

# Bazel III: nieuwe kapitaal- en liquiditeitstandaarden voor banken

*De afronding van Bazel III is een belangrijke mijlpaal: de aangescherpte eisen zetten banken aan tot betere risicobeheersing en het aanhouden van grotere kapitaal en liquiditeitsbuffers.*

*Daarmee bevordert Bazel III de weerbaarheid van banken en het vertrouwen daarin. Belangrijke vervolgstappen zijn de uitwerking van Bazel III in de regelgeving, de naleving van de nieuwe regels door de banken en een scherp toezicht.*

Vele tekortkomingen in de regelgeving zijn aan het licht gekomen door de kredietcrisis. Belangrijke omissies lagen in de regelgeving voor het niveau en de kwaliteit van het kapitaal dat banken moeten aanhouden. Ander gebrekkig element in de regels vormde de risicometing binnen het handelsboek. Vooral Amerikaanse banken hadden massale, illiquide kredietuitzettingen in handelsportefeuilles, die gedurende de crisis resulteerden in zware verliezen. Ook op het terrein van liquiditeit waren er tekortkomingen. Veel banken steunden overmatig op marktfinanciering om gesecuritiseerde, illiquide activa te financieren.

In reactie daarop heeft het Bazels Comité voor banktoezicht het voortouw genomen om de weerbaarheid van het bankensysteem naar een hoger plan te tillen. Kern van de Bazelse hervormingen vormen strengere regels voor het kapitaal en de liquiditeit van banken. Hierbij zijn niet alleen bestaande eisen van Bazel II aangescherpt, maar ook nieuwe standaarden neergezet, zoals een aanvullende kapitaalmaatstaf die de balansomvang weergeeft in verhouding tot het aangehouden kapitaal en liquiditeitseisen. Het aangescherpte Bazel II kapitaalraamwerk in combinatie met deze nieuwe elementen wordt aangeduid als Bazel III.

### Kapitaalraamwerk herzien

Allereerst worden strengere eisen gesteld aan de kapitaalinstrumenten die tot het kernkapitaal kunnen worden gerekend. In de toekomst ligt de focus primair op het kapitaal van de hoogste kwaliteit, te weten aandelenkapitaal en ingehouden winsten. Een deel van de huidige kapitaalinstrumenten, zoals bepaalde hybride vormen van kapitaal, zal hierdoor niet meer kwalificeren als kernkapitaal. Deze versmalling van de kapitaalsdefinitie betekent een belangrijke verbetering van het kapitaalregime. Daarbovenop wordt het kapitaalregime aangescherpt door een betere risicodekking en de introductie van een hogere minimumeis en buffervereisten. De uiteindelijke minimumeis voor kernkapitaal wordt verhoogd van 2% naar 4,5% van de totale risicogewogen activa van een bank. Verder is een minimum kapitaaleis van 6% voor de ruimere Tier 1 definitie van het kapitaal vastgesteld en blijft de minimumeis voor het totale kapitaal gehandhaafd op 8% (zie de box voor een toelichting op de kwantitatieve eisen).

Het kapitaalregime beoogt voldoende hoge kapitaaleisen voor te schrijven voor alle materiële risico's waaraan banken zijn blootgesteld. Gedurende de crisis bleek dat vele risico's niet afdoende werden weerspie-

geld in het risicogebaseerde regime van Bazel II. Het Comité heeft de regels aangescherpt voor zowel het handelsboek als voor complexe securitisaties en posities die banken buiten de balans aanhouden. Dit gewijzigde handelsboekraamwerk leidt tot een nieuwe kapitaaleis, die gemiddeld drie tot vier maal hoger is dan de oude kapitaaleis. Gefinaliseerd worden op dit moment ook de kapitaaleisen en de risicomangementstandaarden voor tegenpartijkredietrisico (het risico dat de tegenpartij van een financieel contract, zoals een optie, in betalingsproblemen raakt gedurende de looptijd van het contract).

### Kapitaalbuffers

Tevens zijn er maatregelen om banken te stimuleren tot het opbouwen van extra kapitaal boven de minimumeisen. Deze buffers worden opgebouwd in goede tijden, zodat banken tijdens een crisis beter in staat zijn verliezen op te vangen. Om dit te helpen verwezenlijken, wordt allereerst een *capital conservation buffer* geïntroduceerd. Naarmate een bank dichterbij de minimumeis voor kapitaal komt, zal deze methodiek een beperking opleggen aan de uitkeringen van de bank. Dit laatste omvat dividenden, aandelen terugkoop en bonussen. Het inhouden van de winst aan de vooravond van een economische neergang zal ervoor zorgen dat kapitaal beschikbaar blijft om de kredietverlening gedurende de neergang zelf in stand te houden. Deze buffer, die 2,5% van de risicogewogen activa vormt en bestaat uit kernkapitaal, stimuleert banken om naar een streefwaarde van 7% voor de kapitaalratio te groeien (zie de box). Deze buffervereiste wordt stapsgewijs ingevoerd.

In aanvulling hierop is in juli 2010 een voorstel uitgebracht voor een *contracyclische kapitaalbuffer* [zie het artikel 'De werking van de nieuwe contracyclische buffer in Bazel III' elders in dit KB]. Deze buffer wordt gekoppeld aan de nationale kredietgroei, waarbij een bank de buffer moet vergroten als de kredietverlening harder groeit dan in normale tijden. De contracyclische buffer kan variëren van 0% tot 2,5% en wordt bovenop de eerder genoemde capital conservation buffer van 2,5% gezet. Deze buffer vergroot de weerbaarheid van banken tegen onevenwichtigheden in het systeem. Een positief neveneffect is dat de kredietverlening in geval van de opbouw van onevenwichtigheden wordt afgeremd, wat helpt om de ernst van een eventuele crisis te beperken.

## Box De nieuwe kapitaalminima / -targets versus de huidige

Voor de vaststelling van een nieuw minimum is gemikt op het kapitaalniveau waarop schuldeisers en andere marktpartijen een instelling als levensvatbaar beschouwen. Zoals in onderstaande figuur aan de linkerkant is geïllustreerd heeft de huidige Bazel II minimumeis van 8% betrekking op het totale kapitaal, waarvan minstens de helft (4%) moet bestaan uit Tier 1 kapitaal, dat op zijn beurt voor de helft moet bestaan uit core Tier 1 kapitaal.<sup>1</sup> Dit betekent dat voor Tier 2 kapitaal 4% ruimte is.

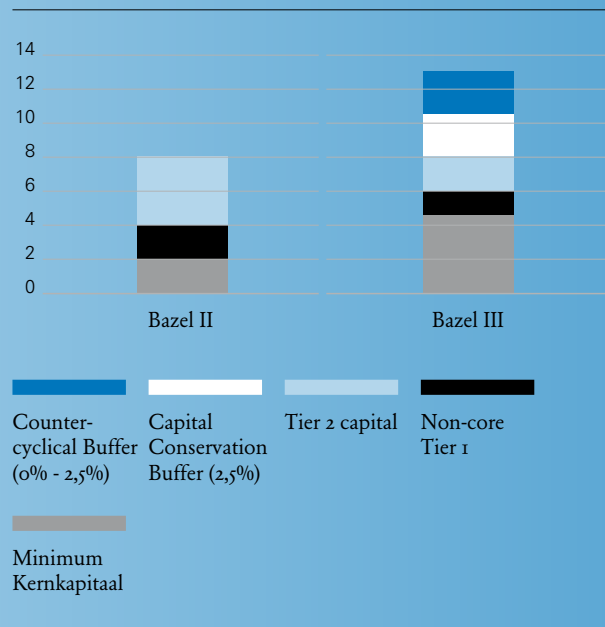
In het nieuwe kader (rechts in figuur) ligt de nadruk op core Tier 1 kapitaal. De minimumeis hiervoor is vastgesteld op 4,5% van de totale risicogewogen activa van een bank. Verder is een minimum kapitaalseis van 6% voor de ruimere Tier 1 definitie van kapitaal vastgesteld (impliceert een non-core Tier 1 eis van 1,5%) en blijft de eis voor het totale kapitaal gehandhaafd op 8% (impliceert een Tier 2 eis van 2%).

Daarnaast worden rechts in het figuur de buffers *boven* het minimum geïllustreerd. De eerste bufferlaag bedraagt 2,5% en vertegenwoordigt het *capital conservation* mechanisme dat banken stimuleert om aan de streefwaarde van 7% core Tier 1 te voldoen. Onder de 7% zullen winstuitkeringen zoals dividenden worden gekort. De tweede bufferlaag – de contracyclische buffer – kan, afhankelijk van de nationale kredietgroei tussen 0 en 2,5% variëren.

## Kapitaal – leverage ratio

De risicogewogen kapitaaleisen worden aangevuld met een niet-risicogewogen kapitaalmaatstaf, de zogeheten *leverage ratio*. Deze maatstaf geeft de balansomvang van de bank in verhouding tot het aangehouden kapitaal weer en moet een grens stellen aan de opbouw van een overmatige schuldpositie, één van de oorzaken van de crisis. De leverage ratio zal dienen als een veiligheidsklep ten opzichte van de risicogebaseerde kapitaaleis. Aan de vooravond van de crisis konden veel banken hele gunstige risicogebaseerde kapitaalratio's rapporteren, terwijl ze op hetzelfde moment een buitensporige schuldpositie hadden opgebouwd, zowel binnen als buiten de balans. Het gebruik van een leverage ratio zal de opbouw van een dergelijke hefboomwerking in het financiële systeem tegengaan. De leverage ratio verslechtert immers door de groei van de balansomvang die in een economisch gunstig klimaat doorgaans optreedt. Een minimale eis aan leverage ratio zet dus,

Figuur Kapitaaleisen



<sup>1</sup> Dit wordt ook wel het predominance criterium genoemd waarbij Common Equity Tier 1 de overheersende vorm moet zijn van Tier 1. Common Equity oftewel aandelenkapitaal is de belangrijkste vorm van core Tier 1.

ongeacht de hoogte van risicogewogen kapitaalratio, een rem op de kredietverlening en op de ongecontroleerde groei van de bankbalans. Het zal ook dienen als een aanvullende veiligheidsklep tegen pogingen om de risico-gewogen kapitaalvereisten te omzeilen of tegen mogelijk modelrisico, dat wil zeggen het risico dat de risicomodellen van de banken niet alle financiële risico's goed meenemen. De komende jaren wordt een minimumniveau voor de leverage ratio van 3% getest en wordt bekeken wat de gevolgen ervan zijn voor specifieke bedrijfsmodellen. De bedoeling is dat de leverage ratio per 2017 als een harde eis wordt ingevoerd.

## Liquiditeitsstandaarden

Het nieuw voorgestelde liquiditeitsraamwerk zal eveneens een ingrijpend effect hebben, te meer omdat een wereldwijde liquiditeitstandaard vooralsnog niet bestaat. Gedurende de crisis was het voor banken moei-

lijk om korte termijn financiering vast te houden. Het Comité heeft daarom wereldwijde minimum liquiditeitstandaarden voorgesteld om banken weerbaarder te maken tegen potentiële verstoringen in de toegang tot financiering en om langeretermijn liquiditeitmismatch op de balansen van banken te reduceren. De Liquidity Coverage Ratio (LCR) meet of banken voldoende liquide activa van hoge kwaliteit aanhouden om een r-maands stressscenario op te vangen. Deze ratio is qua opzet vergelijkbaar met de huidige Nederlandse liquiditeitsvereiste voor één maand, maar de specificaties en gewichten verschillen. Alleen de LCR zal niet voldoende zijn om het liquiditeitsrisico van banken te beheersen en wordt daarom aangevuld met éénjaarscriterium, de Net Stable Funding Ratio (NSFR). Langerlopende uitzettingen, met een looptijd langer dan één jaar, moeten worden gedekt met financiering met een looptijd langer dan één jaar. De LCR wordt na een overgangperiode in 2015 ingevoerd; de NSFR na een overgangperiode die loopt tot 2018.

Deze initiatieven – hogere kapitaaleisen met betere kapitaalkwaliteit, verbeterde risicodekking, de introductie van de leverage ratio en nieuwe liquiditeitsstandaarden – vormen het fundament voor het Bazelse antwoord op de crisis. Het Comité heeft daarnaast toezichtrichtlijnen ontwikkeld voor andere belangrijke bankspecifieke onderwerpen. Deze bestrijken onder meer stress testing, waardering, corporate governance, beloningsbeleid en supervisory colleges.

### Systeemrelevantie

Terwijl sterkere individuele banken in beginsel leiden tot een sterker bankensysteem, is een dergelijke bankspecifieke aanpak niet voldoende. Er moet ook aandacht worden besteed aan het probleem van de verwevenheid tussen banken onderling en de perceptie dat sommige banken ‘too big to fail’ of beter gezegd ‘too important to fail’ zijn. Dit laatste wil zeggen dat een instelling zo belangrijk is dat een dreigend faillissement noodzaakt tot een reddingsactie van overheidswege om het functioneren en vertrouwen in het financiële systeem overeind te houden. Hoewel Bazel III deze problemen in belangrijke mate verkleint, ontwikkelen het Bazels Comité en de Financial Stability Board een geïntegreerde aanpak van systeemrelevante financiële instellingen. Mogelijke maatregelen zijn een combinatie van een kapitaalopslag, *bail-in* schuld en contingent capital. Andere maatregelen waaraan kan worden gedacht bij de aanpak van systeeminstellingen zijn een

adequaat resolutieraamwerk (dat wil zeggen instrumenten om een instelling in een crisis te herstructureren of te ontmantelen) en intensiever toezicht op dergelijke grote banken.

Verder zal het gebruik van *contingent*, oftewel voorwaardelijk, kapitaal de bijdrage van de private sector verhogen bij de oplossing van toekomstige bankencrisis. De kans dat kosten neerslaan bij de belastingbetaler wordt hierdoor beperkt. Een concreet voorstel behelst dat alle zwakkere kapitaalinstrumenten, zoals bijvoorbeeld achtergestelde leningen, kunnen worden omgezet in kernkapitaal in een situatie waarin een bank niet meer levensvatbaar is. Ook de mogelijkheden van *bail-in debt* (schuld papier dat wordt omgezet naar hoogwaardig kapitaal dan wel wordt afgeboekt in geval van staatssteun) worden in dit verband nader onderzocht. Daarnaast bekijkt het Comité de mogelijke toepassing van *contingent capital* dat al op een eerder moment omgezet wordt in kernkapitaal.

### Geleidelijke invoering

In het voorjaar en zomer hebben het Bazels Comité en de FSB gezamenlijk onderzoek gedaan naar de macro-economische implicaties van de invoering van de nieuwe standaarden. Conclusie is dat de invoering waarschijnlijk een bescheiden impact heeft op de economische groei. Het onderzoek ging vergezeld van een studie naar de langetermijn economische impact van de nieuwe standaarden. Deze studie concludeert dat er duidelijke economische voordelen gepaard gaan met de toename in kapitaal- en liquiditeitseisen. Dit voordeel komt voort uit het voorkómen van ernstige crises en daaruit voortvloeiende economische ontwrichtingen.

Op basis van deze onderzoeksuitkomsten heeft het Comité besloten het nieuwe regime stapsgewijs in te voeren. Vanaf 2013 zullen de nieuwe eisen elk jaar worden vergroot en aldus stapje voor stapje eind 2018 op het gewenste niveau uitkomen. In deze periode zullen ook de leverage ratio en de liquiditeitstandaarden worden ingevoerd. Hiermee zullen de banken in staat zijn om aan de nieuwe standaarden te voldoen, hoofdzakelijk via winsthouding en mogelijk kapitaaluitgifte.

Afronding van de standaarden is stap één. Nu zijn vervolgstappen nodig voor de uitwerking van Bazel III in de regelgeving, de naleving van de nieuwe regels door de banken en een scherp toezicht daarop. Het uiteindelijke doel, de versterking van de stabiliteit en veerkracht van de banken en het financiële systeem, blijft anders buiten bereik.