



Rabobank

## Basel III: stevig maar realistisch

In november 2010 bekrachtigden regeringsleiders tijdens de G-20 top in Seoul de strengere kapitaal- en liquiditeitseisen voor banken, zoals voorgesteld door het Basels Comité. Hoewel de nieuwe eisen geleidelijk worden ingevoerd en iets minder streng zijn dan in de eerste voorstellen<sup>1</sup>, blijft de impact van dit zogenoemde Basel III akkoord stevig. Niet alleen voor banken, maar ook voor hun klanten en de economie. De strengere eisen zijn echter noodzakelijk om de financiële weerbaarheid van banken en het vertrouwen in de sector te vergroten. Het is daarbij wel belangrijk om een goede balans te vinden tussen financiële stabiliteit en economische groei en om eventuele andere ongewenste effecten van Basel III ook in het oog te houden.

### Wat houdt Basel III in?

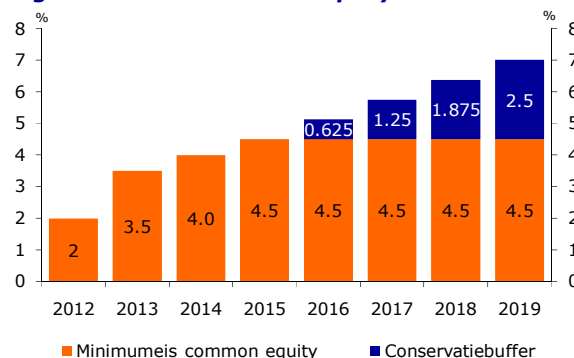
Basel III bestaat uit strengere internationale kapitaal- en liquiditeitseisen voor banken. Deze eisen worden hieronder beknopt toegelicht.

*Hogere minimumkapitaaleisen en extra buffers*  
De minimumeis voor *common equity*<sup>2</sup>, het bankkapitaal van de hoogste kwaliteit, wordt stapsgewijs verhoogd van 2% naar 4,5% van de risicogewogen activa. Bovenop deze 4,5%-minimumeis komt een nieuwe *conservatiebuffer* van uiteindelijk 2,5%. Deze buffer moet ook uit *common equity* bestaan (figuur 1). Banken mogen in tijden van crisis op de *conservatiebuffer* interen, mits zij tegelijkertijd snijden in winst- en bonusuitkeringen. De buffer is dus geen 'harde' minimumeis. Banken

<sup>1</sup> Zie Rabobank (2010a en b) voor deze voorstellen.

<sup>2</sup> *Common equity* (of *core Tier 1 kapitaal*) vangt onverwachte verliezen als eerste op en is altijd beschikbaar. Het bestaat uit aandelenkapitaal (commerciële banken) of ledencertificaten/coöperatieve aandelen (coöperatieve banken) en ingehouden winsten.

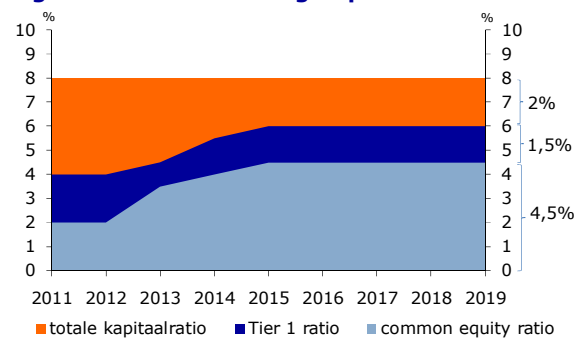
Figuur 1: Meer *common equity*



Bron: Basels Comité voor Bankentoezicht, Rabobank

zullen zo'n situatie echter willen voorkomen. De minimale *common equity* ratio bedraagt daarom in de praktijk toch 7%. In tijden van excessieve kredietgroei komt de minimum *common equity ratio* nog hoger uit. Nationale toezichthouders mogen dan namelijk een *anticyclische buffer* van maximaal 2,5% eisen om de opbouw van risico's in het financiële systeem te beperken. Deze nieuwe buffer moet bestaan uit *common equity* of ander kapitaal dat verliezen volledig kan absorberen. De minimumeis voor het *totale Tier 1 kapitaal* stijgt verder van 4% naar 6%, terwijl de minimale *totale kapitaalratio* 8% blijft (figuur 2). Maar ook deze ratio's zijn vanwege de conservatiebuffer in de praktijk hoger (8,5% en 10,5%). Ten slotte moeten banken in aanvulling op de strengere kapitaaleisen voor complexe securitisaties en het handelsboek die eind 2011 ingaan, ook meer kapitaal gaan

Figuur 2: Samenstelling kapitaal verandert



Bron: Basels Comité voor Bankentoezicht, Rabobank

aanhouden voor tegenpartijrisico. Dit is het kredietrisico op derivatentransacties.

#### *Strengere eisen aan kwaliteit van kapitaal*

Kapitaal heeft een hoge kwaliteit als het in staat is verliezen daadwerkelijk en volledig op te vangen. Sommige kapitaalelementen bleken hier tijdens de crisis niet toe in staat. Basel III stelt daarom strengere eisen aan de kwaliteit van de verschillende kapitaalsoorten. Zo moeten aftrekposten zoals *goodwill* voortaan van *common equity* worden afgetrokken in plaats van het totale Tier 1 en Tier 2 kapitaal. Banken kunnen nu namelijk hoge Tier 1 ratio's publiceren en tegelijkertijd slechts weinig *common equity* hebben. Verder leiden bepaalde posten, zoals investeringen in andere financiële instellingen, sneller tot aftrek van het *common equity*. Hybride kapitaal-instrumenten tellen alleen nog mee als *additioneel Tier 1 kapitaal* wanneer ze aan strenge eisen voldoen. Veel van de bestaande hybride kapitaal-instrumenten voldoen daar niet aan en worden in een periode van tien jaar uitgefaseerd. Ten slotte wordt het *aanvullend Tier 2 kapitaal*<sup>3</sup> vereenvoudigd en het *overige Tier 3 kapitaal* (dat onder voorwaarden mee-telt ter dekking van marktrisico) afgeschaft.

#### *Extra kapitaaleis voor systeembanken*

Het Basels Comité studeert nog op een extra kapitaaleis voor systeembanken<sup>4</sup>. Deze banken zouden vanwege een impliciete overheids-garantie mogelijk meer risico nemen dan andere banken en concurrentievoordelen hebben op de fundingmarkt.

### **Rol contingent capital en bail-in debt**

Het Basels Comité bestudeert ook nog in hoeverre banken de minimum kapitaaleisen met *contingent capital* en *bail-in debt* mogen invullen. Dit zijn obligaties die worden omgezet in aandelen of waar de waarde sterk van ver-

mindert, als een bank in financiële problemen verkeert. Het idee is dat obligatie-houders dan delen in de pijn, waardoor de schade voor belastingbetalers wordt beperkt en markt-discipline wordt vergroot. Bij *contingent capital* ligt de *trigger* hiervoor van tevoren vast, bijvoorbeeld als de kapitaalratio van de bank onder een grenswaarde zakt. Bij *bail-in debt* ligt *geen trigger* vast maar moet de investeerder rekening houden met afschrijving op zijn obligatie. Rabobank waarschuwt dat *bail-in debt* daarom onrust kan veroorzaken wanneer de bank in problemen verkeert (FT, 2010). Beleggers hebben namelijk geen zekerheid over de omvang van hun verliezen.

#### *Niet-risicogewogen leverage ratio*

De introductie van een *leverage ratio*<sup>5</sup> moet overmatige schuldopbouw door banken, één van de oorzaken van de kredietcrisis, helpen beperken. In 2013 begint een vierjarige testfase met een *minimale leverage ratio* van 3%. De waarde van de bancaire activa mag vanaf dan maximaal 33 1/3 keer de waarde van het Tier 1 kapitaal bedragen.

#### *Voor het eerst internationale liquiditeitseisen*

Basel III introduceert internationaal geharmoniseerde liquiditeitseisen, waarin de *liquidity coverage ratio (LCR)* en de *net stable funding ratio (NSFR)* centraal staan. De LCR vereist dat banken voldoende *zeer liquide activa*<sup>6</sup> aanhouden om de uitstroom van middelen gedurende dertig dagen in een zwaar stressscenario op te vangen. De NSFR vereist dat banken hun activa met meer (stabiele) langetermijnmiddelen financieren.

### **Impact Basel III voor bankwezen**

#### *Banken versterken hun balans*

Hoewel banken hun eigen vermogen sinds de crisis hebben versterkt<sup>7</sup>, is dat nog niet vol-

<sup>3</sup> Tier 1 kapitaal absorbeert verliezen van banken in *going concern*, Tier 2 kapitaal in *gone concern*. (Basels Comité voor Banktoezicht, 2009)

<sup>4</sup> Banken die vanwege hun grootte, complexiteit en verwevenheid met andere banken het financieel systeem en de economie ontwrichten als zij failliet gaan.

<sup>5</sup> De verhouding tussen het Tier 1 kapitaal en de niet-risicogewogen activa op én buiten de balans.

<sup>6</sup> Cash, overheidsobligaties, bedrijfsobligaties en gedekte obligaties van hoge kwaliteit.

<sup>7</sup> De Tier 1 ratio steeg in het Europese bankwezen met 1,4% in de periode 2006-2009 (OECD, 2010).

doende om aan de nieuwe kapitaaleisen te voldoen. Hoeveel extra kapitaal nog nodig is, is echter lastig in te schatten. Basel III omvat namelijk niet alleen stevige kapitaaleisen, maar ook een strengere definitie van kapitaal en een verbreding van de risicodekking. Bovendien zal de markt meer eisen dan het minimum, kunnen nationale toezichthouders bij de invulling van Basel III nog strengere eisen opleggen en is de extra eis voor systeem-banken nog niet bekend. Een grove schatting is echter dat Europese banken enkele honderden miljarden euro's extra kapitaal nodig hebben (EBF/ IIF, 2010a). Ook de meeste Nederlandse banken moeten hun kapitaalbuffers verhogen (DNB, 2010). Van de liquiditeitseisen heeft de NSFR, die vanaf 2015 wordt getest en in 2018 wettelijk wordt ingevoerd, de grootste impact. Het Europese bankwezen voldoet op dit moment nog niet aan deze norm (IMF, 2010) en moet daarom meer stabiele, langetermijnmiddelen aantrekken op de spaar- en kapitaalmarkt. Basel III wordt voor het Nederlandse bankwezen, onder andere door DNB-president en voorzitter van het Basels Comité Nout Wellink, overigens wel 'haalbaar' geacht.<sup>8</sup>

#### *Uitdagingen bij het voldoen aan de eisen*

Dit betekent echter niet dat het makkelijk zal zijn. Het aanvullen van de kapitaalbuffers door extra winstinhouding, zoals het CPB (2010) voorstelt, is bijvoorbeeld moeilijk. De winst van banken komt namelijk onder druk te staan door de hogere kapitaal- en fundingkosten en de lagere opbrengsten die met Basel III gepaard gaan.<sup>9</sup> Lagere rendementen en lagere dividenduitkeringen maken het vervolgens ook moeilijk om nieuw aandelenkapitaal aan te trekken. Het voldoen aan de NSFR is ook een

uitdaging. De omvang van spaarmarkten is, zeker in Nederland<sup>10</sup>, beperkt en op de kapitaalmarkt begeven zich ook overheden met grote financieringsbehoeften. Bovendien ontstaat er extra vraag op deze markten omdat 1200 miljard euro huidige langetermijnfinanciering van banken de komende jaren afloopt (ECB, 2010). Deze grote vraag zal de prijs van langetermijnfunding opdrijven. Onder andere om banken tegemoet te komen bij de overgang naar Basel III is daarom gekozen voor een geleidelijke invoering van de strengere eisen. De hogere kapitaalniveaus zouden dan grotendeels met winstinhouding kunnen worden bereikt. De kans is echter groot dat de lange overgangperiode (2013-2019) alleen op papier bestaat. De markt verwacht in ieder geval van de grootbanken dat zij al per 1 januari 2013 aan de eisen voldoen (*frontloading*). Dat verhoogt de druk.

#### *Basel III dwingt banken tot keuzes*

Omdat kapitaal en liquiditeit schaars zijn, zullen sommige banken er voor kiezen (of zijn genooddaakt) om de balans in te krimpen, bijvoorbeeld door activa te verkopen. Dit verkleint immers de kapitaal- en liquiditeitsbehoefte. Waarschijnlijk verminderen banken met name risicovolle, kapitaalintensieve activiteiten (zoals *investment banking*) en bewegen zij naar een meer traditioneel retailbankingmodel. Ook zullen banken hun belangen in andere financiële instellingen inperken, aangezien deze belangen slechts beperkt meetellen als *common equity*.

Sommige banken zullen afzien van hun bankverzekeraarmodel of dit op een andere manier vorm geven, bijvoorbeeld door een strategisch samenwerkingsverband.

#### **Effect op klanten: positief en negatief**

Hogere en sterkere buffers dragen bij aan de financiële stabiliteit. Dat is essentieel voor stabiele economische groei waar ook klanten van profiteren. Aan meer zekerheid hangt echter ook een prijskaartje. Zo leidt Basel III tot

<sup>8</sup> Openbare technische briefing over Basel III in Tweede Kamer door N. Wellink, 10 november 2010.

<sup>9</sup> Eigen vermogen is duurder dan vreemd vermogen, omdat investeerders voor het risico dat zij lopen extra rendement eisen. Langetermijnmiddelen zijn ook duurder dan kortlopende schulden waarbij het risico van *bail-in* de kosten verder verhoogt. Ten slotte hebben liquide activa een lager rendement.

<sup>10</sup> Zie Rabobank (2010b)

hogere krediettarieven, omdat banken de hogere kapitaal- en fundingkosten zullen verwerken in hun prijzen. Dat is namelijk nodig om de winstgevendheid, die noodzakelijk is voor de opbouw van kapitaal, op peil te houden.<sup>11</sup> De hogere kredietrentes in combinatie met kapitaal- en liquiditeitschaarste zullen de bancaire kredietverlening drukken en daardoor ook de economische groei. Waarschijnlijk schaadt dit met name particulieren en kleine bedrijven die in tegenstelling tot grote bedrijven nergens anders terecht kunnen voor hun financieringsbehoefte. De NSFR versterkt dit bovendien omdat banken voor *retail financiering* meer dure, stabiele middelen moeten aanhouden dan voor *wholesale financiering*.

### Ongewenste effecten van Basel III?

Basel III moet de financiële stabiliteit vergroten, maar er zijn ook kritische geluiden dat Basel III de financiële stabiliteit kan schaden. Omdat banken voldoende winst moeten maken om de benodigde buffers op te bouwen, zijn zij mogelijk geneigd meer risico te nemen (ECB, 2010). Ook kan toezichtsarbitrage, de verplaatsing van activiteiten naar minder of onge-reguleerde sectoren, toenemen. Hoe hoger kapitaal- en liquiditeitseisen, hoe groter immers de prikkel 'to game the system'. Verder bestaat er de angst dat verschillen tussen banken worden uitvergroot, wanneer banken eerder aan de eisen proberen te voldoen. Niet alle banken zijn daartoe in staat, bijvoorbeeld de banken die sterk afhankelijk zijn (geweest) van de liquiditeitssteun van de ECB. Wanneer er een tweedeling ontstaat tussen sterke en minder sterke banken, neemt het vertrouwen in de sector per saldo niet toe. Het is daarom belangrijk dat toezichthouders, naast de negatieve gevolgen van Basel III voor de kredietverlening en economie, deze ongewenste effecten in het oog houden en daar op acteren.

<sup>11</sup> Hier bestaat een verschil tussen coöperatieve en commerciële banken. Coöperatieve banken voegen winsten toe aan reserves en keren geen dividend uit. Dit is ook noodzaak omdat zij minder makkelijk kapitaal kunnen aantrekken dan commerciële banken.

### Conclusie

*Basel III omvat stevige kapitaal- en liquiditeits-eisen die noodzakelijk zijn om de weerbaarheid van banken en de financiële stabiliteit te vergroten. Dat is echter niet zonder prijs: de kredietverlening door banken zal afnemen en duurder worden waardoor de economische groei vertraagt. Aangezien Basel III geen harde garantie biedt voor het voorkomen van crises, is het daarom belangrijk om het juiste evenwicht te vinden tussen meer financiële stabiliteit en minder economische groei. Daarnaast moeten toezichthouders er voor waken dat door Basel III geen effecten optreden die leiden tot meer risico in het financiële systeem.*

januari 2011

Nicole Smolders (040 – 2179108)

N.M.P.Smolders@rn.rabobank.nl

[www.rabobank.com/kennisbank](http://www.rabobank.com/kennisbank)

### Bronnen

Basels Comité voor Banktoezicht (2009), *Strengthening the resilience of the banking sector*, consultatiedocument, 17 december.  
Basels Comité voor Banktoezicht (2010), *Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems en Basel III: International framework for liquidity risk measurement, standards and monitoring*, 16 december.  
CPB (2010), *Zijn strengere kapitaaleisen kostbaar?*, CPB document, no 215, december.  
DNB (2010), *Overzicht Financiële Stabiliteit in Nederland*, nr. 12, november 2010.  
ECB (2010), *EU Banking sector stability*, september.  
Financial Times (2010), *Rabobank warns over bail-ins*, 9 november.  
Het Financieele Dagblad (2010), *Basel III leidt tot traditionele bank*, interview N. Wellink, 13 september.  
IIF/ EBF (2010a), *Interim Report on the Cumulative Impact on the Global Economy of Proposed Changes in the Banking Regulatory Framework*, juni.  
IIF/ EBF (2010b), *The Net Cumulative Economic Impact of Banking Sector Regulation: Some New Perspectives*, oktober.  
IMF (2010), *Impact of Regulatory Reforms on Large and Complex Financial Institutions*, IMF staff position note, 3 november.  
OECD (2010), *Economic Outlook*, no. 88, november.  
Rabobank (2010a), *Impact van de nieuwe kapitaalvoorstellen uit Basel*, Themabericht 2010/06.  
Rabobank (2010b), *Liquiditeitseisen uit Basel maken bankieren een stuk lastiger*, Themabericht 2010/11.