

Fiche 1: Mededeling concurrentievermogen bankensector en de eengemaakte markt voor bankdiensten

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Mededeling van de Commissie aan het Parlement, de Raad, de Europese Centrale Bank, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's; Concurrentievermogen van de bankensector en de eengemaakte markt voor bankdiensten

b) Datum ontvangst Commissiedocument

17 juli 2026

c) Nr. Commissiedocument

COM(2026) 615

d) EUR-Lex

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52026DC0615>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing

Niet opgesteld.¹

f) Behandelingstraject Raad

Raad Economische en Financiële Zaken

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Financiën

2. Essentie voorstel

Met deze mededeling over het concurrentievermogen van de bankensector en de eengemaakte markt voor bankdiensten wil de Europese Commissie (hierna: Commissie) het concurrentievermogen van banken versterken zodat deze beter in staat zijn effectief bij te dragen aan de financiering van de Europese economie. De mededeling wordt gevolgd door wetsvoorstellen in het eerste kwartaal van 2027 en is onderdeel van de Europese strategie voor een spaar- en investeringsunie (SIU).² Deze strategie legt de basis voor de parallelle ontwikkeling van de Europese bankensector (bankenunie) en Europese kapitaalmarkten (kapitaalmarktunie), die gezamenlijk moeten voorzien in de financieringsbehoefte van de

¹ In Q1 2027 wil de Europese Commissie wetsvoorstellen publiceren. Naar verwachting volgt dan ook een impact assessment.

² COM (2025) 124.

Europese economie. In een veranderend geopolitiek landschap vervullen banken verschillende rollen in de Europese economie. Zo zijn banken de belangrijkste bron van financiering voor huishoudens, bedrijven en het MKB en faciliteren banken toegang tot de kapitaalmarkten via schuldfinanciering en aandelenuitgifte. Daarnaast stellen banken spaarders in staat om te beleggen. Na de financiële en eurocrisis heeft de Europese Unie (hierna: EU) grootschalige hervormingen in regelgeving en toezicht voor banken doorgevoerd, wat heeft geleid tot weerbare banken met sterke kapitaal- en liquiditeitsposities. De Commissie benoemt in haar mededeling deze vooruitgang, maar noemt ook drie uitdagingen: (1) fragmentatie in de bankensector, die schaal- en synergievoordelen voorbij landsgrenzen beperkt; (2) de implementatie van de internationale Bazel-standaarden voor Europese banken, waarbij beter rekening kan worden gehouden met de specifieke kenmerken van de EU en met proportionaliteit en (3) de complexiteit van het regelgevend kader. De Commissie kondigt aan welke stappen zij voornemens is te zetten om deze uitdagingen te adresseren en gaat in op de gedeelde verantwoordelijkheid van Europese instellingen en andere betrokkenen voor het concurrentievermogen van Europese banken.

De eerste uitdaging betreft de fragmentatie in de bankensector. De integratie van de Europese bankensector is de afgelopen jaren verbeterd, maar de grensoverschrijdende activiteiten van banken blijven relatief laag. Banken ervaren obstakels bij het uitbreiden naar markten in andere EU-lidstaten en fusies vinden vooral binnenlands plaats. Dit heeft geresulteerd in geconcentreerde nationale banksectoren en een gefragmenteerde Europese markt. Hier zijn diverse redenen voor aan te wijzen. Grensoverschrijdende bankgroepen moeten bijvoorbeeld voldoen aan kapitaal- en liquiditeitsvereisten op zowel het niveau van de groep, als het niveau van de dochteronderneming, waardoor zij hun middelen minder efficiënt kunnen beheren. Daarnaast kan de implementatie van EU-regels per lidstaat verschillen of voegen lidstaten bij implementatie extra regels toe.

Om hier verbetering in te brengen, kondigt de Commissie aan dat ze van plan is met wetgevende voorstellen te komen. Zo is de Commissie voornemens maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat grensoverschrijdende bankgroepen hun kapitaal en liquiditeit efficiënter kunnen verdelen en wil de Commissie daarbij ook waarborgen voorstellen die crediteuren en deposanten beschermen. Ook is de Commissie van plan maatregelen te nemen om het risico van een sterke concentratie van staatsobligaties bij banken te verminderen en de diversificatie van staatsobligatieportfolio's op bankenbalansen te stimuleren. Verder is de Commissie van plan scherper toe te zien op lidstaten die in strijd met Europese regelgeving fusies en overnames blokkeren, omdat deze interventies de groei van banken op EU-niveau kunnen beperken. Ter ondersteuning van maatregelen die integratie bevorderen, wil de Commissie ook waarborgen inbouwen om de financiële stabiliteit in tijden van crisis te beschermen. De Commissie zal daartoe haar voorstel uit 2015 voor een Europees depositogarantiestelsel (EDIS) vervangen door een nieuw voorstel, waarbij de Commissie wil borgen dat het falen van grensoverschrijdende bankgroepen geen disproportioneel effect heeft voor nationale depositogarantiestelsels. Daarnaast gaat de Commissie voorstellen doen om resolutie-strategieën op groepsniveau te verbeteren. Tot slot merkt de Commissie op

dat de fragmentatie in de bankensector niet alleen het gevolg is van prudentiële aspecten, maar dat dit ook komt door meerdere niet-prudentiële obstakels, zoals uiteenlopende regels op het gebied van antiwitwasbeleid, insolventierecht, databescherming, belastingen en consumentenbescherming. De Commissie zegt daarom toe zich samen met de Europese anti-witwasautoriteit (AMLA) in te zetten voor een geharmoniseerde toepassing van antiwitwasregels. Verder zal de Commissie de nationale toepassing van consumentenregels blijven volgen en bezien of deze integratie belemmert.

De tweede uitdaging die de Commissie benoemt, betreft de implementatie van de internationale Bazel-standaarden,³ die niet altijd goed aansluit bij specifieke kenmerken van de EU of ruimte biedt voor proportionaliteit. De EU is gecommitteerd aan de Bazel-standaarden en past deze, in tegenstelling tot andere jurisdicties, toe op zowel internationaal actieve als kleinere, niet internationaal actieve banken. Grote, internationaal opererende banken concurreren daarnaast in een omgeving waar de implementatie van Bazel-standaarden tussen jurisdicties varieert. De Commissie doet voorstellen om deze specifieke kenmerken van de EU mee te wegen in de implementatie van de Bazelstandaarden. Zo zijn bij de implementatie van Bazel-III-standaarden enkele transitiemaatregelen geïntroduceerd voor banken, zoals het geleidelijk infaseren van “de outputvloer”⁴ en de toepassing van tijdelijk lagere risicogewichten voor leningen aan bedrijven zonder externe rating en laagrisicohypotheek. De Commissie gaat met voorstellen komen voor deze transitiemaatregelen, die destijds bij invoering van Bazel-III beoogden de overgang naar het raamwerk te vergemakkelijken. Daarnaast gaat de Europese Commissie de prudentiële weging van verschillende gespecialiseerde vormen van financiering, zoals leningen voor handelsfinanciering en infrastructuur, evalueren en zal de Commissie een voorstel doen voor de prudentiële behandeling van investeringen in software, die nu van het kernkapitaal moeten worden afgetrokken. Met het oog op het belang van voldoende talent in de bankensector, zal de Commissie ook mogelijke aanpassingen in kaart brengen omtrent beloningen in de bankensector. De Commissie wil daarnaast een voorstel doen voor een regime voor kleine en minder significante banken, mogelijk door aanpassing van het bestaande kader voor kleine en niet-significante banken. Binnen dit nieuwe kader moet een kleiner aantal aangepaste en simpelere eisen gelden, bijvoorbeeld t.a.v. (macro)prudentiële eisen. Ook zal de Commissie in gesprek blijven met Europese toezichthouders over proportionaliteit in het toezicht. Tenslotte zal de Europese Commissie gerichte wijzigingen doorvoeren in het prudentiële raamwerk voor beleggingsondernemingen.

De derde uitdaging die de Commissie identificeert is de complexiteit van het regelgevend kader. Dit heeft verschillende oorzaken. Ten eerste bestaat het regelgevend kader uit verschillende lagen, zoals

³ De Bazel-standaarden zijn internationale afspraken over bankregelgeving en toezicht voor internationaal actieve banken.

⁴ De outputvloer begrenst de mate waarin banken hun kapitaaleisen kunnen verlagen met interne risicomodellen, in vergelijking met de eisen bij het gebruik van standaardmodellen. De outputvloer bepaalt namelijk dat de risicoblootstelling die een bank met interne modellen berekent niet lager mag zijn dan 72,5% van de risicoblootstelling die volgt uit standaardmodellen.

verordeningen, technische standaarden en nationale implementatie van Europese regels door individuele lidstaten. Tezamen leidt dit tot een complex systeem van regels met een hoog detailniveau. Ten tweede kunnen de rapportageverplichtingen voor banken belastend of dubbelop zijn. Verder vonden hervormingen van regels de afgelopen jaren vaak op deelonderwerpen plaats, waardoor er te weinig aandacht was voor raakvlakken en interactie tussen die onderwerpen.⁵ Ten vierde zijn meerdere nationale en Europese toezichthoudende autoriteiten betrokken bij de implementatie van regels, waarbij er onvoldoende zorg wordt gedragen voor samenhang. De Europese Commissie gaat daarom voorstellen doen om de overlap en inconsistentie tussen regels te verminderen en de proportionaliteit van rapportageverplichtingen te verbeteren.

Concreet denkt de Commissie aan vijf terreinen waarop versimpeling door aanpassing van Europese wetgeving mogelijk is: microprudentiële regels, resolutie-bepalingen, macroprudentiële regels, de interactie tussen deze regels en rapportageverplichtingen. Voor microprudentiële regels noemt de Commissie dat banken onduidelijkheid ervaren hoe bankspecifieke kapitaaleisen worden berekend door de toezichthouder en dat zij zorgen hebben over de overlap met andere eisen. De Commissie kondigt aan met voorstellen te zullen komen om deze onduidelijkheid weg te nemen en om de toezichthouder de mogelijkheid te ontnemen om bankspecifieke verhogingen van de *leverage ratio* te kunnen opleggen.⁶ Verder kondigt de Commissie aan het resolutieraamwerk rondom *Minimum Requirements for Own Funds and Eligible Liabilities* (MREL)⁷ te willen herzien, zodat dit meer in lijn wordt gebracht met internationale standaarden. De Commissie is ook voornemens om de goedkeuringsprocessen voor het aflossen en vervangen van MREL-instrumenten verder te stroomlijnen en proportionaliteit te introduceren in aspecten van het resolutieplanningsproces. Met het oog op meer harmonisatie in de EU, is de Commissie voornemens om het macroprudentiële raamwerk⁸ te herzien. De Commissie gaat voorstellen doen die leiden tot meer consistentie in de toepassing van macroprudentiële instrumenten en een kleiner aantal buffers. Verder wil de Commissie voorstellen doen om de samenhang tussen micro- en macroprudentiële regels en het resolutieraamwerk te verbeteren. De Commissie gaat bijvoorbeeld de coördinatie versterken tussen autoriteiten die deze regels toepassen en ook voorstellen om bepaalde regels te verplaatsen naar direct toepasbare verordeningen. Tot slot wil de Commissie kijken naar versimpeling van het rapportageraamwerk. Daarbij onderzoekt de Commissie of het nodig is om het mandaat van de European Banking Authority (EBA) te herzien, zodat de EBA de vereenvoudiging, proportionaliteit en automatisering

⁵ Zo kan er overlap zijn tussen pillar-2 buffers en macroprudentiële buffers, al worden de interacties tussen deze buffers erkend in relevante richtsnoeren en methodologieën, zodat toezichthouders met mogelijke overlap rekening kunnen houden.

⁶ De leverage ratio meet het eigen vermogen dat een bank bezit ten opzichte van haar totale blootstellingen. Deze ratio is niet risicogewogen en begrenst het vreemd vermogen ten opzichte van het eigen vermogen.

⁷ De MREL-eis bepaalt het minimale hoeveelheid eigen vermogen en bail-inbare schulden (verliesabsorberend vermogen) die een bank moet aanhouden om tijdens resolutie verliezen te kunnen absorberen en zich te kunnen herkapitaliseren.

⁸ Het macroprudentiële raamwerk bevat regels voor banken die het financiële systeem als geheel stabiel moeten maken en moet voorkomen dat problemen bij individuele banken of in de economie leiden tot problemen voor de gehele bankensector.

van rapportagelasten op technisch niveau kan realiseren. Ook steunt de Commissie initiatieven van de EBA en nationale autoriteiten om dubbele rapportageverplichtingen te voorkomen en additionele nationale eisen te beperken.

Om het concurrentievermogen van de Europese banksector effectief te versterken, benadrukt de Commissie dat een cultuuromslag nodig is en dat alle betrokken overheden, toezichthouders en banken daarin een gedeelde verantwoordelijkheid hebben. De Commissie is daarom van plan om in gesprek te gaan met verschillende Europese en nationale autoriteiten om te kijken hoe het toezicht kan bijdragen aan een goed werkende interne markt en grensoverschrijdende bankactiviteiten. Ook overweegt de Commissie een mandaat voor de EBA en European Systemic Risk Board (ESRB) om regulier te rapporteren over de mate waarin de kapitaalvereisten in de EU adequaat zijn voor zowel de financiële stabiliteit als het concurrentievermogen van de bankensector.

3. Nederlandse positie ten aanzien van de mededeling

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet onderschrijft het grote belang van Europese banken voor het financieren van de Europese economie voor burgers en bedrijven.⁹ Verdere integratie van de bankenunie is naast integratie richting de kapitaalmarktunie van cruciaal belang om de economische uitdagingen van de EU te adresseren en de EU toekomstbestendig te maken.¹⁰ Zo kan een concurrerende en geïntegreerde bankensector een belangrijke bijdrage leveren aan de financiering van investeringen ten behoeve van prioriteiten van EU-beleid.¹¹ Hoewel het kabinet het van belang vindt ook niet-bancair risicokapitaal te mobiliseren, zullen banken een belangrijke rol houden in het financiële ecosysteem.¹² Het is dan ook noodzakelijk dat Europese banken met elkaar en met andere internationale banken kunnen concurreren voor alle verschillende typen bankdienstverlening.

De Europese regelgeving voor en het Europese toezicht op banken dat sinds de financiële crisis tot stand is gekomen, draagt in belangrijke mate bij aan de financiële stabiliteit van de Europese economie. De regels komen voort uit de financiële en eurocrisis, een crisis waarin kwetsbaarheden en verliezen in de financiële sector significante impact hebben gehad op de reële economie en waarin Nederland en veel andere Europese overheden financiële instellingen met belastinggeld overeind hebben gehouden. Het bankenraamwerk dat na de financiële en eurocrisis tot stand is gekomen, heeft bijgedragen aan een sterke bankensector die ook in tijden van crises (Covid-19, de oorlog in Oekraïne) in staat was financiering te blijven verlenen. Tegelijkertijd erkent het kabinet dat het raamwerk voor banken complex is. Daarnaast is de Europese bankensector nog sterk gefragmenteerd en is het voor banken onvoldoende mogelijk om

⁹ Kamerstukken II, 2024-2025, 32 013, nr. 302.

¹⁰ Kamerstukken II, 2025-2026, 21 507, nr. 2180.

¹¹ De Europese Commissie heeft zeven prioriteiten vastgesteld voor 2024-2029, waaronder concurrentievermogen, defensie en veiligheid en voedselzekerheid, water en natuur.

¹² Kamerstukken II, 2024-2025, 21 507, nr. 2099.

grensoverschrijdend te concurreren binnen de interne markt. Het kabinet erkent dat de Europese regelgeving voor banken bijdraagt aan deze fragmentatie. De complexiteit van regelgeving en de gefragmenteerde Europese bankensector kunnen uiteindelijk negatieve gevolgen hebben voor (grensoverschrijdende) investeringen en daarmee economische groei.

Het kabinet heeft eerder samen met De Nederlandsche Bank (DNB) gereageerd op de consultatie van de Commissie, waarin ze heeft benoemd waar ze kansen ziet voor verdere integratie en versimpeling van het bankenraamwerk.¹³ Het kabinet ziet met name kansen om de interne markt te versterken door stappen te zetten richting vervolmaking van de bankenunie, om banken zodoende in staat te stellen in de gehele Europese markt te concurreren en de Europese economie efficiënt van financiering te voorzien.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet is voorstander van de in de mededeling aangekondigde herziening van bankregelgeving, met als doel om het concurrentievermogen van Europese banken te verbeteren en te waarborgen dat banken hun belangrijke rol kunnen vervullen in de Europese economie. Het kabinet is van mening dat het concurrentievermogen van banken met name verbeterd kan worden door de markt voor bankdienstverlening verder te integreren en grensoverschrijdende Europese concurrentie beter mogelijk te maken. Vervolmaking van de bankenunie is onderdeel van het coalitieakkoord en zal een belangrijk onderdeel zijn van de inzet richting de Europese Commissie.¹⁴ Illustratief voor de incomplete interne markt voor bankdiensten is de vaststelling dat Europese banken gemiddeld meer blootstellingen hebben buiten de EU, dan naar andere lidstaten.¹⁵ Het kabinet vindt het daarnaast belangrijk dat de Commissie de complexe regelgeving voor banken tegen het licht houdt en deze regelgeving waar mogelijk versimpelt met regeldrukvermindering als gevolg.¹⁶ Hierbij zal het kabinet benadrukken het belangrijk te vinden om oog te houden voor het belang van internationale standaarden en weerbare banken voor de financiële stabiliteit.

Het kabinet steunt ook de doelstelling om meer regels op te nemen in een verordening in plaats van richtlijnen. Het kabinet is in het algemeen voorstander van een geharmoniseerde toepassing van regels en ziet daartoe de vervanging van richtlijnen door verordeningen als belangrijk middel, mits dit passend is in de context van consumentenbescherming. Verder steunt het kabinet de doelstelling om de context van Europese banken ten opzichte van hun niet-Europese concurrenten in acht te nemen bij de implementatie van internationale standaarden. Tegelijkertijd hecht het kabinet ook veel waarde aan de belangrijke bijdrage die deze internationale standaarden leveren aan de weerbaarheid van de financiële sector en een internationaal gelijk speelveld. Recent nog concludeerde DNB dat de weerbaarheid van de bankensector, met adequate kapitaal- en liquiditeitsbuffers, op lange termijn bijdraagt aan het concurrentievermogen

¹³ Kamerstukken II, 2025-2026, 21 507, nr. 2180.

¹⁴ Aan de slag – Coalitieakkoord 2026 – 2030.

¹⁵ COM(2026) 615. Commission Staff Working Document.

¹⁶ Aan de slag – Coalitieakkoord 2026 – 2030.

van de sector en de mogelijkheid om de economie te financieren, ook in slechte tijden.¹⁷ De impact van prudentiële regelgeving op financieringslasten is beperkt, al benoemt DNB dat regelgeving wel de keuze van banken in de allocatie van de financiering kan beïnvloeden. Voorstellen moeten daarom balans houden tussen het in acht nemen van de specifieke kenmerken van de Europese bankensector en een adequate implementatie van internationale standaarden, die beogen een wereldwijd weerbare bankensector te borgen. Het kabinet deelt de analyse van de Europese Commissie dat fragmentatie, de context van Europese banken en de complexiteit van het raamwerk uitdagingen zijn die moeten worden geadresseerd. Vooruitgang ten aanzien van deze drie uitdagingen vereist nadrukkelijk een integraal pakket waarin belangen tegen elkaar worden afgewogen. Vandaar dat het kabinet zich ervoor zal inzetten dat wetsvoorstellen voor versimpeling en voor verdere integratie in samenhang worden gezien en behandeld. Maatregelen ter verbetering van het concurrentievermogen moeten voordelen opleveren die door banken worden doorgegeven aan de samenleving, het bedrijfsleven (waaronder het mkb) en consumenten. Dit kan leiden tot een betere en betaalbaardere kredietverlening en verbeterde bankdiensten.

Het kabinet verwelkomt dat de Commissie prioriteit wil geven aan verdere grensoverschrijdende marktintegratie. Voor het kabinet is meer grensoverschrijdende dienstverlening een belangrijk middel om meer Europees concurrentievermogen én internationale concurrentie te creëren. Het kabinet is van mening dat meer grensoverschrijdende bankdienstverlening leidt tot efficiëntere allocatie van bancaire kapitaal, wat de financiering van het Europees bedrijfsleven ten goede kan komen. Het kabinet zal bij de Commissie onder de aandacht blijven brengen dat zij veel waarde hecht aan versterking van de interne markt. Zo verwelkomt het kabinet de voornemens van de Commissie om met maatregelen te komen om de efficiëntie van de allocatie van kapitaal en liquiditeit binnen de EU te verbeteren. Het kabinet steunt het voornemen van de Commissie om kapitaal- en liquiditeitswaivers (beter) mogelijk te maken. Het kabinet is er voorstander van om de toezichthouder van banken op groepsniveau het mandaat te geven om via kapitaalwaivers en verbeterde liquiditeitswaivers tot een adequate, meer efficiënte verdeling van kapitaal en liquiditeit binnen een groep te komen en regels over limieten op blootstellingen binnen een bankengroep te harmoniseren. Voor het kabinet is het zowel van belang dat het toepassen van waivers meer voorspelbaar wordt, als dat deze toepassing samengaat met goede waarborgen ter bescherming van rekeninghouders en crediteuren en de stabiliteit in landen waar de bankengroep actief is.

Met het oog op verdere versterking van de integratie, vindt het kabinet het ook wenselijk dat de Commissie integraal stappen wil zetten richting een vervolmaakte bankenunie. Het is daarom positief dat de Commissie van plan is met een nieuw voorstel voor EDIS te komen als belangrijke stap ter voltooiing van de bankenunie, nadat het eerdere voorstel uit 2015 is vastgelopen. Het kabinet ziet het belang van een EDIS, onder meer omdat het combineren van privaat gefinancierde achtervangfondsen de slagkracht om problemen in de financiële sector aan te pakken vergroot en de risico's voor nationale overheden

¹⁷ DNB (2026). Can banks finance the EU's strategic priorities?

beperkt. Tegelijkertijd is het kabinet van mening dat stappen ten aanzien van verdere risicodeling gepaard moeten gaan met verdere risicoreductie, om de verwevenheid tussen banken en overheden te verminderen. In dat licht verwelkomt het kabinet het voornemen van de Commissie om hoge concentraties van staatsobligaties op bankbalansen te adresseren en diversificatie van staatsobligatieportfolio's op bankbalansen te stimuleren. Het kabinet zal de toekomstige voorstellen in samenhang beoordelen.

Het kabinet is ook voorstander van een geharmoniseerde toepassing van antiwitwaswetgeving, via het *Single Anti-Money Laundering* (AML)-rulebook oftewel de antiwitwasverordening. Belangrijk punt daarvan is de risicogebaseerde benadering die volgens het kabinet een belangrijke bijdrage levert aan het concurrentievermogen en lage lasten voor bonafide bedrijven van en binnen de EU. Daar zet het kabinet zich voor in. Het kabinet steunt de overheveling van antiwitwasregels van een richtlijn naar een verordening ter bevordering van harmonisering. Het kabinet is van mening dat in veel gevallen de keuze voor een verordening ten opzichte van een richtlijn van meerwaarde kan zijn voor harmonisering, bijvoorbeeld ook waar het gaat om productgebaseerde richtlijnen binnen de financiële sector die regels bevatten op het gebied van consumentenbescherming, mits daarmee in de betreffende context een adequaat niveau van consumentenbescherming geborgd is. Tot slot kan het kabinet zich vinden in het voornemen van de Europese Commissie om scherper toe te zien op nationale interventies ten aanzien van fusies en overnames die in strijd zijn met Europese regelgeving.

Ten aanzien van het meewegen van de context waarin Europese banken opereren, vindt het kabinet dat kapitaaleisen voor banken risicogebaseerd moeten zijn en dat banken zodanig goed gekapitaliseerd moeten zijn dat ze op korte en lange termijn een concurrerende Europese economie kunnen ondersteunen. Sterke en stabiele banken zijn in staat burgers en bedrijven te blijven financieren, ook als het economisch tegenzit. Het kabinet nodigt de Commissie uit om een zorgvuldige analyse te doen naar de proportionaliteit in kapitaaleisen gezien de specifieke Europese context, bijvoorbeeld het feit dat veel Europese bedrijven geen externe kredietbeoordeling hebben omdat ze bankfinanciering gebruiken. Het kabinet hecht daarbij aan het voorkomen van een wereldwijde race naar de bodem ten aanzien van kapitaalstandaarden. Het uitgangspunt van het kabinet blijft daarom dat Bazelstandaarden getrouw in de EU geïmplementeerd moeten worden. Het kabinet heeft ook oog voor een gelijk speelveld waarin banken met elkaar concurreren. Als de Commissie afwijkingen overweegt, zal het kabinet zich ervoor inzetten dat beleidsvoorstellen vooraf worden gegaan door een zorgvuldige analyse, dat eventuele afwijkingen gericht zijn en dat ze noodzakelijk zijn om te zorgen voor risicogebaseerde eisen. Zo steunt het kabinet dat de Commissie met voorstellen komt over het omgaan met de maatregelen voor bedrijven zonder externe kredietbeoordeling, mits op basis van een gedegen analyse.¹⁸ T.a.v. de maatregel voor

¹⁸ Uit een eerste grove ambtelijke schatting blijkt dat de rentelasten voor bedrijven zonder externe kredietbeoordeling met enkele tientallen basispunten zouden kunnen stijgen wanneer deze transitiemaatregel afloopt. Het is wenselijk dat de Commissie voor deze maatregel een meer gedetailleerde analyse doet.

laagrisicohypotheek is het kabinet terughoudend, vanwege de gevoeligheid van de Nederlandse en Europese economie voor een omslag van huizenmarkten.¹⁹ Beide maatregelen zijn nadrukkelijk bedoeld om tijdelijk van aard te zijn en uitgefaseerd te worden. Gebeurt dit niet, dan bestaat het risico dat banken onvoldoende gekapitaliseerd zijn voor deze blootstellingen. Een analyse van maatregelen ten aanzien van de outputvloer vraagt tevens om afwegingen tussen vergelijkbaarheid van kapitaaleisen tussen banken, minimumniveaus van weerbaarheid en risicosensitiviteit. Daarbij zal het kabinet voorstellen van de Commissie holistisch beoordelen in de context van het gehele pakket. Het geheel van aanpassingen moet de concurrentiekracht en financiële stabiliteit op korte en lange termijn ondersteunen en niet leiden tot een disproportionele verwatering van kapitaaleisen. Het kabinet is verder positief dat de Commissie de prudentiële weging van gespecialiseerde vormen van financiering en handelsfinanciering gaat evalueren, zodat de impact hiervan duidelijker in beeld komt voordat eventuele wijzigingen worden overwogen. Het kabinet ziet dat de prudentiële behandeling van investeringen in software gefragmenteerd is, met verschillende benaderingen in het VK, de VS en de EU. Het kabinet vindt de huidige Europese prudentiële behandeling een passende middenweg in dit vraagstuk en stelt dat investeringen in software zeer beperkt verliezen kunnen opvangen.

Het kabinet verwelkomt het voornemen van de Commissie om de regelgeving en het toezicht voor kleine of minder complexe banken te versimpelen. Dat geldt ook voor het voornemen van de Commissie en van toezichthouders om niet alleen in de regelgeving, maar ook in het toezicht meer proportionaliteit toe te passen. Randvoorwaarden die het kabinet hierbij stelt zijn dat er voldoende sprake moet zijn van Europese harmonisatie (*single rulebook*) en dat het risicogebaseerde karakter van het raamwerk behouden moet blijven. Bij het toepassen van proportionaliteit moeten ook banken met een grote omvang, maar een relatief laag risicoprofiel, niet over het hoofd gezien worden. In het kader van het teweegbrengen van versimpeling verwelkomt het kabinet in het bijzonder het voornemen van de Europese Commissie om het prudentiële raamwerk voor beleggingsondernemingen gericht te wijzigen, waarbij het kabinet waarde hecht aan het verbeteren van het risico gedreven karakter van het raamwerk, het waarborgen van een internationaal gelijk speelveld en proportionaliteit van vereisten rond *governance*.²⁰

De Commissie gaat de effectiviteit van de huidige Europese beloningsregels voor banken en de impact daarvan op het concurrentievermogen onderzoeken. Het kabinet is van mening dat het wetgevend kader moet voorzien in adequate waarborgen die het nemen van excessieve risico's minimaliseren. Hierbij dient een evenwicht te worden gevonden tussen verschillende belangen, zoals concurrentievermogen en het voorkomen van perverse prikkels. De mededeling van de Commissie kondigt slechts aanvullend

¹⁹ Voor de transitiemaatregel voor laagrisicohypotheek is vooralsnog geen inschatting van de impact op rentelasten beschikbaar, maar op basis van vroegere berekeningen lijkt dit beperkt. Het is wenselijk dat de Commissie voor deze maatregel een meer gedetailleerde analyse doet.

²⁰ Kamerstukken II, 2023-2024, 21501-07, nr. 2058. Dit veroorzaakt op verschillende manieren regeldrukvermindering, bijvoorbeeld doordat grote ondernemingen verder kunnen groeien zonder als bank te kwalificeren, of doordat kleine beleggingsondernemingen aan minder *governance* vereisten en informatieverplichtingen hoeven te voldoen.

onderzoek aan en bevat geen concrete voorstellen. Een inhoudelijke beoordeling is daarom nog niet mogelijk.

Het kabinet steunt in algemene zin initiatieven die tot een meer simpel en geharmoniseerd prudentieel- en resolutieraamwerk leiden om zo bij te dragen aan het concurrentievermogen van de bankensector en een gelijk speelveld tussen lidstaten. Wel is het kabinet terughoudend bij aanpassingen die niet alleen het raamwerk vereenvoudigen, maar ook leiden tot een materiële afzwakking van vereisten. Dat kan namelijk ten koste gaan van de financiële stabiliteit en weerbaarheid. Het kabinet vindt het daarbij belangrijk om de voorstellen voor versimpeling als geheel te bekijken, zodat ze ervoor kan waken dat het totale pakket leidt tot een te sterke afzwakking van vereisten.

Op het gebied van instellingsspecifieke microprudentiële vereisten staat het kabinet positief tegenover het voornemen van de Commissie om met voorstellen te komen die de transparantie en voorspelbaarheid van deze vereisten verbeteren. Zo is het kabinet van mening dat er verduidelijking mogelijk is om overlap tussen deze vereisten en die uit het macroprudentiële raamwerk te voorkomen.²¹ Het kabinet ziet het afschaffen van de bevoegdheid voor de toezichthouder om bankspecifieke maatregelen te nemen ten aanzien van de leverage ratio niet als een betekenisvolle versimpeling. Daarnaast acht het kabinet het van belang dat er voldoende ruimte behouden blijft om Pillar 2 Guidance op te leggen waar prudentieel nodig, zonder dat dit leidt tot overlap met andere buffers.

Het kabinet onderschrijft dat het resolutieraamwerk complex is geworden, onder meer door afwijkende criteria ten opzichte van internationale standaarden (*Total Loss Absorbing Capacity, TLAC*).²² Het kabinet staat daarom in beginsel positief tegenover mogelijke voorstellen die het Europese raamwerk voor verliesabsorberend- en herkapitaliserend vermogen (*MREL*) meer in lijn brengen met deze internationale standaarden, onder meer ten aanzien van de kwalitatieve vereisten.²³ Het doel van deze herziening zou wat het kabinet betreft moeten zijn om verdere standaardisatie te introduceren via een automatische koppeling tussen prudentiële- en resolutie-vereisten, zodat het raamwerk voorspelbaarder en meer uniform wordt. Tegelijkertijd is het voor het kabinet van belang dat de weerbaarheid van de bankensector, inclusief MREL, gewaarborgd blijft. Daarnaast steunt het kabinet in beginsel de voornemens van de Commissie om de goedkeuringsprocessen voor het aflossen en vervangen van MREL-instrumenten te stroomlijnen.

Het kabinet verwelkomt voorstellen die het macroprudentiële raamwerk versimpelen en consistenten maken. De Commissie is voornemens het aantal verschillende buffers en de berekening daarvan te

²¹ Microprudentiële eisen zijn bedoeld om risico's die banken vanuit individueel perspectief lopen te adresseren. Macroprudentiële buffers komen boven op de microprudentiële eisen en adresseren systeemrisico's.

²² Dit is een internationale FSB-standaard ten aanzien van de opbouw van verliesabsorberend vermogen voor mondiale systeemrelevante banken.

²³ MREL is de Europese implementatie van de internationale FSB TLAC standard.

herzien. Doel van deze herziening zou wat het kabinet betreft moeten zijn om verschillen in de toepassing van buffers in de verschillende lidstaten te verminderen. Het kabinet staat positief tegenover dit voornemen en ziet uit naar voorstellen die overlap tussen verschillende buffers tegengaan, bijvoorbeeld door buffers samen te voegen²⁴ en die de toepassing daarvan verder harmoniseren binnen de EU. Het kabinet vindt het hierbij van belang dat consistente toepassing van buffers gebeurt op een wijze waarbij vroegtijdig voldoende buffers worden opgebouwd in tijden waarin het mee zit en benut kunnen worden in tijden waarin het tegenzit. Zo wordt recht gedaan aan de lessen van afgelopen crises. Het kabinet mist in het rapport aandacht voor gerichte verbeteringen en versimpelingen van eigenschappen van hybride kapitaalinstrumenten (zogenoeten *contingent convertibles*).²⁵ Het kabinet zal de Commissie erop wijzen dat dit, als onderdeel van een totaalpakket en onder de juiste randvoorwaarden, zou kunnen bijdragen aan versimpeling en zorgen over het functioneren van deze instrumenten kunnen wegnemen, terwijl het instrument behouden blijft.

Met het oog op administratieve lasten en regeldruk, is het kabinet positief over het voornemen om in samenwerking met de EBA en nationale autoriteiten in te zetten op versimpeling van het rapportageraamwerk. Het kabinet vindt het belangrijk dat nieuwe eisen alleen worden toegevoegd zolang deze noodzakelijk zijn en zolang daarbij minder belastende alternatieven zijn verkend. Het kabinet benadrukt verder dat het belangrijk is dat actualisering van rapportageverplichtingen op vaste momenten plaatsvindt en ruimte biedt aan betrokkenen om deze aanpassingen door te voeren. Het kabinet heeft zorgen bij de herziening van het mandaat van de EBA. Het kabinet steunt het doel om waar mogelijk proportionaliteit en versimpeling in rapportageverplichtingen aan te brengen en ziet bijvoorbeeld mogelijkheden hiertoe door betere datadeling tussen toezichthouders. De Commissie specificeert nog niet hoe ze dit, eventueel via het mandaat van de EBA, wil bereiken. Het kabinet wacht de uitwerking van het voorstel daarom af.

Tot slot deelt het kabinet de zienswijze van de Commissie dat het bevorderen van concurrentiekracht en concurrentie een verantwoordelijkheid van de Commissie is. Ook steunt het kabinet het voornemen van de Commissie om regulier het Europese stelsel te evalueren en te borgen dat het regelgevend kader en toezicht effectief, proportioneel en ondersteunend is. Dit past bij het standpunt van het kabinet dat er sprake moet zijn van een zorgvuldige weging en verantwoording van de impact van werkzaamheden van Europese toezichthouders op de concurrentiekracht van de Europese bankensector. Het kabinet kan steunen dat de EBA en ESRB regulier rapporteren over de mate waarin kapitaaleisen adequaat zijn, maar heeft wel zorgen bij de effectiviteit en haalbaarheid van mogelijke verdergaande maatregelen, zoals (aanvullende) concurrentiemandaten voor de toezichthouders. Het kabinet wacht de definitieve

²⁴ Zo overweegt de Europese Commissie de systeemrisicobuffer (SyRB) en de contracyclische kapitaalbuffer (CCyB) samen te voegen tot één macroprudentiële buffer.

²⁵ Dit is een specifiek soort obligaties die kunnen worden omgezet in aandelen of worden afgeschreven als een bank in de problemen komt. Deze hybride kapitaalinstrumenten kwalificeren als aanvullend tier 1-kapitaal.

voorstellen van de Commissie derhalve af, alvorens tot een definitieve beoordeling te komen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Een grote meerderheid van lidstaten steunt de doelstellingen van de spaar- en investeringsunie en meerdere lidstaten hebben de Commissie er eerder toe opgeroepen met een rapport te komen over het concurrentievermogen van de bankensector. Onder lidstaten is er ook breed draagvlak voor het voornemen om regelgeving te versimpelen. Ten aanzien van maatregelen ter vermindering van fragmentatie zijn lidstaten meer verdeeld, al heeft de Eurogroep in inclusief format in 2022 wel verklaard verdere stappen te willen onderzoeken om de bankenunie te vervolmaken.²⁶ In maart 2025 heeft de Europese Raad daarnaast geconcludeerd dat de bankenunie met spoed voltooid moet worden.²⁷ Ook het Europees Parlement steunt over het algemeen de vaststelling dat de Europese bankensector gefragmenteerd is en is voorstander van stappen om het bankenraamwerk te versimpelen. Op deelonderwerpen blijft het krachtenveld echter gevarieerd, zowel in de Raad als in het Europees Parlement. Dat maakt dat significante vooruitgang, met name ten aanzien van verdere integratie, zal vereisen dat lidstaten en andere belanghebbenden toenadering tot elkaar zoeken.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de EU handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de EU-verdragen zijn toegedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken. De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. De voornemens die de Commissie aankondigt zouden passen binnen de rechtsgrondslag van artikel 114 VWEU. Artikel 114 VWEU geeft de EU de bevoegdheid tot het vaststellen van maatregelen betreffende de totstandbrenging en werking van de interne markt. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag, aangezien het voorstel gericht is op het versterken van het concurrentievermogen van de Europese bankensector door het adresseren van fragmentatie, het verbeteren van proportionaliteit bij implementatie van internationale standaarden en het vereenvoudigen van het regelgevend kader. Deze voorgenen maatregelen ondersteunen de harmonisatie van regelgeving en het bevorderen van een gelijk speelveld, wat bijdraagt aan de goede werking van de interne markt. Op het terrein van de interne markt voor bankdienstverlening is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten, conform artikel 4, tweede lid, onder a, VWEU.

b) Subsidiariteit

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet de subsidiariteit van het optreden van de Commissie. Dit houdt in dat het kabinet op de gebieden die niet

²⁶ Eurogroup statement on the future of the Banking Union of 16 June 2022.

²⁷ European Council Conclusions, 20 March 2025.

onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen of wanneer sprake is van een voorstel dat gezien zijn aard enkel door de EU kan worden uitgeoefend, toetst of het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kan worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kan worden bereikt (het subsidiariteitsbeginsel). De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. De mededeling heeft tot doel de werking van de Europese bankensector te verbeteren, zodat banken effectief kunnen bijdragen aan de financiering van de Europese economie. Gezien het grensoverschrijdende karakter van een goed functionerende Europese bankensector en het belang van harmonisatie van regelgeving kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt. Door het in de mededeling aangekondigde optreden wordt het gelijk speelveld op het terrein van bankdienstverlening verbeterd en worden belemmeringen op de interne markt weggenomen. De interne markt voor bankdienstverlening zal het beste functioneren wanneer de relevante regelgeving voldoende geharmoniseerd is. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de inhoud en vorm van het optreden van de Unie niet verder gaan dan wat nodig is om de doelstellingen van de EU-verdragen te verwezenlijken (het proportionaliteitsbeginsel). De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. De mededeling heeft tot doel de werking van de Europese bankensector te verbeteren, zodat banken effectief kunnen bijdragen aan de financiering van de Europese economie. Het voorgestelde optreden is wel geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat de aangekondigde initiatieven naar verwachting bijdragen aan het verminderen van fragmentatie en complexiteit van regels en tevens rekening beogen te houden met EU-specifieke kenmerken. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk, omdat de mededeling gericht is op het wegnemen van de belangrijkste barrières die leiden tot een gefragmenteerde bankensector en die banken weerhouden om schaal- en synergievoordelen over landsgrenzen te benutten.

d) Financiële gevolgen

De mededeling kent geen directe financiële gevolgen, maar in de mededeling worden wel nieuwe voorstellen en plannen aangekondigd. Op dit moment is niet de verwachting dat deze voornemens financiële gevolgen hebben. Als er toch financiële middelen nodig zijn, dan is het kabinet van mening dat eventueel benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027, voor zover deze voorstellen uitkomen voordat het volgende meerjarig financieel kader is vastgesteld, en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Eventuele budgettaire gevolgen voor de Rijksbegroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline. Het kabinet wil niet vooruitlopen op de integrale afweging van middelen na 2027.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De mededeling kent geen directe gevolgen voor de regeldruk, maar heeft als doel om, met concrete voorstellen in 2027, de regelgeving voor banken te versimpelen en onnodige regeldruk weg te nemen, om zodoende de kredietverlening voor burgers en het bedrijfsleven te verbeteren. Toekomstige voorstellen dragen naar verwachting bij aan de versimpelingsagenda van de EU. De inschatting van de regeldrukeffecten van de concrete voorstellen die volgen uit deze mededeling, worden in toekomstige BNC-fiches behandeld. Uitgangspunt van het kabinet bij de beoordeling van deze voorstellen is dat deze zo lastenluw mogelijk dienen te worden vormgegeven. De voorstellen voor verbetering van de concurrentiepositie van de bankensector dragen met de andere onderdelen van de strategie voor de spaar- en investeringsunie bij aan een concurrerende en geopolitiek weerbare EU. Een concurrerende en geïntegreerde bankensector kan ook bijdragen aan het mobiliseren van financiering voor investeringen die het concurrentievermogen en de strategische autonomie van de EU versterken of bijdragen aan andere prioriteiten van EU-beleid. Dat vereist wel ambitieuze voorstellen t.b.v. verdere integratie in de bankensector en voldoende aandacht voor het belang van een goede kapitaal- en liquiditeitspositie van banken voor de financiële stabiliteit.