

Wijziging van de Wet op het financieel toezicht, de Bankwet 1998 en de Wet op de economische delicten ter implementatie van Richtlijn (EU) 2024/1619 met betrekking tot kapitaalvereisten voor banken en Richtlijn (EU) 2024/2994 met betrekking tot blootstellingen op centrale tegenpartijen (Implementatiewet kapitaalvereisten 2026)

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Inleiding

De regering is de vaste commissie voor Financiën erkentelijk voor de aandacht die zij aan het onderhavige wetsvoorstel heeft geschonken en voor de door haar daarover gestelde vragen. De vragen worden zo veel mogelijk beantwoord in de volgorde van het door de commissie uitgebrachte verslag. Voor zover vragen, vanwege overeenkomst in onderwerp, gezamenlijk beantwoord zijn, is dit vermeld.

Algemeen

De leden van de D66-, VVD-, GroenLinks-PvdA-, PVV-, CDA-, FVD- en BBB-fracties hebben kennisgenomen van de Implementatiewet kapitaalvereisten 2026 en hebben nog een aantal vragen en opmerkingen.

§ 1. Inleiding

De leden van de D66-fractie onderschrijven het belang van een robuust en toekomstbestendig prudentieel kader voor banken en achten verdere Europese harmonisatie in beginsel wenselijk voor een gelijk speelveld binnen de interne markt. Deze leden hebben nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de D66-fractie constateren dat de richtlijn uiterlijk op 10 januari 2026 in nationale wetgeving had moeten zijn omgezet, maar dat deze termijn niet wordt gehaald. Deze leden vragen de regering om nader toe te lichten wat de oorzaak is van het niet tijdig halen van de implementatietermijn en wat de stand van zaken is in het overleg met de Europese Commissie over het voorkomen van een formele inbreukprocedure.

Voorts vraagt de D66-fractie of de regering kan bevestigen dat het overschrijden van de implementatietermijn naar verwachting geen materiële gevolgen heeft voor de financiële sector en waarop deze inschatting is gebaseerd.

Op 11 januari 2026, 11 juli 2026 en 11 januari 2027 moeten wijzigingen op onderdelen in werking treden, zo lezen de leden van de VVD-fractie. 11 januari 2026 is inmiddels in het verleden. Klopt het dat dit kan leiden tot een inbreukprocedure? Wordt hierover nauw contact gehouden met de Europese Commissie en zo ja, wat zegt de Europese Commissie? Waarom is Nederland te laat met implementatie?

De leden van de CDA-fractie lezen dat de EU-richtlijn een krappe implementatietermijn heeft van 18 maanden en dat de uiterlijke implementatietermijn (10 januari 2026) al is verstreken. Is hierover contact met de Europese Commissie om zodoende een inbreukprocedure te voorkomen? Wat is het effect van het overschrijden van deze implementatietermijn op de financiële sector en het toezicht van DNB? Dient het onderliggende implementatiebesluit en regeling ook voor deze termijn in werking te zijn getreden? Wanneer verwacht de regering dit afgerond te hebben?

De vragen van de leden van de D66-fractie, VVD-fractie en CDA-fractie gaan over het overschrijden van de termijn van implementatie, de redenen daarvoor, de informatie-uitwisseling hierover met de Europese Commissie, en de effecten van de te late implementatie.

Gemiddeld genomen neemt het wetgevingsproces in Nederland in ieder geval twee jaar in beslag, van publicatie van een richtlijn tot publicatie en inwerkingtreding van de implementatiewet. Dit komt door de tijd die gemoeid is met het opstellen van een wetsvoorstel en voorstellen voor lagere regelgeving, maar ook door de tijd die zorgvuldige consultatie, advisering door de adviescolleges en parlementaire behandeling in beslag neemt. De implementatietermijn van achttien maanden, die gold voor de implementatie van de onderhavige richtlijn CRD VI, is voor het doorlopen van dit wetgevingstraject te kort. Nederland vraagt hier bij de Europese Commissie in algemene zin en in onderhandelingstrajecten over nieuwe richtlijnen steeds aandacht voor.

De Europese Commissie is al in een vroeg stadium verwittigd dat de termijn van achttien maanden voor Nederland te kort zou zijn. Dit is ook vlak voor het verstrijken van de implementatietermijn op 10 januari 2026 medegedeeld aan de Commissie, waarbij de stand van zaken is geschetst. De Europese Commissie wordt op de hoogte gehouden van de voortgang die wordt geboekt met de implementatie. Inmiddels is een formele ingebrekestelling van de Europese Commissie ontvangen vanwege niet-tijdige omzetting van de richtlijn in nationaal recht. Vanzelfsprekend wordt ingezet op een zo snel mogelijke afronding van dit implementatietraject. Op die wijze, en met nauw contact met de Europese Commissie, wordt beoogd te voorkomen dat de Europese Commissie een procedure bij het Europees Hof van Justitie aanhangig maakt, waaraan financiële consequenties verbonden zouden zijn. Nederland is overigens niet de enige lidstaat die de implementatie van deze wijzigingsrichtlijn nog niet heeft voltooid. Op dit moment hebben slechts acht lidstaten genotificeerd dat zij de implementatie van de richtlijn hebben voltooid.

Zolang de implementatiewet nog niet in werking is getreden, geldt de huidige wetgeving. De Nederlandsche Bank (DNB) is ook in staat om toezicht uit te oefenen op de naleving van het huidige regime. De verwachting is dat er geen materiële gevolgen voor de sector zijn van de te late implementatie van CRD VI¹. De bestaande wetgeving in Nederland voorziet al in de diverse onderdelen die de wijzigingsrichtlijn nu op Europees niveau introduceert, zoals een verplichte verklaring van geen bezwaar in het geval van relevante wijzigingen in het bankbedrijf, toetsingen van medewerkers met een sleutelfunctie (nu: 'tweede echelon') en een kader voor bijkantoren van banken uit derde landen. De betreffende bepalingen worden met het onderhavige wetsvoorstel verder in lijn gebracht met het nieuwe Europese kader, maar niet nieuw geïntroduceerd.

Het implementatiebesluit, dat het onderhavige wetsvoorstel uitwerkt op het niveau van algemene maatregel van bestuur, kan worden aangeboden aan de Afdeling advisering van de Raad van State zodra uw Kamer met het onderhavige wetsvoorstel heeft ingestemd. De implementatieregeling wordt op korte termijn gepubliceerd voor internetconsultatie, en zal naar verwachting gelijktijdig met de implementatiewet en het implementatiebesluit in werking treden.

¹ Richtlijn (EU) 2024/1619 van het Europees Parlement en de Raad van 31 mei 2024 tot wijziging van Richtlijn 2013/36/EU wat betreft toezichtsbevoegdheden, sancties, bijkantoren uit derde landen en ecologische, sociale en governancerisico's (*Capital Requirements Directive*, hierna: CRD VI). De richtlijn wijzigt Richtlijn 2013/36/EU1, welke bekend staat als de richtlijn kapitaalvereisten (hierna: CRD).

§ 2. Totstandkoming richtlijn en verordening.

Noodzaak tot aanpassing

Met het CRD VI en CRR III² pakket wordt het laatste deel van de op 7 december 2017 overeengekomen hervormingen (ook wel de finale Basel III standaarden of Basel 3.5 genoemd) opgenomen in de Europese Unie. De leden van de VVD-fractie vragen welke economische machtsblokken inmiddels de finale Basel III standaarden hebben geïmplementeerd. Indien er landen zijn die Basel 3.5 nog niet hebben geïmplementeerd, zijn deze landen dan van plan dit nog wel te doen?

Binnen het Bazels Comité heeft circa 75 procent van de jurisdicties de finale Basel III-standaarden geïmplementeerd, soms met infaseringsregelingen, net als in de EU. De meeste andere jurisdicties hebben gecommuniceerd van plan te zijn de finale Basel-III standaarden te implementeren³. Hierbij moet worden opgemerkt dat in enkele jurisdicties waar het pakket van kracht is gegaan, waaronder de Europese Unie, het marktrisicoraamwerk nog geïmplementeerd moet worden. Van de grote jurisdicties heeft het Verenigd Koninkrijk de finale wetsteksten gepubliceerd, het pakket zal per 1 januari 2027 gefaseerd in werking treden.⁴ Daarnaast hebben de Verenigde Staten op 19 maart jl. een nieuw consultatievoorstel gepubliceerd, waaruit blijkt hoe het de finale Basel III standaarden wil implementeren.⁵ Met dit consultatievoorstel, dat nog onderhevig is aan mogelijke aanpassingen, worden de kapitaaleisen voor Amerikaanse banken gemiddeld licht verlaagd, terwijl de Basel III-standaarden goeddeels worden geïmplementeerd. Dit komt met name door eerdere aanvullende eisen in het Amerikaans regelgevend kader die worden teruggetrokken. Het is overigens nog onduidelijk wanneer deze nieuwe regels in werking zullen treden in de VS.

§ 3. Inhoud richtlijn en verordening

ESG-risico's

De leden van de D66-fractie nemen kennis van de integratie van ESG-risico's. Kan de regering nader verklaren of ESG-risico's uitsluitend worden beoordeeld vanuit een financieel perspectief en niet als instrument voor klimaatbeleid? Hoe wordt consistentie in de toepassing gewaarborgd? Hoe wordt geborgd dat de beoordeling van ESG-risico's door toezichthouders proportioneel en risicogebaseerd plaatsvindt? Hoe wordt voorkomen dat verschillen in interpretatie tussen lidstaten alsnog leiden tot divergent toezicht? Op welke wijze wordt aangesloten bij bestaande Europese richtsnoeren van de ECB en de EBA?

De integratie van ecologische, sociale en governance-risico's (ESG-risico's) in het prudentiële toezicht vindt uitsluitend plaats vanuit een financieel-risicoperspectief. Banken moeten zelf beoordelen hoe ecologische, sociale of governancefactoren van invloed zijn op krediet-, markt-, liquiditeits- en operationele risico's die hun soliditeit en weerbaarheid kunnen raken. ESG-risico's kunnen immers op verschillende manieren een financieel risico vormen voor banken, bijvoorbeeld omdat banken leningen hebben uitstaan bij bedrijven die geraakt worden door klimaatverandering of verandering van milieuregels. Toezichthouders zien er vervolgens op toe dat

² De Verordening (EU) 2024/1623 (*Capital Requirements Regulation*, hierna: CRR III) wijzigt Verordening (EU) nr. 575/2013, welke bekend staat als de verordening kapitaalvereisten (hierna: CRR).

³ https://www.bis.org/bcbs/implementation/rcap_reports.htm.

⁴ <https://www.bankofengland.co.uk/prudential-regulation/publication/2026/january/implementation-of-the-basel-3-1-final-rules-policy-statement>.

⁵ [Federal Reserve Board - Agencies request comment on proposals to modernize the regulatory capital framework and maintain the strength of the banking system](https://www.federalreserve.gov/pressreleases/2024/0319.htm).

banken deze risico's adequaat beheersen. De verplichting voor banken tot het beheersen van ESG-risico's en het toezicht daarop is dus geen instrument voor klimaatbeleid of andere beleidsdoeleinden, maar onderdeel van het bestaande prudentiële raamwerk, dat is gericht op het waarborgen van financiële stabiliteit.

Consistentie in het toezicht op ESG-risico's wordt geborgd doordat de beoordeling van ESG-risico's plaatsvindt binnen geharmoniseerde Europese kaders, in het bijzonder via de procedure voor prudentiële toetsing en evaluatie dat banken doorlopen, het zogenoemde Supervisory Review and Evaluation Process (SREP). In dit proces beoordelen toezichthouders volgens voor elke instelling gelijke EU-criteria welke risico's banken lopen en of er aanvullende eisen nodig zijn. Dit zorgt voor een consistente beoordeling door toezichthouders. De Europese Bankautoriteit (EBA) heeft daarnaast richtsnoeren vastgesteld voor ESG-risicomanagement en de integratie daarvan in de SREP-methodologie. Daarnaast sluit het toezicht aan bij de bestaande ECB-klimaatgids⁶ en de lopende herziening van de SREP-richtsnoeren, zodat een consistente toepassing binnen het SSM wordt gewaarborgd.

Dit raamwerk beoogt een proportionele en risicogebaseerde beoordeling van ESG-risico's door banken en toezichthouders. De mate van diepgang en detail die van instellingen wordt verwacht, is afhankelijk van hun omvang, complexiteit en risicoprofiel. Toezichthouders richten zich primair op instellingen waar financiële ESG-risico's concreet en substantieel zijn. Hierdoor wordt voorkomen dat ESG-risicobeoordeling leidt tot onevenredige lasten voor kleinere of minder complexe financiële instellingen.

Daarnaast vragen de leden van de D66-fractie of de regering nader kan toelichten hoe de verplichting om plannen op te stellen voor het beheersen van ESG-gerelateerde risico's zich verhoudt tot bestaande duurzaamheidsrapportageverplichtingen, zoals onder de CSRD en hoe dubbele lasten worden voorkomen.

De verplichting voor banken om (prudentiële transitie-)plannen op te stellen voor het beheersen van ESG-gerelateerde risico's en bestaande duurzaamheidsrapportageverplichtingen, zoals die onder de *Corporate Sustainability Reporting Directive* (CSRD), zijn complementair aan elkaar.

De ESG-vereisten uit CRD IV en CRR III zijn gericht op interne risicobeheersing en de prudentiële beoordeling van de financiële weerbaarheid van banken. De CSRD richt zich op transparantie richting de markt en stakeholders over duurzaamheidsimpact, -beleid en -prestaties van ondernemingen. Daarbij vullen de CRD en CSRD elkaar aan, bijvoorbeeld omdat de CSRD financiële instellingen inzicht geeft in duurzaamheidsinformatie van hun klanten. Instellingen kunnen dergelijke informatie gebruiken voor hun interne risicobeoordeling en daar maatregelen ter beheersing van die risico's op afstemmen. Op verschillende manieren wordt de samenhang tussen prudentiële vereisten en de vereisten voortkomend uit de CSRD ook geborgd. Zo vereist de CRD dat de doelen, methodes en strategische besluiten, waar relevant, uit de plannen en duurzaamheidsrapportages volgend uit de CSRD in overeenstemming zijn met de criteria en methodes uit de plannen voor het beheersen van ESG-gerelateerde risico's, zoals de CRD die voorschrijft. Met andere woorden: instellingen moeten intern consistente plannen produceren.

Op Europees niveau zet het kabinet zich actief in voor het verminderen van dubbele rapportagelasten en onnodige regeldruk. In dat kader is het afgelopen jaar onder andere onderhandeld over een versimpeling van de CSRD. Minder ondernemingen hoeven daardoor over duurzaamheid te rapporteren, en de rapportagelast voor ondernemingen die nog moeten rapporteren neemt fors af.

⁶ Dit ziet op de ECB toezichtsverwachtingen voor de manier waarop banken klimaat- en milieurisico's kunnen meewegen in hun risicomanagement)

De leden van de PVV-fractie lezen dat de richtlijn banken onder andere verplicht om strategieën en procedures te ontwikkelen om ervoor te zorgen dat de hoogte, samenstelling en verdeling van het interne kapitaal aansluiten op de ESG-risico's. Ook worden banken verplicht om effectieve procedures in te richten voor het identificeren, monitoren en beheersen van ESG-risico's. Deze leden willen weten wat voor toegevoegde waarde dit heeft. In hoeverre is het de taak van banken om zich bezig te houden met klimaatverandering, sociale thema's en besluitvorming en om hun bedrijfsmodellen tevens daarop in te richten?

Financiële instellingen kunnen financieel geraakt worden door zowel de gevolgen van klimaatverandering en biodiversiteitsverlies, als de transitie naar een duurzame economie. Klimaatverandering kan bijvoorbeeld leiden tot fysieke schade bij bedrijven of kan de toekomstbestendigheid van bepaalde sectoren op het spel zetten. Financiële instellingen kunnen hieraan zijn blootgesteld via uitstaande leningen. Ook de transitie naar een duurzamere economie kan het verdienmodel van bedrijven en financiële instellingen raken.

De verplichtingen voor banken om ESG-risico's te identificeren, monitoren en te beheersen hebben als toegevoegde waarde dat financiële risico's die zich mogelijk pas op langere termijn manifesteren, tijdig in beeld komen en worden meegenomen in strategische besluitvorming. Dit draagt bij aan een realistischer inschatting van de risico's in de balans en aan de continuïteit van banken. Zo zijn banken beter voorbereid op mogelijke tegenslagen en kunnen ze de verliezen in geval van tegenslag beter opvangen.

Het is daarbij niet de taak van banken of toezichthouders om maatschappelijk of politiek beleid te voeren op het gebied van klimaat, sociale thema's of governance. Banken worden evenmin verplicht om bepaalde sectoren te financieren of juist uit te sluiten. De regelgeving verlangt uitsluitend dat banken rekening houden met risico's die van invloed kunnen zijn op hun financiële positie, ongeacht de bron van die risico's. Dit sluit aan bij de bestaande verplichting om alle materiële risico's – ook wanneer deze voortkomen uit externe ontwikkelingen – te beheersen.

De integratie van ESG-risico's betekent dus geen normatieve beoordeling van bedrijfsmodellen, maar een prudentiële analyse van mogelijke gevolgen voor kredietwaardigheid, waarderingen en kapitaalpositie.

Verder willen de leden van de PVV-fractie weten in hoeverre de financiële sector ESG-risico's als reden kan aangrijpen om bestaande afspraken, dan wel contracten, met terugwerkende kracht open te breken.

Het openbreken van contracten is geen onderdeel van de risicobeheersingsmaatregelen in de CRD. Het is aan banken zelf hoe ze hun ESG-risico's beheersen en hier beleid op te ontwikkelen, en aan de ECB en DNB om daar prudentieel toezicht op te houden. In toekomstige contracten kunnen banken er uit eigen beweging voor kiezen risico's te beprijzen en nieuwe contractuele voorwaarden op te nemen.

De leden van de FVD-fractie constateren dat het wetsvoorstel banken verplicht om ESG-risico's expliciet mee te wegen in hun kredietbeoordeling. Zoals de memorie van toelichting beschrijft, moeten banken strategieën en procedures opstellen om hun interne kapitaal af te stemmen op ESG-risico's, waarbij "uitdrukkelijk rekening dient te worden gehouden met de korte, middellange en lange termijn.". Toezichthouders kunnen via het SREP-proces bovendien aanvullende kapitaalvereisten opleggen wanneer de ESG-risicobeoordeling van een bank daartoe aanleiding geeft. Het directe gevolg hiervan is dat leningen aan bedrijven die fossiele brandstoffen gebruiken -of die anderszins als

klimaatgevoelig worden aangemerkt- een hoger risicogewicht krijgen toebedeeld. Hoe hoger het risicogewicht, des te meer kapitaal de bank moet aanhouden en des te duurder de financiering wordt voor de betrokken ondernemer. De memorie van toelichting bevestigt dit mechanisme expliciet: "hoe risicovoller de blootstelling van banken is, des te hoger is het risicogewicht dat hiervoor geldt."

De leden van de FVD-fractie verzetten zich tegen de normatieve veronderstelling die aan dit mechanisme ten grondslag ligt: dat bedrijven die fossiele brandstoffen gebruiken per definitie een hoger kredietrisico vormen. Dit is een politieke keuze, geen objectieve risicoanalyse. Een transportbedrijf dat rijdt op diesel, een glastuinbouwer die stookt op aardgas of een staalfabriek die afhankelijk is van kolen; het zijn stuk voor stuk levensvatbare en maatschappelijk waardevolle ondernemingen.

Bovendien merken de leden van de FVD-fractie op dat dit een bijzonder nadelig effect op het mkb heeft. De memorie van toelichting erkent dat er voor banken zelf proportionaliteitsregels gelden bij de implementatie van ESG-plannen, maar deze proportionaliteit werkt niet door naar de bedrijven die bij die banken lenen. Een mkb-onderneming in de transportsector of de voedingsmiddelenindustrie heeft niet de middelen om te verduurzamen op de tijdlijn die de Europese Unie voorschrijft en wordt geconfronteerd met hogere financieringskosten.

De memorie van toelichting beschrijft dat ESG-risico's worden verweven in de bredere risicobeheersing van banken. Deelt de regering de mening dat dit gebrek aan transparantie problematisch is omdat het voor een bedrijf dat krediet wordt geweigerd of duurder aangeboden krijgt, onmogelijk wordt om te achterhalen in welke mate dat het gevolg is van zijn financieel profiel en in welke mate van zijn ESG-classificatie?

Het kabinet merkt allereerst op dat de vereisten voor financiële instellingen om ESG-risico's adequaat te beheersen niet automatisch betekenen dat leningen aan bedrijven die fossiele brandstoffen gebruiken een hoger risicogewicht krijgen. Financiële instellingen dienen de risico's in hun portefeuilles adequaat te beheersen. Er kan een financieel risico ontstaan voor een onderneming op het moment dat haar bedrijfsmodel onvoldoende toekomstbestendig is, gegeven de verduurzaming van de economie (transitierisico). Dit kan zich vertalen in een financieel risico voor de financiële instelling die deze onderneming financiert. Het betekent echter niet dat het bedrijfsmodel van elke onderneming die nu gebruik maakt van fossiele brandstoffen niet toekomstbestendig zou zijn en dus een financieel risico zou vormen voor een financiële instelling. Evenmin impliceert het dat financiële instellingen daar nu al automatisch hogere risicogewichten aan koppelen.

Het kabinet herkent niet de opmerkingen van de leden ten aanzien van transparantie en het conceptuele onderscheid dat hierin wordt gemaakt tussen financiële risico's enerzijds en ESG-risico's anderzijds. Er kunnen financiële risico's ontstaan als ondernemingen zich onvoldoende aanpassen aan de verduurzaming van de economie of als zij financiële gevolgen ondervinden van de gevolgen van klimaatverandering en biodiversiteitsverlies. Dit kan tot financiële risico's leiden bij financiële instellingen. Financiële instellingen dienen deze risico's te identificeren en op basis hiervan maatregelen te nemen om de risico's adequaat te beheersen.

In dat licht vragen de leden van de FVD-fractie of de regering bereid is om te bevorderen dat banken verplicht worden om de ESG-risicobijdrage afzonderlijk te rapporteren in de kredietbeoordeling, zodat inzichtelijk wordt welk deel van een rente-opslag of kredietweigering aan ESG-factoren is toe te schrijven en welk deel aan klassieke financiële risico's.

Ten aanzien van het conceptuele onderscheid tussen ESG-factoren enerzijds en klassieke financiële risico's anderzijds merkt het kabinet op dat financiële risico's,

zoals kredietrisico's, marktrisico's en liquiditeitsrisico's, kunnen voortkomen uit verschillende bronnen. Dit kunnen ESG-factoren zijn, maar kan ook voortkomen uit bijvoorbeeld geopolitieke of cybergerelateerde factoren. ESG-factoren staan in die zin dus niet naast financiële risico's als kredietrisico, maar kunnen deze beïnvloeden.

Het kabinet begrijpt dat het voor een onderneming belangrijk is om inzicht te hebben in de factoren die relevant zijn om in aanmerking te komen voor een lening van de bank. Tegelijkertijd vindt het kabinet het belangrijk om de regels zo lastenluw als mogelijk te implementeren en geen nationale koppen te introduceren bovenop EU wet- en regelgeving. Een aparte ESG-rapportage bij elke vorm van kredietverstrekking vindt het kabinet een te grote verhoging van de lasten van een bank.

Deelt de regering de mening van de leden van de FVD-fractie dat de kwalificatie van fossiel energiegebruik als ESG-risico een politieke keuze is en geen objectieve risicoanalyse?

De CRR kwalificeert het gebruik van fossiele energie niet als ESG-risico. Wel zijn er specifieke openbaarmakingsvereisten voor blootstellingen op bedrijven met de economische hoofdactiviteit in de economische sector kolen, olie of gas. Dit zijn openbaarmakingsvereisten en geen directe eisen ten aanzien van risicomanagement. Deze openbaarmakingsvereisten gelden vanwege het mogelijk verhoogde risico dat aan dergelijke blootstellingen is verbonden en het belang van transparantie hierover met het oog op de financiële stabiliteit, zowel op micro- als macroniveau.⁷

De leden van de FVD-fractie vragen van de regering om een overzicht van welke sectoren in Nederland in de praktijk te maken krijgen met hogere risicogewichten als gevolg van de ESG-risicoverplichting en wat de verwachte doorwerking is op de financieringskosten voor bedrijven in die sectoren.

De nieuwste versie van de CRR en CRD bevat bepalingen over het beheersen van klimaatrisico's door banken en mogelijkheden voor de toezichthouders om daar toezicht op te houden en in te grijpen wanneer dat nodig is. Er is geen sprake van sectoren die automatisch te maken krijgen met hogere risicogewichten als gevolg van ESG-risicoverplichtingen. De regelgeving schrijft geen sectorale kapitaalvereisten voor.

Eventuele effecten op kapitaalvereisten vloeien daarom voort uit de risicobeoordeling van individuele instellingen, waarbij wordt gekeken naar de mate waarin een bank blootgesteld is aan materiële ESG-gerelateerde risico's en hoe deze risico's worden beheerst. Dit betekent dat verschillen tussen sectoren of ondernemingen niet voortkomen uit een beleidsmatige kwalificatie (bijvoorbeeld "fossiel" of "groen"), maar uit concrete risico-inschattingen, zoals transitierisico's, fysieke risico's of governance-kwetsbaarheden. De doorwerking naar financieringskosten is daarmee indirect en afhankelijk van de specifieke omstandigheden, waaronder het risicoprofiel van de kredietnemer en de wijze waarop de bank deze risico's in haar interne modellen verwerkt. De regelgeving beoogt niet om financiering te sturen, maar om te waarborgen dat banken risico's die zij daadwerkelijk lopen adequaat beheersen, bijvoorbeeld door voldoende kapitaal aan te houden. Het kabinet heeft geen toegang tot individuele risicomodellen van banken. Het is om de hiervoor genoemde redenen niet mogelijk om een overzicht van de risicogewichten per sector op te stellen en aan u beschikbaar te stellen.

Tevens vragen de leden van de FVD-fractie hoe de verplichting om fossiel energiegebruik als kredietrisico in te prijzen zich verhoudt tot de ambitie van de regering om het vestigingsklimaat te verbeteren en de industrie te behouden. Acht de regering het

⁷ Zie in dat kader overweging 56 CRR III.

aanvaardbaar dat een transportbedrijf, een glastuinder of een staalfabriek duurder geld moet lenen puur vanwege zijn energieprofiel?

Fossiel energiegebruik wordt niet als kredietrisico gedefinieerd in de CRR en CRD. De CRR en CRD vragen van banken om rekening te houden met voor hen relevante prudentiële risico's om een stabiele bankensector te hebben die goed in staat is de reële economie te bedienen. Als relevante risico's bij een leningnemer daar aanleiding toe geven, kunnen die doorwerken in de tarieven die banken rekenen. Als dit gebeurt, is dat een reflectie van prudentiële risico's. Dit gaat niet in tegen beleid om het vestigingsklimaat te verbeteren en de industrie te behouden, maar vloeit voort uit bedrijfsmatige risico's die de onderneming en daarmee de bank lopen.

Tenslotte vragen deze leden of de regering bereid is om zich in Europees verband in te zetten voor het schrappen of substantieel beperken van de ESG-risicoverplichting in de kapitaalvereisten, zodat banken kredietbesluiten kunnen nemen op basis van financiële merites en niet op basis van klimaatpolitieke normen.

De wijzigingen in de CRD richten zich nadrukkelijk op de financiële gevolgen voor banken die kunnen voortvloeien uit ESG-risico's. De vereisten vormen geen verplichting voor banken om los van financiële gevolgen sociale of duurzaamheidsdoelen na te streven, maar zorgen ervoor dat banken de financiële gevolgen van duurzaamheidsrisico's in kaart brengen. Het kabinet vindt het belangrijk dat banken deze financiële risico's beheersen. Dit draagt bij aan de stabiliteit van onze banken en de financiële stabiliteit in brede zin. Het kabinet steunt daarom dat banken en toezichthouders aandacht hebben voor deze risico's.

De leden van de BBB-fractie zijn kritisch op het uitbreiden van eisen rond ESG-verantwoording voor banken/financiële instellingen. Banken worden verplicht om ESG-risico's op korte, middellange en lange termijn expliciet op te nemen in hun governanceraamwerk en risicobeheersing. Banken moeten concrete plannen ontwikkelen om de financiële risico's te beheersen die voortvloeien uit bijvoorbeeld de klimaattransitie. Dit leidt financiële tot extra administratieve lasten.

Nu banken verplicht worden ESG-risico's zwaarder mee te wegen, bestaat wat deze leden betreft het risico dat zij hun financiering terugtrekken uit sectoren die momenteel nog niet "groen" zijn (zoals de zware industrie of landbouw). Ziet de regering dit risico ook en zo ja, waarom steunt de regering dit deel van de richtlijn, aangezien "niet-groene" sectoren op deze wijze fors worden benadeeld?

Zoals ook hiervoor, in antwoord op vragen van de leden van de FVD-fractie is toegelicht, vragen de CRR en CRD van banken om rekening te houden met voor hen relevante prudentiële risico's om een stabiele bankensector te hebben die goed in staat is de reële economie te bedienen. ESG-risico's, waaronder klimaatrisico's, beïnvloeden bestaande risico-categorieën voor banken. Klimaatverandering kan bijvoorbeeld leiden tot fysieke schade bij bedrijven en de transitie naar een duurzamere economie kan de toekomstbestendigheid van bepaalde sectoren op het spel zetten. Ook banken kunnen aan deze risico's worden blootgesteld via uitstaande leningen.

Indien hier aanleiding toe is, dienen banken, zowel vanuit het perspectief van de bank als het betreffende bedrijf, deze risico's te onderkennen en er rekening mee te houden. Een uitkomst kan zijn dat de bank en de onderneming het gesprek aangaan over hoe te werken naar een toekomstbestendig bedrijfsmodel, in hun beider belang. Het hoeft in ieder geval niet te betekenen dat banken zich terugtrekken uit de genoemde sectoren. Het staat financiële instellingen vrij om, met in achtneming van haar eigen risico-inschatting, blootstellingen aan 'niet-groene' sectoren aan te gaan.

De leden van de BBB-fractie vragen hoe de implementatie van dit deel van de richtlijn zich verhoudt tot het streven van lidstaten (waaronder Nederland) om het concurrentievermogen in Europese economie te versterken? Het aanscherpen van (administratieve) eisen rond ESG-doelen staat daar wat deze leden betreft haaks op.

Het kabinet hecht veel waarde aan het versterken van het concurrentievermogen van de Europese economie. Om die reden zet het kabinet zich in voor versimpeling van regelgeving en vermindering van regeldruk in de financiële sector. Vandaar ook dat het kabinet inzet op ambitieuze voorstellen voor versimpeling van het raamwerk voor bankregelgeving en verdere integratie van de Europese bankensector. In dat kader kijkt het kabinet uit naar het rapport over het concurrentievermogen van de bankensector dat naar verwachting in de zomer van 2026 door de Europese Commissie wordt gepubliceerd. Nederland levert een actieve bijdrage aan de beleidsdiscussies die voorafgaan aan dit rapport. Tegelijkertijd is het belangrijk dat versimpeling en verminderde regeldruk niet ten koste gaan van de financiële stabiliteit van banken. Bij de implementatie van deze richtlijn heeft het kabinet ook gezocht naar deze balans.

Duurzaamheidsrisico's vormen een financieel risico voor banken en het kabinet vindt het daarom belangrijk dat deze risico's beheerst worden. Bij de implementatie heeft het kabinet rekening gehouden met de lasten voor financiële instellingen. Kleine en niet-complexe banken kunnen gebruik maken van een vereenvoudigde procedure of een ontheffing. Daarnaast hebben de EBA en ECB richtsnoeren en toezichtverwachtingen opgesteld, die banken op weg helpen bij het in kaart brengen van risico's. Tot slot is de risicobeheersing van ESG-risico's een voortzetting van bestaande praktijk. Banken zijn hier veelal mee aan de slag. De eisen rond ESG-doelen kunnen daarom gezien worden als beperkte lastenverhoging.

Prudentieel relevante transacties

De leden van de D66-fractie lezen dat de richtlijn voorziet in verdere harmonisatie van het regime voor prudentieel relevante transacties, waaronder deelnemingen, fusies en splitsingen. Deze leden vragen in hoeverre het nieuwe regime materieel afwijkt van het bestaande Nederlandse stelsel van verklaringen van geen bezwaar? Welke effecten verwacht de regering voor de doorlooptijden van transacties?

Het nieuwe regime voor prudentieel relevante transacties lijkt in grote mate op het bestaande regime voor de verklaring van geen bezwaar (vvgb) die een bank moet aanvragen voor bepaalde handelingen op grond van het huidige artikel 3:96 van de Wet op het financieel toezicht. Niettemin zijn er accentverschillen. Zo vervalt de verplichting om een verklaring van geen bezwaar aan te vragen voor een financiële of vennootschappelijke reorganisatie, omdat de CRD hier niet in voorziet. De huidige bepaling van artikel 3:96 van de Wet op het financieel toezicht bevat daarnaast ten aanzien van fusies een ondergrens van 1% van de geconsolideerde balans waaronder er geen vvgb aangevraagd hoeft te worden. Het CRD-regime kent niet zo'n ondergrens voor fusies en splitsingen, alleen voor een deelneming van betekenis, waardoor er vaker een kennisgeving gedaan moet worden. Daarentegen kan de toezichthouder bij kennisgeving van een dergelijke fusie wel versneld afdoen door aan te geven dat geen vvgb nodig is. De doorlooptijden die de CRD voorschrijft zijn gelijk gebleven ten opzichte van het huidige nationale kader, waardoor de verwachting is dat hier geen verschil in optreedt bij een vvgb-aanvraag die volledig beoordeeld moet worden.

De leden van de VVD-fractie merken op dat bij marktpartijen zorgen leven over overgangssituaties die kunnen ontstaan door de nieuwe regelgeving voor prudentieel relevante transacties. Deze marktpartijen maken zich zorgen dat transacties onmiddellijk

onder de nieuwe goedkeuringseisen komen te vallen, dus ook als de transacties nu al in voorbereiding zijn. Deze leden ontvangen op dit punt graag een reactie van de regering.

De richtlijn voorziet niet in overgangsrecht voor landen die reeds een dergelijk regime voor prudentieel relevante transacties kenden. Om die reden is overgangsrecht in het onderhavige wetsvoorstel niet opgenomen. Het nieuwe kader, zoals vastgelegd in de richtlijn CRD VI, de consultatieversie van het wetsvoorstel ken het bij de Kamer ingediende wetsvoorstel, is echter al geruime tijd bekend. Niettemin ligt het in de rede dat onder toezicht staande instellingen en de toezichthouder met elkaar in overleg treden, zodat eventuele ongewenste gevolgen rond de overgang naar het nieuwe regime zoveel mogelijk kunnen worden voorkomen.

Harmonisatie geschiktheid- en betrouwbaarheidseisen

De leden van de D66-fractie constateren dat met het voorliggende wetsvoorstel een expliciete definitie wordt geïntroduceerd van “medewerkers met een sleutelfunctie” en dat deze personen aan geschiktheids- en betrouwbaarheidseisen worden onderworpen.

Deze leden vragen hoe deze nieuwe categorie zich verhoudt tot het bestaande Nederlandse “tweede echelon”-regime en of dit in de praktijk leidt tot uitbreiding van de groep personen die door DNB extern wordt getoetst. Hoe wordt gewaarborgd dat deze toetsing proportioneel blijft, met name bij kleinere instellingen?

Met dit wetsvoorstel wordt, zoals de leden van de D66-fractie terecht opmerken, voor toetsing van beleidsbepalers bij banken niet meer aangesloten bij de huidige definitie van tweede echelon, maar bij de definitie van ‘medewerkers met een sleutelfunctie’, conform de CRD. Voor de andere entiteiten genoemd in artikel 3:8 Wft, te weten kredietunie en verzekeraars, blijft het nationale tweede echelonregime voorlopig wel van toepassing.

Het begrip ‘medewerkers met een sleutelfunctie’ bevat overeenkomsten met het bestaande Nederlandse tweede-echelonregime. Het voornaamste verschil is dat het tweede echelon beperkt is tot leidinggevenden direct onder het niveau van de beleidsbepalers die verantwoordelijk zijn voor personen met wezenlijk invloed op het risicoprofiel. Dit is niet het geval bij medewerkers met een sleutelfunctie. In de definitie in CRD heeft het begrip een grotere reikwijdte, omdat hieronder functies vallen die betekenisvolle invloed uitoefenen op de leiding van de instelling maar niet noodzakelijkerwijs een leidinggevende positie hebben. Zo kunnen bijvoorbeeld hoofden van de internecontrolefuncties die niet verantwoordelijk zijn voor medewerkers wel onder de definitie van medewerkers met een sleutelfunctie vallen, maar niet onder het tweede echelon.

De reikwijdte van de externe toetsing door DNB wordt echter niet verbreed. Hoewel de groep ‘medewerkers met een sleutelfunctie’ als begrip breder kan zijn dan het tweede echelon, wordt de externe toetsing door DNB onder CRD beperkt tot de hoofden van de internecontrolefuncties en de financieel directeur van grote instellingen als bedoeld in artikel 91 bis, vijfde lid, CRD. Daarmee leidt de invoering van dit nieuwe begrippenkader niet tot een uitbreiding, maar juist een inperking, van het aantal functies dat extern wordt getoetst ten opzichte van het tweede echelonregime. Zie hiervoor ook paragraaf 5.1 van de memorie van toelichting. De toetsing door DNB is echter diepgaander omdat die altijd betrouwbaarheid en geschiktheid betreft. In het huidige tweede echelonregime toetst DNB alle tweede echelonfuncties op betrouwbaarheid en waar nodig ook op geschiktheid.

Derde land bijkantoren uit staten die geen lidstaat zijn

De leden van de D66-fractie hechten aan een gelijk speelveld en effectief toezicht op banken uit derde landen. Deze leden lezen dat de richtlijn voorziet in een geharmoniseerd regime voor bijkantoren uit staten die geen lidstaat zijn. Deze leden vragen hoeveel instellingen naar verwachting onder het nieuwe regime zullen vallen. Daarnaast vragen deze leden hoe de regering aankijkt tegen mogelijke toezichtarbitrage via vestiging in lidstaten met een relatief lichter derde-land-regime.

Op dit moment bevinden zich twee derde land bijkantoren in Nederland. Op deze bijkantoren zal het nieuwe kader voor derde land bijkantoren uit de CRD van toepassing worden.

Op dit moment bestaan er verschillen tussen lidstaten in hoe wordt omgegaan met derde land bijkantoren. De wijzigingsrichtlijn beoogt deze praktijk te harmoniseren en toezichtarbitrage te voorkomen. Daarmee wordt een gelijk speelveld gewaarborgd. Het staat lidstaten vrij om, via de lidstaattoptie van artikel 48 bis, vierde lid, CRD, strengere eisen te stellen door bijvoorbeeld de volledige bankvereisten van toepassing te verklaren op derde land bijkantoren. Het is op dit moment nog niet duidelijk in hoeverre lidstaten hiervan gebruik zullen maken. Nederland kiest in lijn met het uitgangspunt van lastenluwe implementatie niet voor extra nationale vereisten. In dat kader is het reguliere bankenregime zwaar en uitgebreid, en daarom niet direct passend voor derde land bijkantoren. Het nieuwe regime voor deze bijkantoren bevat al stevige eisen op het gebied van kapitaal, liquiditeit en organisatie. Hierdoor is het niet nodig om op dergelijke bijkantoren het (nog) uitgebreidere reguliere bankenregime van toepassing te verklaren.

Kapitaalvloer

De leden van de D66-fractie vragen de regering om nader toe te lichten hoe het de balans wordt beoordeeld tussen financiële stabiliteit en efficiëntie. Wanneer is er volgens de regering sprake van voldoende buffers, en wanneer van onnodig hoge buffers? Hoe verhoudt de ideale situatie zich tot de staande praktijk?

Gemiddeld liggen de kapitaaleisen in Europa en Nederland binnen de bandbreedte die in de economische literatuur als maatschappelijk optimaal wordt beschouwd, maar wel iets onder het gemiddelde van die bandbreedte. Uit een in 2019 door de BIS gepubliceerde literatuurstudie komt naar voren dat optimale kapitaaleisen tussen 10% en 24% liggen.⁸ Een recentere studie van de Bank of England (eind 2025) komt voor Tier 1 kapitaal⁹ tot een optimale bandbreedte van 12% tot 16%. In zowel Europa als Nederland ligt de totale gecombineerde kapitaalseis medio 2025 op respectievelijk 11,6% en 12,3%. Het daadwerkelijk aangehouden kapitaal ligt enkele procentpunten hoger, omdat banken niet op het minimum zitten.

Op instellingsniveau wordt doelmatigheid geborgd doordat de hoogte van de kapitaaleisen afhankelijk is van onder meer het risicoprofiel en de systeemrelevantie van een instelling. Het kapitaalraamwerk is zodanig ingericht dat instellingen met een hoger risicoprofiel ook hogere kapitaalvereisten kennen, zodat een evenwichtige relatie ontstaat tussen risico's en buffervereisten. De kapitaaleisen en buffers bewegen daarbij via drie kanalen:

- Pijler 1: In Pijler 1 worden risicogewichten toegekend aan verschillende categorieën van activa. Risicovollere activiteiten tellen zwaarder mee. Hierdoor neemt de minimaal vereiste hoeveelheid kapitaal automatisch toe naarmate een instelling meer of zwaardere risico's aangaat.

⁸ Dit gaat om kernkapitaal (CET1) als percentage van de risicogewogen activa.

⁹ Het kernkapitaal van een bank bestaande uit aandelenkapitaal, ingehouden winsten en andere reserves die direct aanspreekbaar zijn om verliezen te absorberen.

- Pijler 2: Daarnaast kan de toezichthouder in Pijler 2 aanvullende kapitaalvereisten opleggen wanneer specifieke risico's onvoldoende worden afgedekt onder Pijler 1. Het kan daarbij gaan om risico's voortkomend uit bijvoorbeeld kredietconcentraties, renterisico of bijzondere kenmerken van het bedrijfsmodel. Via Pijler 2 kan de kapitaalvereiste worden afgestemd op de instelling specifieke risicodynamiek, zodat instellingen met hogere of specifieke risico's aanvullende buffers aanhouden.
- Macroprudentiële buffers: Tot slot kent het kapitaalraamwerk macroprudentiële buffers die zijn bedoeld om bredere systeemrisico's te mitigeren. Deze buffers worden vastgesteld op systeemniveau of enkel voor systeemrelevante instellingen. Zij beogen de weerbaarheid van het financiële stelsel als geheel te vergroten en te voorkomen dat problemen bij individuele instellingen kunnen overslaan naar het bredere systeem.

Door de samenhang tussen Pijler 1-vereisten, Pijler 2-maatwerk en macroprudentiële buffers beweegt de hoogte van de buffers proportioneel mee met de risico's op zowel instellings- als systeemniveau. Hierdoor wordt geborgd dat er voldoende kapitaal beschikbaar is om de financiële stabiliteit te waarborgen, terwijl tegelijkertijd wordt voorkomen dat instellingen onnodig hoge kapitaalniveaus moeten aanhouden die hun efficiëntie of kredietverlening zouden kunnen belemmeren.

Vanuit het perspectief van optimale kapitaalratio's bevinden de huidige buffers zich ongeveer in het midden van de bandbreedte en op de juiste balans tussen stabiliteit en efficiëntie. Recent is uw Kamer geïnformeerd over de Nederlandse positie ten aanzien van het concurrentievermogen van de Europese bankensector, die ook ingaat op de balans tussen stabiliteit, efficiëntie en het concurrentievermogen van banken.¹⁰

De leden van de FVD-fractie constateren dat het wetsvoorstel een kapitaalfloer van 72,5 procent introduceert: risicogewogen activa berekend via interne modellen mogen niet lager uitvallen dan 72,5% van de uitkomst op basis van de standaardbenadering. De memorie van toelichting erkent dat dit leidt tot een toename van het Total Risk Exposure Amount (TREA), wat doorwerkt in hogere buffervereisten. De totale kredietruimte van banken wordt hierdoor verkleind. In combinatie met de ESG-risicoverplichting ontstaat zo een dubbel effect: enerzijds minder ruimte voor kredietverlening in het algemeen en anderzijds een gerichte beperking van krediet aan bedrijven die niet voldoen aan klimaatnormen.

Deze leden vragen wat de verwachte kwantitatieve effecten zijn van de kapitaalfloer van 72,5 procent op de totale kredietruimte van Nederlandse banken. Is de regering bereid deze effecten te monitoren en de Kamer periodiek hierover te informeren?

Banken hebben lang de tijd gehad om zich voor te bereiden op de kapitaalfloer, nadat het Bazels comité in 2017 overeenstemming bereikte over de finale Bazel III standaarden. De kapitaalfloer van 72,5% wordt momenteel langzaam en gefaseerd ingevoerd in de EU. DNB gaf in een publicatie in 2023 aan dat de Nederlandse banken toen al voldoende kapitaal hadden om volledig aan de nieuwe eisen te voldoen.¹¹ De kapitaalfloer is een integraal onderdeel van het bredere pakket. Het totale netto-effect van het CRR III pakket, ook op lange termijn, is beperkt voor de Nederlandse bankensector. Er zijn meerdere factoren van invloed op de kredietruimte en kredietbeprijzing (vooral ontwikkelingen op de geld- en kapitaalmarkt). Het is daarom niet mogelijk om één op één de relatie tussen de kapitaalfloer en kredietruimte vast te stellen.

¹⁰ [Brief - Reactie EU consultatie versimpeling bankenregelgeving](#)

¹¹ [Snelle en volledige invoering Bazel 3 belangrijk voor Europese banken | De Nederlandsche Bank.](#)

De EBA monitort de geschatte effecten van de invoering van de finale Bazel III standaarden op de bankensector al enige jaren en zal de komende periode de implementatie blijven monitoren.¹² Gezien de genoemde situatie en bestaande monitoring door de EBA, ziet het kabinet geen noodzaak om los daarvan de effecten te monitoren en de Kamer daar periodiek over te informeren.

§ 4. Lidstaattopties in de verordening

De leden van de CDA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat Nederland gebruik maakt van de lidstaattoptie om de kapitaalvereisten voor laagrisicohypotheek tot en met 2032 tijdelijk te verlagen. Gegeven de karakteristieken van de Nederlandse hypotheekmarkt (LTI-normering, NHG-vangnet en hoge betaalmoraal (low risk of default)) is dit inderdaad wenselijk, maar zij vragen zich af wat dit voor banken betekent als deze tijdelijke uitzondering afloopt. Betekent dit dat banken meer kapitaal moeten aanhouden voor hun hypotheekportefeuille? Is het niet de verwachting dat banken hier in een eerder stadium al op voorsorteren? Wat is het effect op de beschikbaarheid van bankkapitaal voor hypotheekrenten en de hypotheekrente voor consumenten? Is dit effect onderzocht en is het niet verstandig te pleiten om standaard gebruik te maken van deze lidstaattoptie? Kan hierbij gebruik gemaakt worden van een internationale vergelijking van de verschillende hypotheekmarkten om zodoende ruimte te laten voor de inherente verschillen? Kan de regering inzicht geven in welke andere landen gebruik maken van deze lidstaattoptie voor laagrisicohypotheekrenten?

Samen met de kapitaaleis bepalen risicogewichten hoeveel kapitaal een bank moet aanhouden om verliezen op te vangen. Voor meer risicovolle blootstellingen moet een bank meer kapitaal aanhouden. Banken kunnen de risicogewichten uit de standaardbenadering gebruiken, zoals vastgelegd in de verordening, of interne modellen gebruiken om risicogewichten te berekenen. De kapitaalvloer betreft een ondergrens voor de kapitaalvereisten die banken berekenen wanneer ze interne modellen gebruiken en wordt berekend als een percentage (72,5%) van de kapitaalvereisten bij het gebruik van standaardbenadering. Deze ondergrens wordt ingevoerd om de excessieve variabiliteit van de met interne modellen berekende kapitaalvereisten van banken te verminderen.

De lidstaattoptie waarnaar de leden van de CDA-fractie verwijzen is een extra infaseringsregeling die het mogelijk maakt om, voor de berekening van de kapitaalvloer, tot en met 2032 de verhoging van kapitaaleisen voor hypotheekrenten berekend worden op basis van interne modellen uit te stellen. DNB gaf in een publicatie in 2023 aan dat de Nederlandse banken toen al voldoende kapitaal hadden om volledig aan de nieuwe eisen te voldoen, ook zonder gebruik van deze lidstaattoptie.¹³ Het is niet op voorhand te zeggen hoeveel extra kapitaal Nederlandse banken moeten aanhouden door hun hypotheekportefeuilles als de infaseringsregeling is afgelopen in 2032, gezien de wijze waarop de kapitaalvloer wordt berekend over het gemiddelde van heel de portefeuille. Het mogelijke effect daarvan op de hypotheekrente in 2032 is niet kwantitatief onderzocht. Voor zover bekend maken de meeste lidstaten, net als Nederland, gebruik van de lidstaattoptie. De EBA zal in de toekomst een rapport opleveren over het gebruik van deze lidstaattoptie en de mate waarin de risicogewichten passend zijn. Nederland maakt gebruik van deze lidstaattoptie nadat uw Kamer de regering hiertoe middels een motie heeft verzocht.¹⁴

¹² <https://www.eba.europa.eu/risk-and-data-analysis/risk-analysis/risk-monitoring/quantitative-impact-study-qis>

¹³ [Snelle en volledige invoering Bazel 3 belangrijk voor Europese banken | De Nederlandsche Bank.](#)

¹⁴ Kamerstukken II, 2024-2025, 32 013, nr. 300.

De leden van de FVD-fractie lezen in de memorie van toelichting dat er wordt voorzien in een tijdelijke verlaging van kapitaalvereisten voor laagrisicohypotheken tot en met 2032. Waarom is een vergelijkbare bescherming niet voorzien voor bedrijfsleningen aan mkb-ondernemingen met een laag financieel risicoprofiel die toevallig actief zijn in een sector met een hoog ESG-risicoprofiel?

Nederland maakt gebruik van beide, voor banken gunstige, lidstaattopties die in de CRR III zijn opgenomen. Er zijn geen andere lidstaattopties. Overigens geldt voor banken in de EU – in afwijking van de Baselstandaarden – een permanente verlaging van hun kapitaaleisen voor MKB-leningen. Die verlaging is 24% voor het bedrag aan leningen aan een MKB'er tot aan EUR 2,5 miljoen en 15% daarboven.

§ 5. Lidstaattopties in de richtlijn

Lidstaattopties omtrent afkoelingsperiode

De leden van de VVD-fractie constateren dat de CRD een afkoelingsperiode voor het personeel (inclusief leidinggevende posities) introduceert als zij willen overstappen naar een onderneming waarop de betreffende persoon toezicht heeft gehouden. Deze afkoelingsperiode betreft zes maanden voor het personeel en twaalf maanden voor een lid van het leidinggevend orgaan van de bevoegde autoriteit. De lidstaattoptie biedt de mogelijkheid om een afkoelingsperiode op te leggen, met bijbehorende minimale termijnen, indien er een overstap zou zijn naar een concurrent van de onderneming waarop rechtstreeks toezicht werd gehouden. Deze lidstaattoptie wil de regering gebruiken. Dit betekent dat DNB ook bij een dergelijke overstap een afkoelingsperiode kan opleggen. Is het gebruik van deze lidstaattoptie volgens de regering een nationale kop? Zo nee, waarom niet? Zo ja, hoe verhoudt zich dit tot het voornemen in het coalitieakkoord om af te zien van nationale koppen?

Het gebruiken van deze lidstaattoptie ziet de regering niet als nationale kop. Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft aangegeven dat gebruikmaken van deze lidstaattoptie niet tot regeldrukgevolgen zal leiden (zie paragraaf 5.3 van de toelichting). Dit komt omdat DNB reeds dergelijk beleid kende omtrent afkoelingsperiodes bij overstap naar rechtstreekse concurrenten. Het ATR merkte daarbij op dat het logisch zou zijn om gebruik te maken van deze lidstaattoptie.

Tevens constateren de leden van de VVD-fractie dat er in de CRD een lidstaattoptie is opgenomen om kortere afkoelingsperiodes voor toezichthouders vast te stellen als een toezichthouder wil overstappen naar de onderneming waarop toezicht werd gehouden, een directe- of indirecte moeder- of dochteronderneming, dienstverleners aan die onderneming en andere aan die onderneming gelieerde ondernemingen. De regering doet het voorstel om gebruik te maken van deze lidstaattoptie. De regering voert hierbij aan dat de Nederlandse arbeidsmarkt krap en competitief is en dat afzien van gebruik van deze lidstaattoptie de vrije arbeidskeuze kan schaden. Waarom gaat deze redenatie volgens de regering wel op voor deze lidstaattoptie, maar niet voor de in de alinea hierboven aangehaalde lidstaattoptie?

Afkoelingsperiodes voor toezichthouders hebben tot doel om ervoor te zorgen dat toezichtgevoelige informatie niet, of niet eenvoudig, terechtkomt in de sector. Dat risico bestaat evenwel bij een overstap naar een ondertoezichtstaande instelling als bij de overstap naar een directe concurrent van de ondertoezichtstaande instelling. Om die reden is ervoor gekozen om gebruik te maken van de lidstaattoptie om ook bij een overstap naar een rechtstreeks concurrent van de ondertoezichtstaande instelling ook een afkoelingsperiode op te leggen. Als het gaat om de duur van de afkoelingsperiode, in dit geval zes of drie maanden, ligt het risico niet zozeer bij de lengte van de afkoelingsperiode, maar of er een afkoelingsperiode geldt. Artikel 4bis

CRD VI verplicht lidstaten tot het opleggen van afkoelingsperiodes bij het overstappen naar andere ondertoezichtstaande instellingen. In dat kader heeft de toezichthouder ook te maken met krapte op de arbeidsmarkt en een overstap dient ook niet onnodig beperkend te zijn. Naar het oordeel van DNB wordt onafhankelijk en vertrouwelijk toezicht voldoende beschermd bij het verkorten van de afkoelingsperiode. Hierom wordt ervoor gekozen om gebruik te maken van de lidstaatoptie om de duur van de afkoelingsperiode te verkorten, wat ook in lijn is met het huidige beleid van DNB omtrent afkoelingsperiodes.

Lidstaatoptie bijkantoren uit een staat die geen lidstaat is

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen op basis van welke risicoanalyse de regering concludeert dat het nieuwe derde-landregime voldoende waarborgen biedt. Hoe wordt voorkomen dat bankactiviteiten via bijkantoren worden ondergebracht om zwaarder toezicht te ontwijken? Deze leden vragen of het niet gebruiken van deze lidstaatoptie niet zorgt voor een ongelijke behandeling van verschillende actoren. Hoe ziet de regering dit? Kan de regering concreet uiteenzetten welke vereisten níet gelden voor derde-landbijkantoren maar wél voor banken onder de volledige CRR/CRD? Is het niet in het publieke belang dat grote derde-landactiviteiten dezelfde transparantiestandaarden hanteren als Europese banken? Acht de regering het risico aanwezig dat internationale bankgroepen kiezen voor een bijkantoorconstructie in plaats van een dochterbank om strengere kapitaaleisen te vermijden? Welke keuze maken vergelijkbare lidstaten als het gaat om deze lidstaatoptie?

Het nieuwe regime creëert robuuste prudentiële vereisten die rechtstreeks gaan gelden voor derde land bijkantoren, zowel voor de toegang tot de Europese markt als de prudentiële standaarden waaraan op doorlopende basis moet worden voldaan. Daarnaast krijgen prudentiële toezichthouders een breed scala aan toezichtbevoegdheden voorhanden waarmee risico's van derde land bijkantoren in het doorlopend toezicht vroegtijdig kunnen worden geadresseerd. In dit verband biedt het nieuwe regime waarborgen tegen het onderbrengen van bankactiviteiten via bijkantoren om zwaarder toezicht te ontwijken. Zo verbiedt de Europese wetgever dat derde land bijkantoren met hun vergunning het recht krijgen om activiteiten grensoverschrijdend aan te bieden of uit te voeren in andere lidstaten. Tevens krijgen prudentiële toezichthouders de bevoegdheid om restricties en beperkingen aan de bedrijfsactiviteiten van derde land bijkantoren op te leggen en kunnen zij onder voorwaarden opdragen dat het derde land bijkantoren zich omvormt tot een dochteronderneming en een bankvergunning verkrijgt.

Het nieuwe regime versterkt een Europees gelijk speelveld omdat het de mogelijkheden voor derde land instellingen vermindert om in de EU kernbankdiensten te verrichten zonder dat zij hoeven te voldoen aan vereisten die voor in de EU gevestigde banken wel gelden. Daarnaast wordt dit speelveld gewaarborgd doordat derde land instellingen pas toegang krijgen tot de gehele Europese markt als zij in de EU een dochteronderneming oprichten met een eigen bankvergunning, die dus in beginsel volledig is onderworpen aan de vereisten uit de CRR/CRD. Dat beperkt ook het risico dat grote internationale bankgroepen kiezen voor een bijkantoorconstructie in plaats van een dochterbank.

Derde land bijkantoren krijgen zelfstandige vergunningsvereisten, een minimale kapitaalbuffer, een liquiditeitsvereiste, vereisten omtrent interne governance en risicobeheer, boekingsvereisten, en rapportagevereisten. In de EU gevestigde banken dienen op individuele basis te voldoen aan de CRR vereisten omtrent eigen vermogen, kapitaal, grote blootstellingen, liquiditeit, hefboomfinanciering, rapportagevereisten en openbaarmakingsvereisten. Daarnaast moeten deze banken voldoen aan de op hen van toepassing zijnde vereisten uit de CRD die zijn geïmplementeerd in nationaal recht. Sommige van de voornoemde vereisten zijn met

elkaar vergelijkbaar waar anderen duidelijk verschillend zijn. Dat kan worden verklaard doordat de Europese wetgever rekening heeft gehouden met de internationaal gangbare praktijk wat betreft de vereisten die gelden in derde landen voor buitenlandse bijkantoren. Overigens is het ook wenselijk dat de vereisten niet volledig hetzelfde zijn en dat de vereisten onder het nieuwe regime specifiek zijn toegesneden op derde land bijkantoren zodat deze relevant en toepasbaar zijn. Dat komt onder meer tot uiting in de rapportagevereisten voor derde land bijkantoren die waarborgen dat de toezichthouder de relevante informatie krijgt om diens toezicht effectief te kunnen uitvoeren. Daarnaast zijn sommige vereisten voor in de EU gevestigde banken lastig toepasbaar op derde land bijkantoren, omdat laatstgenoemden geen zelfstandige juridische entiteit vormen van de in het derde land gevestigde moederonderneming. Dit zijn ook de redenen geweest om de lidstaattoptie om op derde land bijkantoren dezelfde vereisten toe te passen als op reguliere banken niet te gebruiken. Het beeld daarbij is dat het merendeel van de lidstaten de richtlijn implementeert zonder de lidstaattoptie te gebruiken.

Lidstaattopties dwangsommen

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie constateren dat de regering ervoor kiest om geen hoger maximumbedrag vast te stellen voor de bedragen van de dwangsommen die per dag kunnen worden opgelegd. Op basis waarvan concludeert de regering dat de bedragen die de wet minimaal voorschrijft hoog genoeg zijn? Waarom acht de regering het niet noodzakelijk deze te verhogen? Hoe gaat de regering monitoren of de bedragen inderdaad hoog genoeg zijn?

De CRD schrijft voor dat de hoogte van de dwangsommen tot 5% van de gemiddelde dagelijkse netto-omzet (voor rechtspersonen) of tot € 50.000 per dag (voor natuurlijke personen) bedraagt. De dwangsom kan voor de duur van maximaal 6 maanden worden opgelegd. De gemiddelde dagelijkse netto-omzet van Nederlandse banken lag in 2024 tussen ca. € 145.000 en € 78 mln. Daarmee kan de maximale dwangsom tussen de € 7.300 en € 3,9 mln. per dag bedragen. Over een periode van een halfjaar kan een bank dus tussen de € 1,3 mln. en € 708,5 mln. aan dwangsommen verbeuren. Het is evident dat deze bedragen voor de overtreder een meer dan adequate prikkel vormen om de overtreding te beëindigen. Daarnaast kan DNB als toezichthouder een overtreding op andere manieren beëindigen of bestraffen, zoals door een aanwijzing, een bestuurlijke boete, of - in het ultieme geval - de intrekking van de vergunning. De regering is niet voornemens om te monitoren of een hoger bedrag nodig is, temeer omdat een hoger maximumbedrag een nationale kop op Europese regelgeving zou vormen.

Lidstaattoptie ex-post toetsing geschiktheid

De leden van de VVD-fractie zien dat er in het artikel over geschiktheid en betrouwbaarheid een lidstaattoptie is opgenomen om, bij wijze van uitzondering, de geschiktheid- en betrouwbaarheidstoets uit te voeren nadat nieuwbenoemde leden van het leidinggevend orgaan van een bank of beleggingsonderneming in functie zijn getreden. Die mogelijkheid bestaat in geval de meerderheid van de leden van het leidinggevend orgaan van een instelling tegelijkertijd vervangen moet worden door nieuwbenoemde leden. In Nederland wordt de geschiktheid- en betrouwbaarheidstoets door de toezichthouder altijd voorafgaand aan de benoeming van nieuwe leden van het leidinggevend orgaan uitgevoerd, ongeacht of het aantal van de leden dat vervangen wordt. Deze staande praktijk wordt in het wetsvoorstel niet gewijzigd, waardoor van deze lidstaattoptie geen gebruik wordt gemaakt. Is dit volgens de regering een nationale kop? Zo nee, waarom niet? Zo ja, hoe verhoudt zich dit tot het voornemen in het coalitieakkoord om af te zien van nationale koppen?

Het huidige toetsingsregime van (dagelijkse) beleidsbepalers en leden het leidinggevende orgaan in zijn toezichthoudende functie (de raad van commissarissen) is in Nederland 'ex-ante', oftewel voorafgaand aan infunctietreding. Deze lidstaattoptie is specifiek opgenomen voor lidstaten die een 'ex-post' toetsingsregime kennen, oftewel na infunctietreding. Bij deze landen zal er een tijd een overgangperiode bestaan voordat zij volledig onder het 'ex-ante' regime zullen vallen. Omdat deze situatie zich niet voordoet in de huidige Nederlandse praktijk van toetsingen van beleidsbepalers, is deze lidstaattoptie hier niet van toepassing en is er dus geen sprake van een nationale kop. Dit is daarnaast ook geen verandering ten opzichte van de huidige praktijk.

§ 6. Gevolgen

Regeldruk

De leden van de PVV-fractie merken op dat ESG-risico's meenemen in interne governance, risicobeheer, geschiktheid bestuur en beloningsbeleid relatief veel tijd met zich meebrengt: tot 1.000 uur eenmalig en tot 450 uur structureel. Tevens brengt dit hoge kosten met zich mee: tot 2,4 miljoen euro eenmalig en tot 1,1 miljoen euro structureel voor reguliere banken en holdings. Deze leden willen weten hoe de regering tegenover deze kosten staat en in hoeverre het dan nog waard is om deze wijziging door te voeren. In hoeverre is deze wijziging doelmatig?

Al langer blijkt dat banken financieel zijn blootgesteld aan duurzaamheidsrisico's, bijvoorbeeld omdat zij leningen hebben uitstaan bij bedrijven die geraakt kunnen worden door klimaatverandering of de gevolgen van biodiversiteitsverlies. De wijzigingen in de CRD hebben als doel om het beheer van ESG-risico's bij banken en toezichthouders te verbeteren. Het kabinet vindt het belangrijk dat banken deze risico's beheersen. De kosten ontstaan mede omdat duurzaamheidsrisico's een relatief nieuw risicogebied is voor banken vergeleken met andere risicogebieden. Tegelijkertijd brengt het niet adequaat beheersen van risico's ook kosten met zich mee. De regelgeving zorgt ervoor dat er helderheid en consistentie binnen de EU is over de wijze waarop deze risico's gemonitord en aangepakt moeten worden. Dat steunt het kabinet. Ook verwelkomt het kabinet de proportionaliteit die de regelgeving biedt aan kleine en niet-complexe banken. Omdat de wijziging voortvloeit uit implementatie van een reeds aangenomen EU-richtlijn is het niet doorvoeren van de wijziging overigens ook geen mogelijkheid.

Voorts vragen de leden van de PVV-fractie naar een compleet overzicht van de opeenstapeling van regels voor banken, inclusief het voorliggende wetsvoorstel, en het budgettaire belang daarbij. In hoeverre zijn de wijzigingen in het voorliggende wetsvoorstel dan nog doelmatig en doeltreffend?

Er is geen overzicht van de kwantitatieve kosten van alle regelgeving die geldt voor banken. De Europese Commissie werkt momenteel aan een rapport over de concurrentiekracht van banken en versimpeling van regelgeving. Dat wordt later dit jaar verwacht en bevat waarschijnlijk meer inzicht in de voor- en nadelen van het regelgevend kader voor banken. Naar verwachting wordt dit rapport gevolgd door een wetsvoorstel om het raamwerk te verbeteren en te versimpelen. Nederland zet zich er actief voor in om regeldruk en complexiteit ambitieus te verminderen, zonder dat dit ten koste gaat van de financiële stabiliteit. De ruimte om regeldruk te verminderen met behoud van stabiliteit is er ook.

Ten slotte willen de leden van de PVV-fractie weten hoe voorkomen zal worden dat banken als gevolg van de hoge kosten die banken moeten maken vanwege de wijzigingen in het voorliggende wetsvoorstel door zullen berekenen aan hun klanten.

Banken hebben ervaring met en zijn voorbereid op wijzigingen in regelgeving. Niettemin brengt regelgeving inderdaad kosten met zich mee, die deels direct of indirect kunnen worden doorberekend aan de klanten van banken, afhankelijk van de keuzes die banken in hun bedrijfsvoering maken. Daar staat tegenover dat het niet of onvoldoende reguleren van banken hogere kosten met zich mee kan brengen. Tegelijkertijd moeten de hoeveelheid, complexiteit en frequentie van wijzingen van regelgeving behapbaar en beperkt blijven. Zoals ik hiervoor ook benoemde, zet het kabinet zich daar, ook in Europa, voor in.

§ 7. Consultatie

Berekening kosten personeel

De Nederlandse Vereniging van Banken ageert tegen het feit dat er in de berekening van de regeldrukkosten gerekend wordt met 54 euro aan kosten voor hoogopgeleid personeel per uur, zo lezen de leden van de VVD-fractie. Deze leden begrijpen daarbij dat het ministerie zich baseert op het Handboek meting regeldruk, maar snappen ook dat de Nederlandse Vereniging van Banken aanvoert dat deze bedragen best eens aan een update toe kunnen zijn. Is een dergelijke update voorzien?

Er wordt momenteel gewerkt aan een actualisatie van het Handboek Meting Regeldrukkosten door de minister van Economische Zaken. Daarbij wordt ook gekeken naar de standaarduurtarieven die in het handboek worden gehanteerd. De verwachting is dat deze actualisatie voor de zomer wordt afgerond, zodat de vernieuwde standaarduurtarieven vervolgens Rijksbreed kunnen worden toegepast.

De Minister van Financiën,

E. Heinen