

Vergaderjaar 2013–2014

21 501-07

Raad voor Economische en Financiële Zaken

Nr. 1122

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 februari 2014

Tijdens het AO Ecofin van 23 januari jl. is mij gevraagd nader in te gaan op het voorlopige akkoord dat de toezichthouders in het Bazelse Comité recentelijk hebben bereikt over de leverage ratio en over de liquiditeits-eisen die voor banken gaan gelden. In deze brief ga ik zowel inhoudelijk als procesmatig in op het bereikte akkoord.

Leverage ratio

Het Bazelse Comité bereikte op 12 januari jl. een voorlopig akkoord over de definitie van de leverage ratio. Deze ratio deelt het totale kernkapitaal van een bank door de totale blootstellingen. Opgemerkt dient te worden dat dit voorlopige akkoord slechts betrekking heeft op de definitie van de totale blootstellingen en niet ingaat op de definitie van kapitaal. Ook over de *hoogte* van de leverage ratio zijn geen nieuwe afspraken gemaakt.

Het akkoord is onderdeel van een meerjarig traject dat het Bazelse Comité enkele jaren geleden in gang heeft gezet. In dit kader zijn in 2010 in het Bazelse Comité de eerste afspraken gemaakt over de definitie van de leverage ratio. Vervolgens publiceerde het Bazelse Comité in juni 2013 een consultatiedocument over de leverage ratio met specifieke voorstellen voor de definitie van de totale blootstellingen. Deze voorstellen waren ambitieus en er werd onder meer gepleit voor het vrijwel volledig meenemen van alle *off balance sheet* blootstellingen van banken op een gelijke manier als *on balance sheet* blootstellingen. Onderdeel van het voorstel was ook een strenge behandeling van derivatenposities en effectenuitleen.

Hieronder worden de belangrijkste wijzigingen uit het akkoord besproken, waarbij nadrukkelijk aangegeven wordt wat is gewijzigd ten opzichte van de oorspronkelijke voorstellen uit het consultatiedocument. Ook wordt ingegaan op de implicaties van de gemaakte afspraken voor de hoogte van de leverage ratio en het internationale en Europese vervolgtraject met betrekking tot de leverage ratio.

Voorgestelde wijzigingen

Derivatenposities

In het akkoord zijn een aantal wijzigingen aangebracht in de wijze waarop omgegaan kan worden met derivatenposities. Tijdens de consultatieronde bleek dat de blootstelling aan geschreven kredietderivaten groter kon zijn dan het maximale verlies dat een bank hierop zou kunnen hebben in het meest extreme scenario. Dit is nu aangepast, waardoor de totale blootstelling wordt beperkt tot het maximale verlies dat kan worden geleden op een kredietderivaat.

Daarnaast krijgen banken ten opzichte van de consultatieversie wat meer ruimte om kredietderivaten die ze zelf uitschrijven, zoals het verkopen van verzekeringen tegen wanbetaling (een CDS), te verminderen met een verzekering die de betreffende bank op zijn beurt afsluit tegen een faillissement van de desbetreffende onderliggende tegenpartij.¹

Het akkoord biedt banken ook de mogelijkheid om bij het vaststellen van de leverage ratio onder voorwaarden tegengestelde bilaterale derivatenposities tegen elkaar weg te strepen. *Netting* zorgt er dus voor dat niet de bruto-blootstelling maar de netto-blootstelling, die kleiner is, meetelt bij het bepalen van de totale blootstellingen ten behoeve van de leverage ratio. Deze mogelijkheid werd ook al geboden in het consultatievoorstel. *Netting* is echter alleen toegestaan wanneer sprake is van tegengestelde derivatenposities tussen twee partijen.² Ook dienen banken aan te tonen dat er geen juridische obstakels bestaan en *netting* zonder problemen kan plaatsvinden.

Effectenuitleen

Banken kunnen effecten tijdelijk uitlenen en ontvangen hiervoor in ruil contanten of een ander effect als onderpand. Omgekeerd kunnen banken ook effecten lenen. Het voorstel van het Bazelse Comité was om blootstellingen aan dergelijke transacties volledig mee te laten tellen bij de vaststelling van de totale blootstellingen van een bank. Hierop worden nu enkele uitzonderingen toegestaan, met als gevolg dat ook hier meer aandacht zal zijn voor netto- in plaats van de brutoposities.³

Off balance sheet blootstellingen

Het consultatiedocument stelde voor dat voor vrijwel alle *off balance sheet items* een zogenoemde *credit conversion factor* (CCF) van 100% zou moeten worden gebruikt. Dit betekent dat deze blootstellingen net zo zwaar zouden meetellen bij het bepalen van de totale blootstellingen als reguliere *on balance sheet* blootstellingen. Het voorlopige akkoord laat deze aanpak los: in plaats van een CCF van 100% wordt, afhankelijk van de

¹ Bijvoorbeeld: bank A verzekert een staatsobligatie uitgegeven door overheid X die gekocht is door bank B. De obligatie is 100 waard. Wanneer bank A tegelijkertijd zichzelf ook beschermt tegen potentiële wanbetaling door overheid X door elders bescherming te kopen die 50 waard is, dan hoeft slechts $100 - 50 = 50$ te worden meegeteld bij het bepalen van de totale activa ten behoeve van de leverage ratio.

² Er kan dus geen sprake zijn van het eenvoudigweg wegstrepen van de totale derivatenportefeuille aan de activazijde tegen de totale derivatenportefeuille aan de passivazijde van de bankbalans.

³ Zo mogen contanten die bank A in de toekomst zal terugontvangen van tegenpartij B wanneer bank A een geleend effect van bank B zal terugbezorgen, worden weggestreept tegen eventuele contanten die bank B omgekeerd nog van A ontvangt in een soortgelijke transactie. Hieraan worden wel aanvullende eisen gesteld. Zo moet onder meer de looptijd van beide transacties identiek zijn.

mate van risico van een bepaalde *off balance sheet* verplichting, een CCF van tussen de 20% en 100% toegepast. Hiermee sluit het Bazelse Comité aan bij de bestaande risicogewogen methodiek en zullen banken op een gemiddeld lagere CCF uitkomen dan het geval zou zijn geweest wanneer het voorstel uit het consultatiedocument was gevolgd.

Effecten op leverage ratio's

De effecten van het gehele pakket zijn voorsnog niet door het Bazelse Comité gekwantificeerd. In verscheidene media is niettemin opgetekend dat het totale effect van de wijzigingen de leverage ratio's gemiddeld 0,2 à 0,3 procentpunt kan verhogen.⁴ Aannemelijk is dat binnen dit gemiddelde wel substantiële verschillen tussen banken zullen bestaan, afhankelijk van verschillen in bedrijfsmodellen. Voor internationaal opererende zakenbanken kunnen de wijzigingen met betrekking tot effectenuitleen en derivatenposities relatief positief uitpakken. Daarnaast hebben de afspraken over *off balance sheet* blootstellingen naar verwachting een relatief positief effect op de leverage ratio's van Amerikaanse banken, omdat deze bij Amerikaanse bank gemiddeld groter zijn dan bij Europese banken.

Ook DNB heeft nog geen exacte cijfers over het effect van de wijzigingen op de leverage ratio's van de (grootste) Nederlandse banken. Gezien de aard van de wijzigingen, en gelet op de bedrijfsmodellen van de Nederlandse grootbanken, is echter de verwachting dat het gemiddelde effect op de leverage ratio van de Nederlandse banken niet hoger zal liggen dan het internationale gemiddelde.

Vervolgtraject

Het akkoord over de definitie van de leverage ratio is «voorlopig definitief». Het Bazelse Comité gebruikt de afspraken die tot op heden zijn gemaakt om een observatieperiode te starten en in 2017 met een definitief voorstel te komen over de vormgeving en de hoogte van de leverage ratio, met het oog op de invoering van een bindende leverage ratio per 1 januari 2018. Dit betekent dus dat er nog geen definitieve afspraken gemaakt zijn over zowel de hoogte als de definitie van de leverage ratio.

In Europa zal de Europese Commissie uiterlijk in 2016, op basis van input van de Europese Bankenautoriteit (EBA) en binnen de kaders zoals gesteld door het Bazelse Comité, met een definitief voorstel komen voor de vormgeving van de leverage ratio in Europa. Dit voorstel zal in de Ecofin Raad en het Europees Parlement worden behandeld. De Europese Commissie streeft er vanzelfsprekend naar om de regels ten aanzien van de leverage ratio, conform de planning van het Bazelse Comité, per 1 januari 2018 in Europa te introduceren.

Liquiditeitseisen

De kredietcrisis heeft laten zien dat de liquiditeitspositie van banken snel kan verslechteren en dat veel banken te weinig liquide activa aanhielden en/of een te kort financieringsprofiel hadden. Hierdoor kon minder toegankelijke marktfinanciering moeilijker worden opgevangen, met in sommige gevallen overheidssteun als gevolg. Naast kapitaaleisen, die zien op de solvabiliteit van een bank, worden daarom nu voor het eerst op mondiaal niveau minimale eisen gesteld aan de liquide activa die banken moeten aanhouden (in Nederland bestaan overigens al sinds 2003 liquiditeitsregels voor banken).

⁴ Zie bijvoorbeeld: *Financial Times. Banks win Basel concessions on debt rules. 13 januari 2014.*

Het Bazel III raamwerk introduceert deze nieuwe liquiditeitsvereisten, waaronder de *liquidity coverage ratio* (LCR). De LCR vereist dat banken voldoende liquide activa moeten aanhouden om een stressscenario van minimaal 30 dagen te overleven. Indien de te verwachten uitstroom van bijvoorbeeld deposito's over 30 dagen precies kan worden opgevangen door (zeer) liquide activa die een bank op de balans heeft staan, is de LCR 100%. Vanaf 2019 moet dit minimaal het geval zijn. Er is een geleidelijk ingroeipad vastgesteld, te beginnen met een minimale LCR van 60% in 2015.

Al in 2013⁵ bereikte het Bazelse Comité een akkoord over de vormgeving van de LCR, inclusief welke (groepen) activa in aanmerking komen om als liquide of zeer liquide te worden aangemerkt. Het recente akkoord van het Bazelse Comité legt afspraken vast over: (i) de wijze waarop internationaal actieve banken vanaf 2015 dienen te rapporteren over de LCR, (ii) een raamwerk dat toezichthouders handvaten moet geven om te toetsen of bepaalde activa die nu wel meetellen voor de LCR, ook in de toekomst nog langer (op dezelfde manier) zouden mogen meetellen, en (iii) de voorwaarden waaronder leningen die centrale banken in ruil voor adequaat onderpand tijdelijk aan banken verstrekken kunnen meetellen als liquide activa voor het bepalen van de LCR.

In Europa spelen EBA en de Europese Commissie een belangrijke rol bij het vertalen en wettelijk verankeren van de afspraken van het Bazelse Comité over de LCR. In het Europese kapitaaleisenraamwerk CRD-IV is vastgelegd dat de Europese Commissie uiterlijk 30 juni 2014 een gedelegeerde handeling vaststelt over de vormgeving van de LCR in de EU, welke vervolgens per 1 januari 2015 in werking moet treden. Op deze manier weten de Europese banken tijdig aan welke eisen zij rondom de LCR precies moeten voldoen. Conform de afspraken uit CRD-IV heeft EBA hiertoe eind 2013 twee rapporten opgesteld en de Commissie hiermee van input en aanbevelingen voorzien voor het opstellen van de gedelegeerde handeling. De Commissie zal op basis van onder meer deze aanbevelingen nu een voorstel voor een gedelegeerde handeling uitwerken.

Tot slot

De gemaakte afspraken in het Bazelse Comité over de definitie van de leverage ratio zijn onderdeel van een meerjarig internationaal en Europees traject over de leverage ratio dat al in een eerder stadium is uitgestippeld. De voorgestelde wijzigingen hebben een opwaarts effect op de huidige leverage ratio's van banken, maar zijn daarmee niet per definitie onredelijk of onwenselijk. Zo zou een te strikte behandeling van derivatenposities de totale blootstellingen van banken, en daarmee de risico's die banken lopen, kunnen overschatten.

Op het gebied van het *netten* van bruto (derivaten)posities komt het uiteindelijke Bazelse akkoord de thans in de Verenigde Staten (VS) geldende praktijk enigszins tegemoet, maar zeker niet volledig. Ook met dit akkoord zullen vermoedelijk substantiële verschillen blijven tussen de manier waarop hier op dit moment in de VS mee wordt omgegaan en de Bazelse afspraken. Dit betekent dat Amerikaanse banken *ceteris paribus* gemakkelijker een bepaalde leverage ratio hoogte kunnen bereiken dan Europese banken, wanneer hiervoor niet gecorrigeerd wordt.

Het Bazelse akkoord bevat ook elementen waar ik kritischer tegenover sta. Dit heeft met name betrekking op de behandeling van *off balance sheet*

⁵ Zie Bazelse Comité. *Basel III. The liquidity coverage ratio and liquidity risk monitoring tools*. 7 januari 2013.

verplichtingen. Voor het meewegen van deze verplichtingen wordt immers teruggegrepen op de systematiek die hiertoe in Bazel III wordt gehanteerd ten behoeve van het bepalen van de *risicogewogen* kapitaal-eisen. Dit staat echter haaks op het *ongewogen* karakter van de leverage ratio. Alhoewel dit ook aansluit bij de aanpak die op dit moment in CRD-IV wordt gehanteerd, had het Bazelse Comité mijns inziens vast moeten houden aan de oorspronkelijke voorstellen teneinde de definitie van de leverage ratio op dit punt aan te scherpen.

Het Bazelse akkoord over de leverage ratio maakt duidelijk dat niet alleen de hoogte van de leverage ratio van belang is, maar ook de definitie. Het kabinet is van mening dat het totaal aan internationale en Europese afspraken over de definitie en de hoogte van de leverage ratio uiteindelijk ambitieus zal moeten zijn. Alleen dan komen we tot een betere verhouding tussen het eigen vermogen en de totale blootstellingen van banken.

De Minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem