

Waarom de strijd tegen regeldruk dweilen met de kraan open blijft

Brussel en Frankfurt willen minder regels, maar bestrijden vooral de symptomen. Een duurzame vereenvoudiging van regelgeving vraagt om het neutraliseren van de institutionele mechanismen die nieuwe regelcomplexiteit blijven voortbrengen.

Door Cees Rensen, [Financial Oversight Expertise](#)

Inleiding: vermindering van regeldruk

Enkele recente analyses zijn voor de vraagstelling van dit artikel in het bijzonder relevant.

De *Europese Commissie* wil de regeldruk verminderen. In haar mededeling *A Competitiveness Compass for the EU* (januari 2025)¹ noemt zij vereenvoudiging en codificatie van Europese wet- en regelgeving, waaronder die voor de financiële sector, een van de belangrijkste opgaven voor de komende jaren. Vereenvoudiging moet volgens de Europese Commissie berusten op een regelgevingskader dat uitgaat van vertrouwen en prikkels, in plaats van gedetailleerde controle. Zij heeft deze agenda inmiddels uitgewerkt in een reeks Omnibus-pakketten met vereenvoudigingsvoorstellen. Deze ontwikkeling is nog gaande; een afzonderlijke bespreking van deze pakketten valt buiten het bestek van dit artikel.

De gedachte hierachter is niet nieuw. In haar jaarverslag over 2017 constateerde de *Raad van State* al dat de steeds gedetailleerdere inzet van regelgeving als sturingsinstrument tot complexiteit en schijnzekerheid leidt, terwijl burgers en instellingen onverminderd worden geacht de wet te kennen en na te leven. Volgens de Raad van State vereist duurzame vereenvoudiging dat naleving niet uitsluitend door regels en sancties wordt afgedwongen, maar mede berust op vertrouwen in professionele uitvoering en op politieke en bestuurlijke aanvaarding dat fouten en incidenten nooit volledig kunnen worden uitgesloten.²

Ook andere Europese instellingen hebben de problematiek inmiddels onderkend. De door de Europese Centrale Bank ingestelde *High-Level Task Force on Simplification* presenteerde in december 2025 zeventien aanbevelingen voor de vereenvoudiging van het Europese prudentiële regelgevings-, toezichts- en rapportagekader.³ Ook het Draghi-rapport over het Europese concurrentievermogen waarschuwt dat de Europese economie wordt afgeremd door een steeds omvangrijkere en complexere regelgeving.⁴ Een fundamentele vraag blijft echter onderbelicht: waarom groeit regelgeving na iedere vereenvoudigingsoperatie opnieuw uit tot een complex geheel?

De *OECD* onderzoekt in haar rapport *Smart Regulations, Strong Business* van 3 juni 2026 de economische gevolgen en oorzaken van regeldruk en verkent mogelijke routes naar vereenvoudiging. Het rapport benadrukt dat niet alleen de symptomen, maar ook de achterliggende oorzaken van regeldruk en complexiteit moeten worden aangepakt. Het biedt echter geen systematische analyse van de mechanismen waardoor regelcomplexiteit telkens opnieuw ontstaat.⁵

Het *European Banking Institute* analyseert in haar rapport *Simplification of EU Financial Law*, van januari 2026, wél de structurele complexiteit van het Europese financiële recht. Het rapport wijst onder meer op institutionele fragmentatie, de erosie van het Lamfalussy-proces en de proliferatie van Level 2- en Level 3-maatregelen. Ook ontwikkelt het een methodiek voor structurele en architectonische vereenvoudiging van het regelgevingskader. Het rapport concentreert zich echter vooral op de institutionele en juridische architectuur van de Europese financiële regelgeving.⁶

Een vergelijkbare diagnose is te vinden in het CEPS Task Force Report *More Finance, Less Friction* van maart 2026. Het rapport beschrijft hoe de gelaagdheid van Level 1-, Level 2- en Level 3-regelgeving leidt tot voortdurende accumulatie, overlap en aanpassing. Het bepleit onder meer dat Level 1 zich beperkt tot doelstellingen en kernverplichtingen, dat technische regelgeving volgens het beginsel *replace rather than add* wordt beheerd en dat regelgeving meer op beginselen en aantoonbare resultaten wordt gebaseerd. Deze aanbevelingen bevestigen de probleemanalyse, maar bestaan grotendeels uit reeds langer aanvaarde beginselen van goede regelgeving. Daarmee blijft de vraag open welke institutionele mechanismen ertoe leiden dat juist deze beginselen in de praktijk telkens opnieuw worden verdrongen door verdere detaillering en regelgroei.⁷

De werkzaamheden van de ESA's worden hier niet afzonderlijk besproken, omdat zij in hoofdzaak aansluiten bij de in de inleiding

behandelde standpunten. Voor de volledigheid wordt aan het slot van dit paper een beknopt overzicht gegeven van hun verrichtingen op dit onderwerp.⁸

Voortbouwend op deze analyses ontwikkelt dit artikel een breder analytisch kader voor de zichzelf versterkende mechanismen waardoor regelgevingscomplexiteit ondanks herhaalde vereenvoudigingsinitiatieven steeds opnieuw wordt voortgebracht en versterkt.

We bestrijden symptomen, niet de oorzaak

Over de diagnose bestaat inmiddels brede overeenstemming: het regelboek is te omvangrijk geworden.

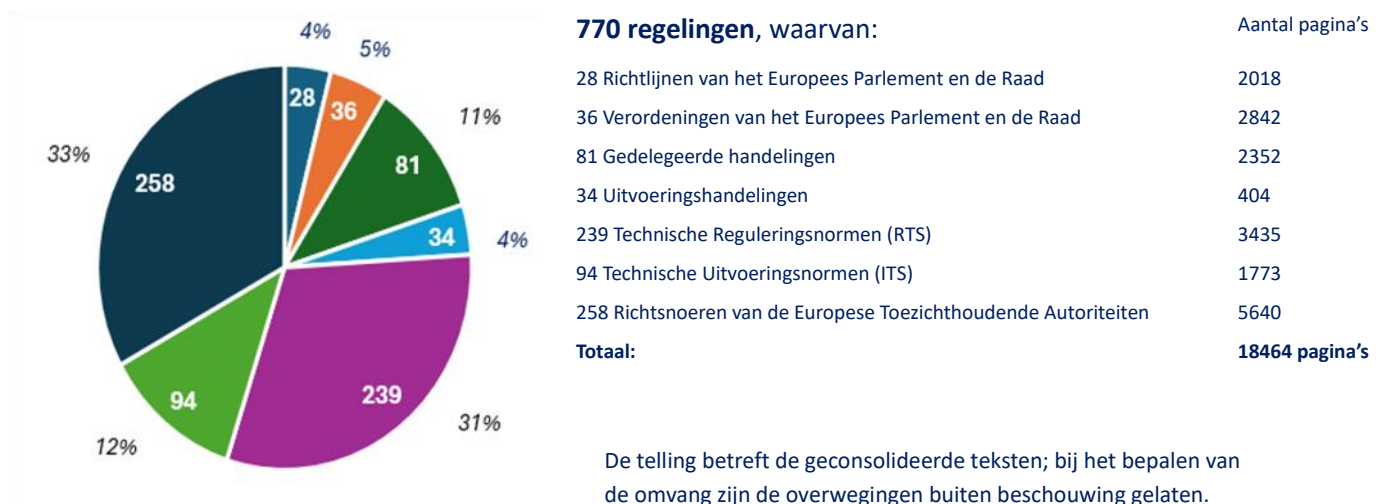
Vrijwel iedere hervorming richt zich op de bestaande regels. Er worden rapportages geschrapt, definities vereenvoudigd of uitzonderingen ingevoerd. Dat kan tijdelijk verlichting geven, maar enkele jaren later blijkt de complexiteit opnieuw te zijn toegenomen. Vereenvoudiging werkt dus tijdelijk.

Misschien kijken we daarom naar het verkeerde probleem.

Regelcomplexiteit is niet alleen het gevolg van steeds meer regels. Er is sprake van een dynamiek: regelcomplexiteit ontstaat doordat institutionele mechanismen voortdurend nieuwe complexiteit produceren en bestaande complexiteit versterken. Zolang die mechanismen niet worden aangepakt, blijft vereenvoudiging noodzakelijk én tijdelijk.

De omvang van de Europese financiële regelgeving illustreert dit probleem. Het huidige regelstelsel bestaat uit honderden Europese richtlijnen, verordeningen, technische standaarden en richtsnoeren, samen goed voor ruim achttienduizend pagina's. Opvallender dan de omvang is echter waar deze regelgeving ontstaat. Hoewel het Europees Parlement en de Raad het wettelijke kader vaststellen, wordt het grootste deel van de technische regelgeving inmiddels door de Europese toezichthoudende autoriteiten voorbereid en vervolgens door de Europese Commissie vastgesteld; daarnaast geven de autoriteiten zelf een omvangrijke hoeveelheid richtsnoeren uit. Daarmee verschuift ook de dynamiek waarmee regelgeving zich uitbreidt.

Figuur 1: Omvang van de Europese financiële regelgeving⁹



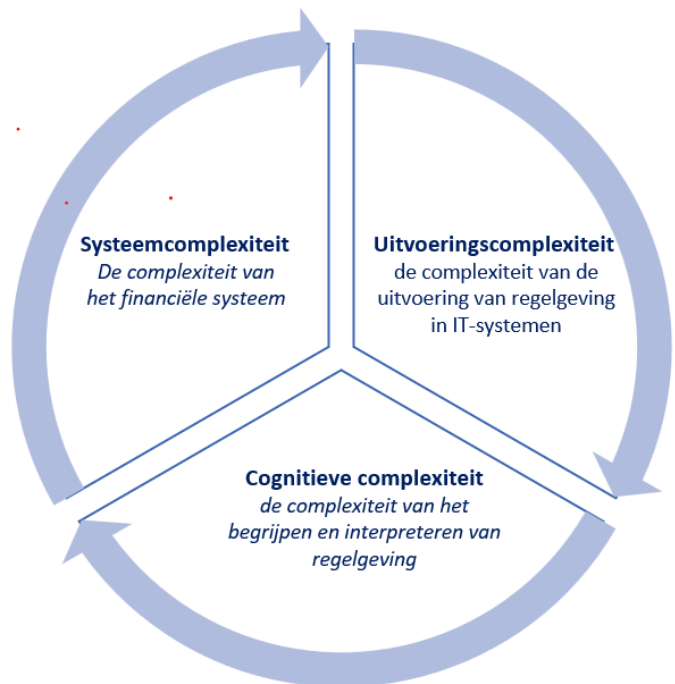
Complexiteit is meer dan een dik regelboek

Om die ontwikkeling te begrijpen, is het nuttig onderscheid te maken tussen drie verschillende vormen van complexiteit. Allereerst is er de complexiteit van het financiële systeem zelf. Financiële markten worden internationaler, digitaler en sterker met elkaar verweven. Dat vraagt onvermijdelijk om verfijndere regelgeving. Vervolgens ontstaat de complexiteit van de uitvoering: nieuwe regels vereisen steeds uitgebreidere IT-systemen, rapportages en interne beheersing. Ten slotte groeit de cognitieve complexiteit. Niet alleen instellingen, maar ook toezichthouders en wetgevers krijgen steeds meer moeite om het geheel nog te overzien.

Figuur 2: De drie dimensies van regelcomplexiteit

Regelcomplexiteit bestaat uit drie onderling samenhangende dimensies:

1. Financiële markten worden internationaler en sterker met elkaar verweven, waardoor de **systeemcomplexiteit** toeneemt en verfijndere regelgeving nodig is.
2. Complexere regelgeving leidt tot **uitvoeringscomplexiteit** omdat zij vraagt om steeds uitgebreidere IT-systemen en bedrijfsprocessen.
3. Complexere regelgeving vergroot ook de **cognitieve complexiteit** omdat het instellingen, toezichthouders en wetgevers steeds moeilijker wordt om het regelgevend kader te begrijpen, te interpreteren én te overzien.



Deze drie dimensies beschrijven wat regelcomplexiteit is. Zij verklaren echter niet waarom die complexiteit steeds verder toeneemt. Daarvoor is een andere analyse nodig.

De verborgen motor achter regelgroei

Om die onderliggende dynamiek zichtbaar te maken, vormt het *Regulatory Complexity Framework* een analytisch kader voor de wijze waarop regelgevingscomplexiteit institutioneel wordt voortgebracht en zichzelf versterkt.

Het identificeert niet alleen de mechanismen die regelcomplexiteit genereren en versterken, maar ook de institutionele ontwerpprincipes waarmee hun complexiteitsversterkende werking kan worden geneutraliseerd. En bij elk hervormingsprincipe geef ik één illustratief voorbeeld voor de toepassing ervan:

Het *Regulatory Complexity Framework* laat zien dat minder regels geen beleidsstrategie is, maar de uitkomst van andere institutionele ontwerpkeuzes.

In het Framework worden elf afzonderlijke complexiteitsversterkende mechanismen onderscheiden:

Kader 1

Mechanisme	Werking van het mechanisme
1. Eenvormige regelgeving (one-size-fits-all)	Gelijke regels voor ongelijksoortige instellingen leiden tot een zichzelf versterkende opeenstapeling van uitzonderingen, reparatiewetgeving en interpretatieproblemen. Complexiteitsversterkende werking: zwak.
2. Crisisgedreven regelgeving	De regulatorische reflex om na crises nieuwe regels toe te voegen leidt tot een zichzelf versterkende stapeling van regelgeving. Complexiteitsversterkende werking: gemiddeld.
3. Regelinflatie	De voortdurende stapeling van nieuwe regels op bestaande regels leidt tot overlap, inconsistenties en arbitragemogelijkheden, waarop telkens met nieuwe regelgeving wordt gereageerd. Complexiteitsversterkende werking: sterk.
4. Regelgevingsdialectiek	Regels lokken aanpassingen en ontwikkelingsstrategieën uit, waarop telkens met strengere en gedetailleerdere regelgeving wordt gereageerd. Complexiteitsversterkende werking: sterk.
5. Complexiteit als toetredingsbarrière	Hoge vaste nalevingskosten bevoordelen gevestigde marktpartijen, waardoor institutionele weerstand tegen vereenvoudiging ontstaat. Complexiteitsversterkende werking: sterk.
6. Productversluiting door regelgroei	Gedetailleerde productregels leiden tot steeds meer uitzonderingen en documentatie Complexiteitsversterkende werking: sterk.
7. Perimeterarbitrage (entiteitsgerichte regelgeving)	Regelgevingsarbitrage leidt tot nieuwe activiteiten in de financiële periferie, waarvoor telkens een afzonderlijk regelgevingsregime wordt ontwikkeld. Complexiteitsversterkende werking: sterk.
8. Regulatory capture door overmatige complexiteit	Technische complexiteit vergroot de informatievoorsprong van de sector en beperkt effectief publiek toezicht. Complexiteitsversterkende werking: sterk.
9. Accommoderende regelgeving	Een institutionele neiging om de normatieve doelstelling van regelgeving af te zwakken om deze politiek of economisch beter acceptabel te maken. Hierdoor ontstaan uitzonderingen, gunstige definities, overgangsregelingen en bijzondere risicowegingen die afbreuk doen aan de oorspronkelijke beleidsdoelstelling Complexiteitsversterkende werking: sterk.
10. Institutionele sturingsdrang (agency drift)	De institutionele sturingsdrang van gedelegeerde toezichthouders leidt tot een voortdurende uitbreiding van gedelegeerde regelgeving, richtsnoeren en normstelling. Complexiteitsversterkende werking: sterk.
11. Doorschietende verfijning van regelgeving	Steeds verdere verfijning vergroot de complexiteit zonder evenredige verbetering van de regelgeving. Complexiteitsversterkende werking: sterk.

Het gaat voor dit artikel te ver om alle mechanismen, met institutionele hervormingsprincipes en voorbeelden voor de toepassing ervan te bespreken. Drie mechanismen illustreren hoe deze dynamiek zich in de praktijk manifesteert.

De eerste betreft mechanisme 7, de *perimeter arbitrage*. Vanuit de bancaire optiek wordt daaronder verstaan het strategisch verplaatsen van kredietverstrekking naar partijen die net buiten het streng gereguleerde bancaire domein (de *regulatory perimeter*) vallen. Het marktaandeel van niet-bancaire aanbieders van private credit groeit snel. De migratie van kredietverlening naar de bancaire periferie en de verwevenheid met het traditionele systeem via kredietlijnen tussen traditionele banken en de niet-bancaire aanbieders van private credit doet de roep toenemen voor strengere regelgeving voor deze aanbieders van private credit. Regelgeving 'op maat' kan echter resulteren in een toename van de complexiteit van de regelgeving van de financiële sector. Zie kader 2

Kader 2

Mechanisme 7 – Perimeterarbitrage: **Onderwerp economisch gelijkwaardige kredietactiviteiten aan gelijkwaardige prudentiële vereisten wanneer zij vergelijkbare risico's meebrengen.**

Complexiteitsversterkend mechanisme	Werking van het mechanisme	Institutioneel hervormingsprincipe	Illustratieve toepassing
Onder perimeterarbitrage wordt verstaan het verschuiven van financieel-economische activiteiten naar minder gereguleerde delen van het financiële stelsel. Vanuit de bancaire optiek betreft dit onder meer kredietactiviteiten die worden verricht door aanbieders van private credit.	Regelgevingsarbitrage leidt tot nieuwe financiële activiteiten in de periferie, die vervolgens veelal via afzonderlijke sectorspecifieke regimes worden gereguleerd in plaats van geïntegreerd in één samenhangend regelgevingskader. Hierdoor ontstaat een groeiend aantal deels overlappende regelgevingsregimes. Complexiteitsversterkende werking: sterk.	Reguleer op basis van economische activiteiten in plaats van juridische entiteiten. = reikwijdte of afbakeningsprincipe	Koppel prudentiële regels aan de onderliggende economische activiteit in plaats van aan de juridische vorm van de instelling. Breng niet-bancaire aanbieders van private credit en beleggingsinstellingen met leverage die voor eigen rekening krediet verstrekken onder gelijkwaardige prudentiële vereisten voor zover zij economisch gelijkwaardige kredietactiviteiten met vergelijkbare risico's verrichten. Dit sluit aan bij het uitgangspunt 'gelijke activiteiten, gelijke risico's, gelijkwaardige regulering'. ⁹
Door dit hervormingsprincipe toe te passen, worden economisch gelijkwaardige kredietactiviteiten onderworpen aan gelijkwaardige prudentiële vereisten voor zover zij vergelijkbare risico's meebrengen.			

De tweede betreft mechanisme 8, de *regulatory capture door overmatige complexiteit*. Naarmate regelgeving technisch complexer wordt, neemt het risico toe dat de informatievoorsprong van de sector effectieve democratische en bestuurlijke sturing ondermijnt (*regulatory capture*). Daardoor worden wetgever en toezichthouder steeds afhankelijker van sectorspecifieke expertise en neemt de invloed van de sector op de verdere ontwikkeling van regelgeving toe. Zo versterkt technische complexiteit zichzelf institutioneel. Dit mechanisme is nauw verwant aan mechanisme 9, de accommoderende regelgeving: de institutionele neiging om de normatieve doelstelling van regelgeving af te zwakken om deze politiek of economisch beter acceptabel te maken.

De complexiteitsversterkende werking van dit mechanisme kan worden geneutraliseerd door uitzonderlijk complexe producten en organisatiestructuren alleen toe te staan indien zij een aantoonbare publieke of prudentiële meerwaarde hebben. Zie kader 3.

Kader 3

Mechanisme 8 - Regulatory capture door overmatige complexiteit: **toets uitzonderlijk complexe producten en organisatiestructuren op hun aantoonbare publieke of prudentiële meerwaarde**

Complexiteitsversterkend mechanisme	Werking van het mechanisme	Institutioneel hervormingsprincipe	Illustratieve toepassing
Regulatory capture door overmatige complexiteit	Toenemende technische complexiteit vergroot de informatievoorsprong van de sector en bemoeilijkt effectieve democratische en bestuurlijke sturing. Complexiteitsversterkende werking: sterk.	<i>Governanceprincipe</i> - Beperk regelgeving tot wat bestuurlijk en democratisch beheersbaar blijft.	Toets uitzonderlijk complexe producten en organisatiestructuren op hun aantoonbare publieke of prudentiële meerwaarde en beperk structuren die effectief publiek toezicht onmogelijk maken.
Dit hervormingsprincipe kan op verschillende manieren worden toegepast, zoals (1) omkering van de bewijslast voor uitzonderlijk complexe producten of organisatiestructuren, of (2) een expliciete bevoegdheid voor toezichthouders om structuren te beperken of te vereenvoudigen wanneer effectief toezicht niet langer mogelijk is. ¹⁰			

De derde betreft het mechanisme 9, de accommoderende regelgeving als complexiteitsversterkend mechanisme:

Kader 4

Mechanisme 9 – accommoderende regelgeving: **beperk uitzonderingen en sectorspecifieke afwijkingen tot aantoonbaar noodzakelijke gevallen.**

Complexiteitsversterkend mechanisme	Werking van het mechanisme	Institutioneel hervormingsprincipe	Illustratieve toepassing
Accomoderende regelgeving	Het gaat om een institutionele neiging om de normatieve doelstelling van regelgeving af te zwakken om deze politiek of economisch beter acceptabel te maken. Hierdoor ontstaan uitzonderingen, gunstige definities, overgangsregelingen en bijzondere risicowegingen die afbreuk doen aan de oorspronkelijke beleidsdoelstelling. De daardoor ontstane inconsistenties leiden vervolgens tot aanvullende regelgeving, waardoor de regelcomplexiteit zichzelf versterkt. Complexiteitsversterkende werking: sterk.	<i>Architectuurprincipe</i> - beperk uitzonderingen en sectorspecifieke afwijkingen tot aantoonbaar noodzakelijke gevallen.	Reserveer de definitie van ‘toetsingsvermogen’ in de CRR uitsluitend voor going-concernkapitaal en regel gone-concerninstrumenten uitsluitend in de BRRD, zodat ieder wettelijk kader één duidelijk prudentieel doel behoudt.
Toepassing van dit hervormingsprincipe betekent dat de CRR één zuiver prudentiële doelstelling zou moeten nastreven: het waarborgen van voldoende verliesabsorberend vermogen zolang een instelling een going concern is. Alleen kapitaalinstrumenten die daadwerkelijk verliezen kunnen opvangen terwijl de instelling haar activiteiten voortzet, zouden daarom als prudentieel kapitaal moeten worden erkend. Instrumenten die primair zijn bedoeld voor verliesabsorptie na het failleren van een instelling (gone concern) behoren uitsluitend thuis in het resolutiekader van de BRRD. Door prudentieel toezicht en resolutie weer ieder een eigen, heldere doelstelling te geven, wordt voorkomen dat politieke of sectorale uitzonderingen de normatieve samenhang van het prudentiële kader aantasten en nieuwe regelcomplexiteit veroorzaken. ¹¹			

Een sprekend voorbeeld (kader 5) laat zien hoe een eenvoudig beleidsdoel is uitgegroeid tot een omvangrijk en gedetailleerd regelstelsel. Het probleem is daarbij zelden de beleidsvraag zelf, maar de manier waarop die juridisch wordt uitgewerkt.

Kader 5

Van een eenvoudige beleidsvraag naar meer dan 100 pagina's regelgeving

De vraag die de wetgever eigenlijk wil beantwoorden is verrassend eenvoudig:

Hoe definieer je ‘toetsingsvermogen’ dat verliezen moet kunnen opvangen terwijl een bank blijft voortbestaan (going concern)?

Dat beleidsdoel laat zich in één zin formuleren: de definitie van ‘toetsingsvermogen’ zou eenvoudig kunnen luiden: ‘toetsingsvermogen’ (van een bank) is het kapitaal dat onvoorwaardelijk verliezen van de bank absorbeert in een going concern.

De Europese regelgeving beantwoordt diezelfde vraag echter met meer dan honderd pagina's definities, vermogensbestanddelen mét en zonder verliesabsorberend karakter en technische criteria over welke kapitaalinstrumenten wel en niet als ‘toetsingsvermogen’ kwalificeren. Deze regelgeving vloeit niet voort uit de prudentiële doelstelling zelf, maar uit een opeenstapeling van institutionele keuzes: politieke compromissen, door de regelgever geaccommodeerde sectorale wensen, historische aanvullingen en internationale afstemming.

Daardoor verschuift de aandacht van de economische functie van kapitaal naar de juridische kenmerken van afzonderlijke instrumenten. Dat stimuleert financiële instellingen om nieuwe varianten te ontwikkelen die binnen de letter van de regels passen, waarna de wetgever de criteria opnieuw aanscherpt.

Het probleem is dus niet dat de beleidsdoelstelling – de prudentiële doelstelling – complex is. Het probleem is dat die doelstelling in de loop van de tijd wordt aangevuld met uitzonderingen, technische criteria en institutionele compromissen. Daardoor verschuift de aandacht van het beleidsdoel naar de juridische uitwerking en wordt de regelgeving steeds complexer. ¹²

Hoewel deze mechanismen inhoudelijk verschillen, hebben zij één kenmerk gemeen: zij zijn zelfversterkend. Daardoor genereren zij telkens nieuwe complexiteit. Regelcomplexiteit is dus geen eenmalig verschijnsel, maar een voortdurend proces. Juist daarom vraagt duurzame vereenvoudiging niet alleen om minder regels, maar vooral om andere institutionele ontwerpprincipes.

Dat impliceert ook een andere benadering van wetgeving. Nieuwe complexiteit zou alleen mogen worden geïntroduceerd wanneer overtuigend is aangetoond dat hetzelfde beleidsdoel niet langs een eenvoudiger wettelijke weg kan worden bereikt. Anders gezegd: *iedere nieuwe complexiteit behoeft, net als iedere andere ingrijpende wetgevingskeuze, een zelfstandige rechtvaardiging.*

Eenvoud zou daarmee niet langer de uitzondering zijn, maar het uitgangspunt van goed wetgevingsontwerp.

Hoewel de financiële sector het vertrekpunt van deze analyse vormt, zijn de beschreven mechanismen ook herkenbaar in andere complexe beleidsterreinen. Het Regulatory Complexity Framework biedt daarmee niet alleen een verklaring voor de groei van financiële regelgeving, maar ook een algemeen ontwerpkader voor het begrijpen én duurzaam vereenvoudigen van complexe regelgeving.

Minder regels begint met anders denken

Dat verklaart ook waarom de huidige Europese vereenvoudigingsagenda's wel noodzakelijk zijn, maar waarschijnlijk niet voldoende. De Europese Commissie richt zich terecht op vereenvoudiging en codificatie van regelgeving. De ECB zoekt naar efficiënter toezicht zonder afbreuk te doen aan de financiële stabiliteit. Beide initiatieven zijn waardevol. Zij richten zich echter vooral op de bestaande regelgeving en veel minder op de mechanismen waardoor nieuwe complexiteit ontstaat.

Dat heeft ook gevolgen voor de manier waarop nieuwe regelgeving zou moeten worden ontworpen. Niet iedere nieuwe regel zou uitsluitend op effectiviteit moeten worden beoordeeld, maar ook op de vraag of zij nieuwe complexiteit introduceert. Wetgeving zou veel vaker moeten worden gebaseerd op algemene beleidsdoelen en economische functies dan op gedetailleerde voorschriften voor specifieke situaties. In zoverre sluit deze analyse aan bij het recente pleidooi van CEPS voor meer beginsel- en resultaatgerichte regelgeving. Een dergelijk uitgangspunt is echter alleen duurzaam wanneer tevens de institutionele mechanismen worden geneutraliseerd die open normen telkens opnieuw doen uitgroeien tot gedetailleerde voorschriften. Periodieke codificatie van technische regelgeving zou vanzelfsprekend moeten worden. En iedere grote crisiswetgeving zou na verloop van tijd verplicht moeten worden heroverwogen en geïntegreerd in een eenvoudiger geheel.

Pas wanneer de verborgen motor achter regelgroei wordt geneutraliseerd, wordt vereenvoudiging meer dan een tijdelijke onderhoudsbeurt. Dan ontstaat niet alleen eenvoudiger, robuuster en beter beheersbare regelgeving, maar kunnen wetgever en toezichthouder het regelgevingskader weer proactief vormgeven vanuit consistente publieke beleidsdoelen, in plaats van voortdurend reactief te moeten inspelen op uitzonderingen, ontwijkingsconstructies en nieuwe ontwikkelingen.

Eenvoudige regelgeving is daarmee geen technisch gegeven, maar een politieke en bestuurlijke keuze. Regelcomplexiteit is evenmin het gevolg van sectorspecifieke kenmerken – zoals de vaak gehoorde stelling dat financiële markten nu eenmaal inherent complex zijn – maar van een institutionele dynamiek waarbij wetgevers en toezichthouders onder druk van uitzonderingen, maatwerk en uiteenlopende belangen geleidelijk afstand nemen van consistente, doelgerichte wetgevingsprincipes. Juist daarom heeft het hier voorgestelde *Regulatory Complexity Framework* een bredere betekenis: het biedt een algemeen ontwerpkader voor het analyseren én duurzaam vereenvoudigen van complexe regelgeving.

+++

Voetnoten

1. The *EU Competitiveness Compass*, a Competitiveness Compass for the EU, COM(2025) 30 final
2. Het *Jaarverslag 2017* van de Raad van State
3. The ECB, *Simplification of the European prudential regulatory, supervisory and reporting framework*, December 2025 of the ECB Governing Council's High-Level Task Force on Simplification
4. Het Draghi rapport *The future of European Competitiveness, Part B / In-depth Analysis and Recommendations*
5. The OECD's 3 June 2026 report *Smart Regulations, Strong Business* on enabling growth and social protection in a fast-changing world.
6. European Banking Institute, *Report on simplification of EU financial law*, January 2026.
7. Karel Lannoo, Apostolos Thomadakis and Judith Arnal, More finance, less friction: how to simplify the EU's financial regulation and strengthen supervisory structures, CEPS/ECMI/ECRI Task Force Report, March 2026
8. De werkzaamheden van de ESA's worden hier niet afzonderlijk besproken, omdat zij in hoofdzaak aansluiten bij de in de inleiding behandelde standpunten. Voor de volledigheid volgt hieronder een beknopt overzicht.

EIOPA hanteert een evenwichtige, EU-brede benadering van vereenvoudiging en lastenverlichting. Daaraan wordt concreet uitvoering gegeven door een substantiële vermindering van de Solvency II-rapportagevereisten en de vereenvoudiging en inkorting van richtsnoeren van EIOPA. Relevante documenten zijn: Bolder, Simpler, Faster: EIOPA's views for better regulation and supervision, EIOPA-BoS-25/118, 8 april 2025; EIOPA-26-081 - Final report on supervisory reporting and public disclosure requirements under Solvency II; en de consultaties van EIOPA van oktober 2025 en April 2026 over het inkorten van richtsnoeren van EIOPA.

ESMA richt haar vereenvoudigingswerkzaamheden op regelgeving, toezicht en gegevensrapportage. Belangrijke initiatieven betreffen het Report on the retail investor journey: understanding retail participation in capital markets, ESMA35-243228190-7410, 12 March 2026; Final Report on the integrated collection of funds' data, ESMA12-2121844265-5150, 4 May 2026; en Final Report on the Call for Evidence on a comprehensive approach for the simplification of financial transaction reporting, ESMA12-1406959660-3235, 2 July 2026.

EBA ontwikkelt een brede vereenvoudigingsagenda voor het bancaire regelgevings- en toezichtkader, met aandacht voor Level 2- en Level 3-maatregelen, rapportagevereisten en de samenhang tussen prudentiële en resolutievereisten. Zij verbindt deze agenda met concurrentievermogen, proportionaliteit en verdere integratie van de interne markt. Relevante documenten zijn: Report on the efficiency of the regulatory and supervisory framework, EBA/REP/2025/26, 1 oktober 2025; de EBA-reactie op de consultatie van de Europese Commissie over het concurrentievermogen van de bancaire sector, 17 april 2026; en Report on simplifying the stacking orders of the EU prudential and resolution framework, EBA/REP/2026/12, 16 juni 2026. In laatstgenoemd rapport kiest de EBA voor gerichte vereenvoudiging binnen de bestaande kapitaalarchitectuur, zonder een fundamentele herordening daarvan te bepleiten.

9. Bron: eigen inventarisatie op basis van de Overview of financial services legislation van de Europese Commissie en de Interactive Single Rulebooks van de Europese toezichthoudende autoriteiten. Peildatum: juli 2025.
10. Zie ook Christine Lagarde, President van de Europese Centrale Bank, 'Monetary policy and financial stability: past lessons for future resilience', toespraak tijdens het afscheidssymposium voor DNB-president Klaas Knot, Amsterdam, 3 oktober 2025. Lagarde bepleit daarin dat de normen voor banken niet worden verlaagd, maar dat de regulering en het toezicht worden versterkt voor niet-banken die bankachtige activiteiten verrichten of nauwe banden met de bancaire sector hebben.
11. Een dergelijke interventiebevoegdheid is als zodanig niet nieuw. De AFM heeft op grond van haar productinterventiebevoegdheden onder meer de verkoop van binaire opties aan retailbeleggers verboden en beperkingen gesteld aan het aanbieden van CFD's en turbo's. Deze maatregelen zijn ingegeven door beleggersbescherming en niet door

regelgevingscomplexiteit, maar illustreren dat toezichthouders reeds bevoegd kunnen zijn om het aanbieden van complexe of bijzonder risicovolle producten te verbieden of te beperken. Zie AFM, 'Productinterventie'.

12. Een vereenvoudiging in deze richting wordt ook overwogen in aanbeveling 2 van de High-Level Task Force on Simplification van de ECB. De ECB noemt als mogelijke optie het volledig verwijderen van niet-CET1-instrumenten uit de going-concernkapitaalstructuur, maar wijst daarbij op vragen rond weerbaarheid, kapitaalneutraliteit en verenigbaarheid met de Bazelse standaarden. Het in dit artikel voorgestelde onderscheid gaat verder, doordat instrumenten die primair zijn bedoeld voor verliesabsorptie in gone concern uitsluitend in het resolutiekader van de BRRD worden ondergebracht. Zie ECB, Simplification of the European prudential regulatory, supervisory and reporting framework, December 2025, aanbeveling 2.
13. Een vereenvoudiging in deze richting wordt ook besproken in aanbeveling 2 van de High-Level Task Force on Simplification van de ECB. De ECB noemt het volledig verwijderen van niet-CET1-instrumenten uit de going-concernkapitaalstructuur als een mogelijke optie, maar wijst daarbij op vragen rond weerbaarheid, kapitaalneutraliteit en verenigbaarheid met de Bazelse standaarden. De EBA gaat in haar daaropvolgende voorstellen minder ver: zij kiest voor gerichte vereenvoudiging binnen de bestaande kapitaalarchitectuur en handhaaft de afzonderlijke rol van CET1-, AT1- en Tier 2-instrumenten. Dit verschil illustreert hoe vereenvoudiging binnen bestaande regelgevingscompromissen kan blijven en daarmee minder ver gaat dan een fundamentele herordening van de prudentiële en resolutiegerelateerde kapitaalarchitectuur. Zie ECB, Simplification of the European prudential regulatory, supervisory and reporting framework, december 2025, aanbeveling 2. En tevens in het rapport van de EBA "On simplifying the stacking orders of the EU prudential and resolution framework, EBA/REP/2026/12, 16 juni 2026".

+++