeten we met elkaar werken aan meer harmonisatie en vergelijkbaarheid. Meer harmonisatie krijg je door strakkere regels af te spreken over wat er wel en niet mag, zowel in scope als in omvang. De huidige, onduidelijke, regelgeving zorgt ervoor dat sommige autoriteiten met zeer veel autonomie buffer op buffer stapelen, terwijl andere autoriteiten juist terughoudend zijn bij de toepassing. Het opeenstapelen van buffers vermindert vermogen om krediet te verstrekken; er is dus wel degelijk een uitruil tussen kredietverstrekking en kapitaalbuffers. De PNR CcyB resulteert voor Nederland in EUR 6 miljard vrij te geven kapitaal¹. DNB geeft in dit stuk ook aan dat het vrij te geven kapitaal een additionele ruimte voor leningen biedt die grofweg kan oplopen tot EUR 150 miljard. Dit is een belangrijk inzicht wanneer we het hebben over de financierbaarheid van bijvoorbeeld het MKB en de

¹ Bron: DNB [analytisch-raamwerk-voor-het-bepalen-van-de-contracyclische-kapitaalbuffer-in-nederland.pdf](#) “Een buffer van 2% vertaalt zich in grofweg EUR 6 miljard aan vrij te geven kernkapitaal”

woningmarkt. Kapitaal dat een bank gebruikt om aan een buffereis te voldoen kan niet meer worden gebruikt voor kredietverlening.

Positive Neutral

Een belangrijk onderdeel van het non-paper van DNB en het Ministerie van Financiën gaat over de '*positive neutral contra cyclische kapitaalbuffer*', of PNR-CcyB. De contra cyclische kapitaalbuffer is na de financiële crisis geïntroduceerd als onderdeel van een bredere set buffers. Die buffers zijn samen bedoeld om als kussen te fungeren ten opzichte van de minimale kapitaaleisen; een vangnet. Wanneer een bank gebruik maakt van dit vangnet, moet zij haar kapitaalpositie verbeteren. Een bank voldoet in een dergelijke situatie gewoon aan de minimale kapitaaleisen; die zijn keihard en gelden altijd. De contra cyclische kapitaalbuffer is, zoals gezegd, gecreëerd om excessieve kredietgroei tegen te gaan. Die eis is ook specifiek opgenomen in de Europese wetgeving. Het idee daarachter is dat de buffer 'uit' staat wanneer er geen sprake is van excessieve kredietgroei (een zogenaamde 'neutrale omgeving'). Met de komst van positive neutral wordt dat principe grotendeels overboord gezet; de buffer staat ook in een neutrale omgeving aan, dus bijna altijd. Dit is een trendbreuk met het oorspronkelijke idee en daarom zetten DNB en het Ministerie van Financiën in op een wetswijziging. Zij doen dit omdat niet alle lidstaten de interpretatie delen dat de wetgeving positive neutral toestaat.

Als NVB zien wij toegevoegde waarde in zowel positive neutral, maar ook in het vermogen van de CcyB om cyclische risico's te dempen. Dat betekent dat de wetgeving inderdaad aangepast moet worden, opdat twijfel over de toepasbaarheid van PNR bij lidstaten wordt weggenomen. Tevens moet er een goede en geharmoniseerde methodologie komen voor het vaststellen van PNR-CcyB. We zien nu nog te vaak dat nationale autoriteiten behoorlijk ver gaan bij het vaststellen van de positive neutral buffer en daarin significant van elkaar afwijken. In Europa is, in lijn met Basel, afgesproken dat de CCyB maximaal 2,5% mag zijn. In Nederland wordt daarvan al 2% standaard ingezet als 'positive neutral'. Dat houdt in dat van de 2,5% kapitaalbuffer die kon worden gebruikt er nog maar 0,5% beschikbaar is om excessieve kredietgroei aan te pakken. We maken dus eigenlijk de buffer onbruikbaar voor het oorspronkelijke doel. De NVB pleit daarom voor een Europese harmonisatie door een maximum te stellen aan PNR-CCyB op 1%.

Bijlage – de macro prudentiële gereedschapskist

Naam van het instrument	Omschrijving	Omvang:	Is onderdeel van Basel?	Artikel CRD
Capital Conservation Buffer (CCoB)	De CCoB dient voor de conservering van kapitaal en kent een vaste omvang	2,5%	Ja	129
Countercyclical Capital Buffer (CcyB)	De CcyB wordt voor twee zaken ingezet: i. Om excessieve kredietgroei tegen te gaan, en; ii. Als 'positive neutral'. Voor dat deel staat de buffer altijd 'aan'	Max 2,5%	Ja	130
Globally Systemically Important Institutions buffer (GSII buffer)	De GSII buffer is van toepassing op wereldwijd systeemrelevante banken	Max 2,5%, met een extra bakje van 3,5% die thans leeg is	Ja	131
Other Systemically Important Institutions buffer (OSII buffer)	De OSII buffer is van toepassing op banken die nationaal systeemrelevant zijn. Voor banken die GSII en OSII zijn geldt de hoogste van de twee.	Max 3% zonder goedkeuring EC. Met goedkeuring EC mogen ook hogere Eisen worden gesteld	Nee. In de EU is Basel van toepassing op alle banken. Daar komt de OSII logischerwijs uit voort.	131
Systemic Risk Buffer (SyRB)	Buffer ter kapitalisatie van risico's die niet kunnen worden afgedekt door de buffers voor de SII en CCyB buffers.	Max 5%. Voor SyRB $\leq$ 3% moet de SyRB goedkeuren voor SyRB $\leq$ 5% moet ook de EC goedkeuren.	Nee	133

Op basis van de bovenstaande buffers wordt de combined buffer requirement uitgerekend door de verschillende buffers op te tellen. Voor de OSII en de GSII buffers geldt, indien van toepassing, alleen de hoogste. Banken die niet voldoen aan de gecombineerde buffereis moeten een kapitaal conserveringsplan uitwerken, waarin ze aangegeven op welke manier en binnen welke termijn er weer voldaan gaat worden aan de gecombineerde eis.

Naast de bovengenoemde buffers die in de Capital Requirements Directive (CRD) zijn opgenomen, kent ook de Capital Requirements Regulation (CRR) nog een aantal aanvullende instrumenten. Dit gaat met name om 1) artikel 124, waar autoriteiten hogere risicogewichten op kunnen leggen voor blootstellingen op commercieel en residentieel vastgoed, 2) artikel 164 waar het minimale verlies in geval van wanbetaling wordt vereist voor banken die gebruikmaken van een door de toezichthouder goedgekeurd intern model en 3) artikel 458, waarin autoriteiten andere macro prudentiële risico's kunnen kapitaliseren, wanneer die niet door andere maatregelen kunnen worden afgedekt.

