

Leeswijzer beleidsuitingen DNB

1. Toezichthouderregeling

Een toezichthouderregeling, zoals de Regeling beheerst beloningsbeleid, is een algemeen verbindend voorschrift. Het is altijd een extern werkende regeling, die voor alle betrokkenen inclusief DNB zelf bindend is. De bepalingen uit een toezichthouderregeling kan (en moet) DNB dus handhaven en afdwingen. De bevoegdheid een dergelijke regeling op te stellen ontleent DNB aan een expliciete wettelijke grondslag. Toezichthouderregelingen worden gepubliceerd in de Staatscourant en op Open Boek Toezicht (hierna ook: OBT).

Toezichthouderregeling	
Status	Algemeen verbindend voorschrift en daarom bindend voor een ieder, inclusief DNB en onder toezicht staande instellingen.
Grondslag	Expliciete wettelijke grondslag.
Publicatie via	Staatscourant en Open Boek Toezicht.

2. Beleidsregel

Vaak laat de wet enige beslissingsvrijheid aan een bestuursorgaan. Dit kan beleidsvrijheid zijn waarbij een bestuursorgaan zelf mag bepalen of het een bepaald besluit neemt, maar ook beoordelingsruimte waarbij het bestuursorgaan een zekere vrijheid heeft bij het beoordelen van feiten en het relevante wettelijk kader. Om consistentie te waarborgen bij de invulling hiervan kan een beleidsregel worden opgesteld waarin wordt uiteengezet hoe DNB deze bevoegdheid invult. Een voorbeeld hiervan is de Beleidsregel geschiktheid.

Een expliciete wettelijke grondslag in de relevante toezichtwet- en regelgeving is voor een beleidsregel niet vereist, maar deze wet- of regelgeving moet wel voldoende beoordelingsruimte of beleidsvrijheid geven om een beleidsregel op te stellen. Beleidsregels kunnen alleen DNB binden en niet de onder toezicht staande instellingen. Wel kunnen deze instellingen uit de beleidsregel afleiden hoe DNB een bepaalde bevoegdheid nader invult en toepast, en daarmee rekening houden. Anders dan een toezichthouderregeling, bevat een beleidsregel geen zelfstandige toezichtnormen ter nadere uitwerking van hogere wet- en regelgeving. Van een beleidsregel zal moeten worden afgeweken als uit een afweging van belangen blijkt dat toepassing van de beleidsregel in een concreet geval onevenredig zou zijn (artikel 4:84 Awb). Beleidsregels worden gepubliceerd in de Staatscourant en op OBT.

Beleidsregel	
Status	Art.1:3, lid 4 Awb. In principe bindend voor DNB, met dien verstande dat DNB in bijzondere omstandigheden van een beleidsregel kan afwijken. Een beleidsregels is als zodanig niet bindend voor onder toezicht staande instellingen, maar wel kunnen zij hieraan ontleen hoe DNB haar toezicht in de praktijk inricht en daarbij specifieke bevoegdheden nader invult en toepast.
Grondslag	Nadere invulling van bevoegdheid DNB, op basis van de generieke bevoegdheid in artikel 4:81 Algemene wet bestuursrecht.
Publicatie via	Staatscourant en Open Boek Toezicht.

Een beleidsregel is volgens artikel 1:3, vierde lid van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) een bij besluit (van DNB) vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent a) de afweging van belangen, b) de vaststelling van feiten, of c) de uitleg/interpretatie van wettelijke voorschriften, bij het gebruik van een bevoegdheid van DNB. Een beleidsregel omtrent de afweging van belangen veronderstelt dat het om een vrije bevoegdheid gaat. Het kan bijvoorbeeld gaan om de invulling van het beleid van DNB voor het verlenen van ontheffingen van wettelijke (vergunning)vereisten. Een beleidsregel omtrent de vaststelling van feiten is te beschouwen als een instructie voor de wijze waarop feiten worden vastgesteld in het kader van de besluitvorming. Een uitleg van wettelijke voorschriften ziet op de interpretatie van wettelijke regels.

3. Q&A (interpretatie)

Een Q&A geeft inzicht in de toezichtpraktijk van DNB, weergegeven als een vraag en een antwoord. Q&A's vormen de weerslag van nader inzicht van DNB, bijvoorbeeld naar aanleiding van de uitvoeringspraktijk in de toepassing van de bestaande wet- of regelgeving of indien een behoefte bestaat duidelijkheid te verschaffen over de interpretatie door DNB van een open norm. Evenmin als een beleidsregel kan een Q&A zelfstandige toezichtnormen bevatten. Q&A's binden DNB in die zin dat een instelling die conform de Q&A handelt, er in principe op kan vertrouwen dat DNB deze handelswijze passend acht. Als instellingen de relevante wet- of regelgeving toepassen in lijn met een Q&A kan DNB hiervan niet afwijken zonder goede onderbouwing. Een instelling kan er dus op rekenen dat DNB haar toezicht ook in lijn met een Q&A zal vormgeven. Anderzijds is een Q&A niet bindend voor instellingen. Een instelling kan op een andere wijze dan in de Q&A aangegeven wijze aan de relevante wet- of regelgeving voldoen. De instelling moet daarbij wel gemotiveerd aan DNB kunnen aantonen dat aan de wet- of regelgeving wordt voldaan. Anders dan bij een beleidsregel, kan ter motivering van een besluit van DNB niet worden volstaan met een verwijzing naar de Q&A. Q&A's worden gepubliceerd op OBt en eventueel ook in de nieuwsbrieven van DNB.

Q&A	
Status	Interpretatie door DNB van wettelijke normen, die aangeeft hoe DNB naar de invulling en toepassing van die normen kijkt. Instellingen kunnen op andere wijze aan de wet- of regelgeving voldoen. Instellingen moeten daarbij wel gemotiveerd aan DNB kunnen aantonen dat aan de wet- of regelgeving wordt voldaan.
Grondslag	Nadere invulling/interpretatie van wettelijke normen op basis waarvan DNB toezicht houdt.
Publicatie via	Open Boek Toezicht en eventueel herhaald in nieuwsberichten.

4. Good practice

Een *Good practice* beschrijft een door DNB geconstateerde of mogelijke toepassing die naar haar oordeel goed invulling geeft of zou kunnen geven aan de verplichtingen uit bestaande of nieuwe regelgeving (wet, AMvB, ministeriële regeling, toezichthouderregeling van DNB). Een *good practice* geeft slechts een voorbeeld van hoe een onder toezicht staande instelling met haar verplichtingen om zou kunnen gaan. Een *good practice* is nadrukkelijk geen 'best practice', omdat het mogelijk is dat deze voor bepaalde onder toezicht staande instellingen - de voor hen geldende bijzondere omstandigheden in aanmerking nemende - niet toereikend is of

anderszins niet passend wordt geacht, waardoor voor die instellingen een afwijkende (en mogelijk strengere) toepassing van de toezichtnormen nodig is. Daarin ligt een eigen verantwoordelijkheid van deze instellingen in kwestie. Anders dan een beleidsregel en een Q&A wordt een good practice niet als uitgangspunt gehanteerd in de toezichtpraktijk van DNB, omdat deze een suggestie of aanbeveling is voor instellingen en DNB uitdrukkelijk de mogelijkheid open wil laten dat op een andere manier invulling wordt gegeven aan de wet- en regelgeving. Een Good practice wordt in de regel gepubliceerd op OBt en eventueel ook in de nieuwsbrieven van DNB.

Good practice	
Status	Suggestie dan wel aanbeveling voor onder toezicht staande instellingen. Onder toezicht staande instellingen staan vrij om een andere toepassing te kiezen.
Grondslag	Nadere invulling/interpretatie van wettelijke normen op basis waarvan DNB toezicht houdt.
Publicatie via	Open Boek Toezicht en eventueel herhaald in nieuwsberichten.

5. Europese beleidsuitingen

Veel prudentieel beleid wordt tegenwoordig gevormd op Europees niveau. Voorbeeld zijn beleidsuitingen van de Europese toezichtautoriteiten (ESA's), zoals de European Banking Authority (EBA), de European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA) en de European Securities and Markets Authority (ESMA). De autoriteit die 'eigenaar' is van de beleidsuitingen, plaatst die op de eigen website. DNB is, samen met de andere Europese autoriteiten die zijn vertegenwoordigd in de technische en besluitvormingsgremia van de ESA's, wel betrokken bij de totstandkoming van deze beleidsuitingen en neemt deze uitingen mee in haar toezicht waar relevant. De meest voorkomende uitingen zijn richtsnoeren en Q&A's. We lichten deze hieronder toe.

Richtsnoeren

Europese toezichthoudende autoriteiten zijn bevoegd om richtsnoeren op te stellen om de bepalingen uit Europese wetgeving nader in te vullen. Het doel van deze richtsnoeren is een zo consistente en uniforme mogelijke toepassing van normen in de Europese regelgeving in alle EU-lidstaten. De richtsnoeren zijn gericht aan toezichthouders en in sommige gevallen ook direct aan instellingen, maar hebben niet dezelfde status als de bindende Europese regelgeving. Richtsnoeren bevatten guidance voor de invulling en toepassing van Europese regelgeving. Toezichthouders en instellingen dienen zich tot het uiterste in te spannen om aan die richtsnoeren te voldoen.

Voor richtsnoeren geldt een 'comply or explain'-procedure, waarbij toezichthouders zoals DNB moeten aangeven of zij zich committeren aan de richtsnoeren in hun toezicht. DNB neemt in haar (periodiek geactualiseerde) Beleidsregel toepassing richtsnoeren Europese toezichthoudende autoriteiten Wft op welke richtsnoeren zij in acht neemt bij de toepassing van de relevante toezichtwet- en regelgeving.¹

Europese Q&A's

EBA, EIOPA en ESMA publiceren naast richtsnoeren ook Q&A's, met daarin interpretaties van Europese wet- en regelgeving. Deze Q&A's zijn juridisch niet

¹ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0033968/2014-01-16>

bindend. Zowel EBA, EIOPA als ESMA schrijven op hun website: "*The Q&As have no binding force in law*"². DNB onderschrijft het doel van de Q&A's van de drie ESA's, namelijk het streven naar een gelijk speelveld in de Europese Unie bij de uitleg en toepassing van Europese wet- en regelgeving. DNB betreft deze Q&A's dan ook in het toezicht, waarbij de concrete toepassing zal afhangen van alle relevante feiten en omstandigheden.

EBA 'Interactive Single Rulebook' voor banken

De EBA houdt een 'Interactive Single Rulebook' bij op haar website, dat dient als hulpmiddel bij het doorzoeken van de Europese wet- en regelgeving. Daar vermeldt de EBA ook eventuele interpretaties die zij voor specifieke bepalingen heeft afgegeven, in de vorm van Q&A's.

² Zie bijvoorbeeld: <https://eba.europa.eu/single-rule-book-qa>