



**Rabobank**



# Position Paper Bazel 3,5 Kapitaalseisen

Zijn de voorstellen haalbaar?

## Inleiding

Al meer dan twee jaar voeren toezichthouders, banken en beleidsmakers een discussie over conceptvoorstellen van het Bazel Comité om internationale eisen aan risicomodellen van banken te wijzigen. In die voorstellen – ‘afronding van Bazel III’ of ‘Bazel IV’ genoemd, wij houden het hier op ‘Bazel 3,5’ - wordt op een ingrijpende nieuwe manier tegen risicomodellen aangekeken en leggen toezichthouders extra beperkingen op aan banken om risico’s te modelleren.<sup>1</sup> In dit Position Paper gaan we in op de laatste stand van zaken en bespreken we de grootste resterende knelpunten. We geven het standpunt van Rabobank weer en besluiten met een conclusie.

Rabobank wil hiermee een verdere bijdrage leveren aan de discussie die na Bazel ook in Brussel en in Den Haag gevoerd zal worden, wanneer naar de benodigde aanpassing van de wetgeving gekeken zal worden.

## Waar staan we nu?

Het Basel Committee voor Banking Supervision (BCBS en hier: ‘Bazel Comité’) heeft een pakket aan nieuwe prudentiële regels voor banken opgesteld, bestaande uit een herziening van de standaardbenadering voor kredietrisico’s, de introductie van kapitaalvloeren op basis van gestandaardiseerde benaderingen, het gebruik van interne modellen, beperking van de mogelijkheden voor modellering

van operationele risico’s en nieuwe regels voor de vaststelling van risicogewogen posten en onbenutte kredietlijnen van banken. De afzonderlijke onderdelen van het pakket zijn inmiddels op technisch niveau (grotendeels) afgerond en de discussie in Bazel richt zich nu op de eindkalibratie. De voorstellen hangen onderling samen en de effecten tellen bij elkaar op. De totale kapitaalimpact moet gematigd zijn (afpraak in de G20) en de verschillende onderdelen moeten elkaar versterken, niet tegenwerken. Het Bazel Comité heeft dan ook tevoren al aangegeven de voorstellen als één op elkaar afgestemd pakket aan de ‘Group of Governors and Heads of Supervision’ (GHOS) te willen presenteren. Dit bleek moeilijk te zijn en de presentatie is verschillende keren uitgesteld. Als het Bazel Comité en de GHOS een akkoord bereiken, betekent dit nog niet dat de aanbevelingen geïmplementeerd worden. Eerst zal nog een parlementair proces volgen, in alle jurisdicties die Bazel richtlijnen gebruikelijk implementeren. Hiervoor is een breed draagvlak essentieel.

## Wat is het probleem?

De voorstellen zijn omstrede omdat zij niet goed rekening houden met onderpand en met verschillen in markten en rechtssystemen in landen. Het gevolg is mogelijk minder kredietverlening of duurdere kredietverlening dan anders het geval zou zijn geweest. Vooral een probleem vormt de mogelijke introductie van een internationale minimum kapitaalvloer die voorschrijft dat de uitkomst van berekeningen van interne bankmodellen minstens een

<sup>1</sup> Zie eerdere Position papers van de Rabobank over dit onderwerp op [www.rabobank.com/nl/about-rabobank/in-society/principles/index.html](http://www.rabobank.com/nl/about-rabobank/in-society/principles/index.html).

bepaald vast percentage moet bedragen van de uitkomst op basis van een standaard model. Voor banken met een internationaal 'gemiddelde' portefeuille van kredieten op een 'gemiddelde' bankbalans en met bijvoorbeeld 'een gemiddeld sterk' faillissementsrechtstelsel in het land waar zij opereren, is dat geen probleem. Het is ook geen probleem voor kredieten die een hoog risicoprofiel hebben, daarvoor golden al hoge risicowegingen. Het is paradoxaal genoeg vooral een probleem voor kredieten met relatief 'veilige' zekerheden en voor banken met een laag risicoprofiel. Voor Europese hypotheekbanken en agribanken met sterke onderpandzekerheden en lage verliesratio's pakt de standaard kapitaalvloer disproportioneel uit. Banken met een groot aandeel laag-risico activiteiten en die interne risicomodellen gebruiken, worden het hardste geraakt. Met betrekking tot hypotheekleningen is er verder geen aandacht voor het bestaan van een (al dan niet wettelijke) maximum leennorm voor huishoudens in een land of de aanwezigheid van een goed sociale zekerheidssysteem, zodat er meer zekerheid is dat huishoudens een hypotheek kunnen blijven betalen. Dan zijn de financieringsrisico's op hypotheekleningen lager dan de internationaal gemiddelde risiconorm die de kapitaalvloer stelt.<sup>2</sup> Ondanks dat verhoging van het kapitaalniveau in een banksysteem en een nog meer prudente inschatting van risico door velen verwelkomd zal worden, is het een bijzondere constatering dat dit pakket juist een grote impact heeft op leningen met veel zekerheden. Wij vinden het een teken dat het huidige pakket niet goed gekalibreerd is.

Behalve voor hypotheekleningen en agrileningen zullen door Bazel 3,5 ook de minimum kapitaalsreserveringen voor handelsfinanciering en projectfinanciering toenemen. Gezien het maatschappelijke en economische belang van die activiteiten zal nog eens goed gekeken moeten worden of dit wel proportioneel is voor alle landen. Handel en bedrijvigheid zijn belangrijk voor de economie.<sup>3</sup> Daarnaast dreigt het - waarschijnlijk onbedoeld - nadelig uit te pakken voor

<sup>2</sup>Dit is bijvoorbeeld nadrukkelijk het geval in Nederland waar de verliesratio's op hypotheekleningen laag zijn. Zelfs tijdens de economische crisis (2008-2013), toen de huizenprijzen daalden met gemiddeld 20% en het aantal transacties met circa 45% afnam. In deze periode bedroegen de verliezen maximaal 0,2% van de totale hypotheekschuld (DNB Bulletin, nov 2016).

<sup>3</sup>De International Chamber of Commerce en het International Institute of Finance hebben daar in 2016 en 2017 in verschillende rapporten ook op gewezen (zie bronnenlijst).

activiteiten van banken in ontwikkelingslanden en emerging markets (FMO en Rabobank, 2017). De voorstellen maken hierbij te weinig onderscheid naar verschillende situaties. Voor projectfinanciering en handelsfinanciering maakt het in de praktijk veel verschil dat een bank langjarige expertise heeft in een marktsegment en een grote professionele partij is. Niet voor niets hebben banken jaren in vergroting van expertise, sectoren-kennis en kennis van modellering van risico geïnvesteerd. Daar zou meer mee gedaan moeten worden dan nu het geval is in de voorstellen.

Verder kunnen de eisen prikkels veroorzaken voor het maken van een onjuiste risico-rendement afweging. Het wordt straks (net als na Bazel I) aantrekkelijk om lage kredietrisico's die geraakt worden door de minimale vloer aan externe investeerders te verkopen en de hoge risico's in de boeken te houden. Als de kalibratie van de regelgever niet klopt, zullen markten daar op gaan arbitreren. Dit onderstreept het belang van zo goed mogelijke vaststelling van die criteria.

#### Brede oproep om verschillen beter te erkennen

Banken en toezichthouders uit vele Europese landen, uit Canada, Australië en Japan hebben indringend om verbeteringen van de voorstellen gevraagd. Ondanks compromisvoorstellen van het Bazel Comité en van de voorzitter Ingves is het meerdere keren mislukt om in de GHOS een akkoord te bereiken dat voor alle toezichthouders acceptabel is.

#### Kader: Europa versus de VS

Drie fundamentele verschillen waar in elk geval rekening mee gehouden moet worden:

- 1) De economie van Europa en de VS worden verschillend gefinancierd: in Europa ruwweg 70%-30% bankfinanciering - kapitaalmarkt financiering versus 30%-70% in de VS.
- 2) in Europa staan hypotheekleningen op de bankbalans terwijl dit in de VS niet zo is.
- 3) In de VS hoeven alleen de grootste 15 banken aan de internationale eisen voor geavanceerde modellen te voldoen, waardoor de impact op de sector beperkter is. In Europa gelden de eisen voor alle banken.

## Wat vindt Rabobank dat er zou moeten gebeuren?

Wij stellen voor dat het Bazel Comité pas op de plaats maakt en alleen een akkoord sluit over de minder omstreden delen van Bazel 3,5. Bazel zou er bijvoorbeeld voor kunnen kiezen wel de verbeteringen op te nemen over de Standaardbenadering voor risicomodellen - die zowel door kleinere als grotere banken gebruikt worden. Dat is dan inclusief een extra categorie voor de risicoweging van de laagste verliesrisico's, met sterke onderpanden en langjarige reeksen van verliesdata. De voorstellen voor de geavanceerde modellenbenadering kunnen daarentegen beter herbeoordeeld worden omdat zij een verkeerde impact zullen hebben. Belangrijk is de erkenning dat door de introductie van minimum generieke vloeren enkel de leningen met een heel laag risicoprofiel een hoger kapitaalbeslag krijgen. Verder zou Bazel -waar noodzakelijk- beperkingen kunnen doorvoeren aan het modelleren van operationele risico's.

Een brede groep van partijen vindt dat Bazel zou moeten afzien van het idee om een wereldwijd gelijke kapitaalvloer verplicht te stellen. Deze kapitaalvloer houdt onvoldoende rekening met de samenstelling en risicoprofiel van de balans en verstoort de werking van interne risicomodellen van banken volledig.

Toezichthouders en beleidsmakers kunnen bovendien meer aansluiten bij het werk van de Europese Banken Autoriteit (EBA) en de Europese Centrale Bank (ECB) op gebied van verbetering van de modellen. We vinden dat het "Targeted Review of Internal Models" (TRIM) van de ECB en nieuwe technische standaarden van EBA daarvoor een goede basis kunnen bieden, met inachtneming dat ook daar een goede discussie mogelijk moet blijven over verschillen tussen businessmodellen en in keuze van uitgangspunten in risicomodellen. Daarnaast kan meer gedaan worden met de inspanningen van de banken zelf en die van individuele toezichthouders. Naar ons beste weten zetten alle banken en internationale toezichthouders stappen op dit gebied.<sup>4</sup>

Wij verwachten dat Bazel de beoogde vereenvoudiging van risicomodellen met de huidige voorstellen niet realiseert en te

optimistische risico-inschattingen door bepaalde individuele banken niet zal kunnen tegengaan. Wij denken dat het niet zal lukken om meer vergelijkbaarheid tussen banken en transparantie over risico's binnen banken te bereiken. In plaats daarvan worden nieuwe problemen gecreëerd. Wij pleiten voor een meer gerichte aanpak van verbetering van risicomodellen.

Wij scharen ons ook achter twee andere maatregelen om de stabiliteit, transparantie en vergelijkbaarheid van risico's van banken te versterken. Ten eerste, zet de aanpak van probleemkredieten, de zogenaamde 'non performing loans' door en voer een gedifferentieerde risico-eis in voor overheidspapier. Probeer hierover binnen een kort tijdsbestek overeenstemming te bereiken in Europa. Ten tweede, voer op termijn, zodra de Bankenunie zich bewezen heeft en de problemleningen zijn opgeschoond, een Europees depositogarantiefonds in. Op deze manier kunnen schokken in het bancaire systeem beter opgevangen worden, zelfs als grotere banken in de problemen komen.

## Conclusie

We concluderen dat de huidige voorstellen nog steeds te veel zwakke punten bevatten en we vinden dan ook dat de toezichthouders in het Bazel Comité niet akkoord zouden moeten gaan met dit concept pakket. Het Bazel Comité kan beter voor een beperkter akkoord kiezen. Dan kan dit ingevoerd worden en daarna kan voor de resterende onderdelen naar alternatieven gezocht worden. Het is daarbij van belang dat zo veel mogelijk een gelijk speelveld geborgd wordt en dat negatieve effecten voor de economie voorkomen worden. We zien binnen dit totaalpakket van kapitaalsregels voor banken verschillende mogelijkheden om de regels voor interne modellen - en primair natuurlijk die modellen zelf - te verbeteren, zoals in dit paper en in eerdere papers toegelicht. We vertrouwen er op dat de meest noodzakelijke verbeteringen alsnog aangebracht worden. We zijn graag bereid om ons aandeel te leveren in het zoeken naar de meest effectieve, uitvoerbare en haalbare vormgeving van internationale regels.

---

<sup>4</sup> Dit gebeurt niet alleen via minimale kapitaaleisen; modelrisico's worden ook geadresseerd in accounting (o.a. IFRS9) en stress testing (bijvoorbeeld CCAR).

Voor meer informatie kunt u contact opnemen met:

Eerste contact:

Bouke de Vries, Bestuursadviseur Public Affairs, Rabobank  
Tel +31 (30)2161195, [bouke.de.vries@rabobank.nl](mailto:bouke.de.vries@rabobank.nl)

Tweede contact:

Berry van Nieuwkerk, Risk Manager Integrated Risk Capital,  
Rabobank. Tel +31 30 21 61466,  
[Berry.van.nieuwkerk@rabobank.nl](mailto:Berry.van.nieuwkerk@rabobank.nl)

Claire Kouwenhoven-Gentil, Head Risk Management  
Portfolio Management, Rabobank. Tel +31 (30) 7122572,  
[Claire.Kouwenhoven-Gentil@rabobank.com](mailto:Claire.Kouwenhoven-Gentil@rabobank.com),

**Bronnenlijst**

Basel Committee, 2014, *Capital floors: the design of a framework based on standardized approaches.*

Basel Committee, 2015, *Revisions to the Standardised Approach for credit risk.*

Basel Committee, 2016, *Reducing variation in credit risk-weighted assets – constraints on the use of internal model approaches*

FMO en Rabobank, 2017, *Joined position paper: The Unintended Consequences of Basel IV on Developing Countries* (zie website Rabobank.com).

Institute of International Finance, 2016, *Proposed Basel Changes: Impacts for Emerging Market Economies.*

International Chamber of Commerce, 2016, *International Trade Register Report.*

Rabobank, 2016, *Position paper Kapitaalseisen en Agri: mogelijke impact van Bazel 3,5 op de landbouw.*

Rabobank, 2016, *Rabobank response to the BCBS consultation imposing constraints on the use of internal models* (zie website Rabobank.com).

