

Streng, strenger, strengst

prof. dr. E.P.M. Joosen

DNB is een strenge toezichthouder. Dat is altijd zo geweest. Er kan verschillend gedacht worden over de mate waarin de Nederlandse samenleving daar de vruchten van heeft geplukt. Op die vraag wordt hier niet ingegaan. Het gaat er in dit voorwoord om in hoeverre DNB bij de strenge toepassing en handhaving van de regelgeving wel oog heeft voor het bewaken van het level playing field, en dan vooral voor de Nederlandse banken. Het gaat ook om het vooruitlopen op toekomstige regels waardoor banken eerder zijn blootgesteld aan nieuwe regels dan in landen om ons heen en de verhoudingen binnen het Single Supervisory Mechanism (SSM).

Op 15 oktober 2019 is DNB gestart met de consultatie van de Regeling risicoweging hypothecaire leningen (Regeling). Het betreft een aanpassing van de regels die zullen gelden voor banken die ingevolge art. 143 van de Verordening (EU) nr. 575/2013 (CRR) toestemming hebben om risicogewogen posten voor blootstellingen op hypothecaire leningen, te berekenen aan de hand van de interne rating benadering. Volgens DNB worden de risico's van meer dan 90% van de hypothecaire vorderingen door Nederlandse banken op dit moment aan de hand van de interne modellen benadering geschat, in plaats van aan de hand van de zogenaamde standaardbenadering waar de toezichtregels de inschattingen, methodologie en risicoweging voorschrijven. In het geval van de interne rating benadering passen de banken voor de risicoweging van hypothecaire vorderingen een zogenaamd intern model toe. Daarbij worden risico's aan de hand van een inschatting (op basis van historische gegevens) van de kans op wanbetaling, de openstaande schuld bij wanbetaling en het verwachte verlies bij wanbetaling beoordeeld. Deze elementen leiden tot een inschatting van het risicogewicht dat aan de desbetreffende hypotheek moet worden toegekend. Die risicoweging leidt dan weer tot een kapitaal eis. Nederlandse banken die dit interne model toepassen komen tot zeer lage kapitaaleisen voor hun hypotheekportefeuilles, mede vanwege een solide historische performance van die portefeuilles (er zijn met andere woorden verhoudingsgewijs weinig probleemkredieten).

De voorgestelde Regeling komt er op neer dat (na invoering van deze regeling) banken die deze interne rating benadering hanteren, ondanks een mogelijke lagere uitkomst van de interne berekening, een hoger risicogewicht moeten aanhouden voor die hypotheek, en daardoor meer kapitaal. DNB schat in dat een en ander gaat leiden tot een verhoging van de kapitaaleisen voor de Nederlandse banken met ongeveer 3 miljard euro. De Regeling zal pas eerst kunnen worden ingevoerd nadat Nederland de ingewikkelde procedure van art. 458 CRR heeft gevolgd, hetgeen ondermeer betrokkenheid van EBA, het Europees Parlement, de Europese Commissie en de Europese Raad veronderstelt, omdat toepassing van art. 458 CRR gezien wordt als een 'nationaal amendement' op de gewone regels van CRR. De regels van art. 458 CRR zijn in de verordening opgenomen, om lidstaten de bevoegdheid te geven voor de eigen nationale omgeving afwijkende regels vast te stellen, indien het reguliere geharmoniseerde raamwerk voor banken op grond van CRR en Richtlijn 2013/36/EU (CRD) als niet toereikend wordt beoordeeld. Toepassing van art. 458 CRR doorbreekt derhalve het Single Rule Book voor banken.

Weliswaar staat Nederland niet alleen in het toepassen van art. 458 CRR. België, Finland en Zweden gingen ons land voor. De keuze voor dit paardenmiddel in de macroprudentiële toolkit van de Nederlandse autoriteit op dit moment is om meerdere redenen echter opvallend te noemen. Andere landen kiezen ter bestrijding van een vergelijkbare problematiek voor de invoering van een contracyclische kapitaal buffer (CCYB) die banken verplicht om in goede tijden extra kapitaal te sparen voor te verwachten slechte tijden. Zo volgde Duitsland in het voorjaar van 2019 het voorbeeld van de grootste groep Europese lidstaten die deze CCYB een passende maatregel vinden (Recommendation of the German Financial Stability Committee dated 27 May 2019 concerning the increase of the countercyclical capital buffer). Het verschil tussen de art. 458 CRR maatregel en de CCYB is dat de laatste maatregel niet alleen tot een gelijkmatige toepassing voor de hele bancaire sector leidt waarbij alle banken aan dezelfde regels worden onderworpen, niet alleen de banken met interne modellen. Maar bovendien leidt de CCYB automatisch tot een toepassing van de regels voor buitenlandse banken die in Nederland hypotheek aanbieden. De CCYB heeft dus een positiever effect op het level playing field in vergelijking met de art. 458 CRR maatregel. Met de laatste maatregel worden met name de Nederlandse banken getroffen die een intern model hanteren voor de hypotheekportefeuille.

Met de toepassing van art. 458 CRR en de gevolgen die dat heeft op de correcties voor de uitkomsten van de interne modellen berekening anticipeert DNB op de uitkomsten van de analyses die de ECB momenteel aan het uitvoeren is in het kader van de targeted review of internal models (TRIM) en waarvan de uitkomsten in de loop van 2020 bekend gemaakt zullen worden. Met het TRIM beoogt de ECB de toepassing van interne modellen te valideren en op betrouwbaarheid te testen. Met de art. 458 CRR maatregel geeft DNB aan de uitkomsten van het TRIM niet af te zullen wachten, en bij voorbaat vast te stellen dat de relatief lage risicogewichten die banken berekenen voor Nederlandse hypotheek ter discussie moeten worden

gesteld. Dat kan niet anders worden geïnterpreteerd dan dat DNB de TRIM uitkomsten niet vertrouwt, niettegenstaande de bewezen soliditeit van de Nederlandse hypotheek. Zelfs tijdens de ergste financieel-economische crisis van de afgelopen 100 jaar bleven in de jaren 2007 en verder de Nederlandse particuliere hypotheek, zeker vergeleken in internationaal verband, het uitstekend doen. Ondanks dit sterke bewijs van het adequaat functioneren van de interne modellen van banken, intervenueert DNB en wacht een mogelijk positievere uitkomst van de door ECB ondernomen analyse in het TRIM niet af. Het wordt interessant te zien in hoeverre de maatregel die met de Regeling wordt voorgesteld zich zal gaan verhouden met de eventuele positieve evaluatie die ECB geeft over de door de Nederlandse banken gehanteerde interne modellen.

DNB presenteert de Regeling als een maatregel van tijdelijke aard die vanaf het najaar van 2020 moet gaan gelden voor twee jaar. Deze periode lijkt te zijn afgestemd op de te verwachten wijzigingen in de regelgeving als gevolg van de invoering van Basel IV waarvoor de voorbereidingen inmiddels in volle gang zijn (zie onder meer EBA: Policy Advice on the Basel III Reforms: Output Floor, EBA-Op-2019-09c, 2 augustus 2019). In genoemd advies van EBA wordt nu juist ingegaan op de introductie van een zogenaamde 'output floor', hetgeen in de toekomst zal betekenen dat banken die met een intern model werken, verplicht zullen zijn een minimum uitkomst van de berekening van het risicogewicht te hanteren. Deze minimale uitkomst is gebaseerd op de berekeningsmethode in de zogenaamde 'standaard benadering' die een ruwere inschatting van dat risico met zich brengt, en daardoor een hoger risicogewicht dan zou voortvloeien uit de interne modellen benadering. Deze zogenaamde 'output floor' wordt ingesteld om de verschillende uitkomsten van het gebruik van interne modellen tegen te gaan. Het is de bedoeling dat deze nieuwe regels verwerkt zullen worden wat in de wandelgangen de 'CRR3' teksten worden genoemd. Deze regels zullen echter pas in de loop van 2022 of 2023 van kracht worden.

Ik begon dit voorwoord met de opmerking dat DNB een strenge toezichthouder is. Deze strengheid komt onder meer tot uitdrukking doordat DNB er de voorkeur aan geeft om de effecten van nieuwe en toekomstige regelgeving reeds in een vroeg stadium op te leggen aan de banken in Nederland. Soms zit tussen de invoering van nieuwe regels in Europa en het vooruitlopen op de toepassing ervan enkele jaren, zoals nu ook het geval lijkt te zijn met de toe te passen 'capital floor' van art. 458 CRR. Het is een voorbeeld, van de vele die kunnen worden gegeven, waarbij DNB de Nederlandse bank sector strengere regels oplegt dan die gelden voor andere Europese banken. Op zijn minst roept dat natuurlijk vragen op met betrekking tot het level playing field voor de Nederlandse bank sector. De gang van zaken zegt ook iets over de moeizame coördinatie van de werkzaamheden van de ECB in het SSM, en de eigen maatregelen die DNB kan nemen op grond van de in het Single Rule Book nog opgenomen zelfstandige bevoegdheden van de nationale toezichthouders, met name op het vlak van de macroprudentiële maatregelen. Naar mijn mening zouden op dit vlak microprudentiële bevoegdheden (die in het SSM aan de ECB zijn verleend) en macroprudentiële bevoegdheden (die zijn verbleven bij de nationale toezichthouders) beter op elkaar afgestemd dienen te worden. Bij voorkeur zullen deze microprudentiële bevoegdheden ook aan de ECB dienen te worden overgedragen.