



Rabobank



Position Paper Kapitaalseisen en Agri

Mogelijke impact van Bazel 3,5 op de landbouw

Inleiding

Bazel werkt aan de zogenaamde Bazel 3,5 voorstellen voor kapitaalseisen. Deze voorstellen grijpen aan bij de 'noemer' van de kapitaalratio's van banken: de risicogewogen activa. Er is al veel werk door Bazel gedaan ten aanzien van de 'teller': de hoeveelheid en de kwaliteit van kapitaal is sinds de crisis in 2009 sterk gestegen. De doelstelling van de nieuwe voorstellen is om de variatie in kapitaaluitkomsten van interne modellen van banken te verminderen en banken nog robuuster te maken. Naar verwachting worden de voorstellen eind dit jaar gepresenteerd. Daarna zal een traject volgen in Brussel wat nog een jaar of twee kan duren. Uiteindelijk zullen de voorstellen, al dan niet met aanpassingen, in de Europese kapitaalrichtlijn (CRD) en kapitaalverordening (CRR) terechtkomen.

De Rabobank, NVB en partijen als VNO-NCW en Business Europe onderschrijven dat het goed is om de kapitaalseisen voor interne modellen tegen het licht te houden maar hebben ook hun zorgen geuit. De voorstellen zullen zoals het er nu uitziet leiden tot een forse stijging van het kapitaal dat Europese banken moeten aanhouden voor kredieten en dat dreigt banken en klanten op kosten te jagen. Ook dreigen risicoselectie en inkrimping van de leningenportefuille. Wij denken dat over de potentiële impact op de financieringsactiviteiten van Europese banken nog maar weinig bekend is, buiten de groep van beleidsbepalers en risicospecialisten. We willen daar met dit paper dan ook extra de aandacht op vestigen.

De impact op banken zal met name hoog zijn in EU-lidstaten en in sectoren waar de banken veel op basis van onderpand financieren. In Nederland en in de Noordelijke EU-lidstaten zullen vooral de hypotheek- en de landbouwfinancieringen geraakt worden. In de gehele EU, inclusief Nederland, is de verwachte impact groot voor project-, infrastructuur- en goederenfinancieringen. Een deel zal ook de export raken. Dat komt doordat bij deze leningen zekerheidsstructuren en afspraken over risicobeheersing worden toegepast en daar in de voorstellen te weinig rekening mee gehouden wordt.

Focus van dit paper

In dit position paper zoomen we in op de gevolgen van de Bazel 3,5 kapitaalvoorstellen voor de agrarische sector, nadat we in een eerder paper al de breedte van de impact hebben besproken op alle asset categorieën van banken (zie Rabobank reactie op de nieuwe Bazelse voorstellen voor interne risicomodellen). We bepleiten dat:

1. Afgezien wordt van een 'output floor'.¹
2. Voor de agrisector specifieke 'input floors' gehanteerd worden, gebaseerd op beschikbare data van banken.

¹ Een output floor is een vast percentage van de risicogewichten in de herziene standaardbenadering voor kredietrisico's. De outputfloor legt een minimum niveau op voor het aan te houden kapitaal. Het is op dit moment nog niet duidelijk of de output floor gaat gelden per asset class, per risk risico type (kredietrisico, marktrisico, operationeel risico) of op totaal bankniveau. De inputvloer is de minimumwaarde voor de risico-parameter in de IRB-modellen.

Dat vraagt onder meer om een uitbreiding van de Quantitative Impact Study van Bazel.

Wanneer Bazel de behandeling van sterk onderpand onvoldoende aanpast, zou er wat ons betreft een compensatie plaats moeten vinden voor leningen aan deze sectoren die zeer belangrijk zijn voor de reële economie. In elk geval zou het resultaat moeten zijn dat er voor alle financieringen een passende kapitaalseis geldt.

Onze belangrijkste argumenten voor het maken van een beter onderscheid naar risico en onderpand zijn:

1. De risico's in de agri sector zijn aantoonbaar lager dan bij niet-agrifinancieringen. De grote agribanken hebben veel data, over een lange periode en voor honderdduizenden bedrijven, die dit illustreren. In onze data die we ook aan DNB en ECB hebben vertrekt is te zien dat de *loss given default* verliesratio's gemiddeld over de hele portefeuille 50% lager lagen dan voor niet-agri financieringen.
2. Binnen de agrisector zijn risico's voor sectoren zoals land- en tuinbouw en veeteelt bovendien niet gelijk. Toch één vloer hanteren zal leiden tot verkeerde kapitaalreserveringen en misallocatie van kapitaal.
3. Hetzelfde probleem zien wij optreden voor hypotheek, goederenfinanciering en projectfinanciering. Ook hier dreigt de aanpak met vaste kapitaalvloeren de risico's in die portefeuilles niet goed te weerspiegelen.

Wij bepleiten om geheel af te zien van een output floor en zijn ook kritisch op het concept van inputvloeren. In plaats daarvan kunnen wat Rabobank betreft beter de eisen aan interne modellen aangescherpt worden, zoals EBA en de ECB gelijktijdig ook al in Europa aan het doen zijn (zie verderop in dit paper de bespreking van alternatieven).

Wat zijn de heetste hangijzers?

Onderwaardering van het onderpand

Het centrale probleem in de Bazel 3,5 voorstellen is dat de waarde van onderpand naar onze mening niet goed erkend wordt. Onderpand vormt een belangrijke basis onder kredieten die de banken verstrekken. Hoe meer onderpand er is en hoe beter de kwaliteit, des te meer een bank kan en wil

financieren.² In de agrarische sector wordt veel op onderpand gefinancierd en dit beperkt de bancaire risico's aanzienlijk.³ De huidige voorstellen gaan echter in belangrijke mate uit van standaardbenaderingen en vaste percentages voor risico-inschattingen. Onderpand neemt daarbij geen belangrijke plaats in. Hierdoor verwachten wij dat de agrarische sector een van de sectoren zal zijn die het hardst door de Bazel-voorstellen getroffen gaat worden. We vinden het zeer opmerkelijk dat dit aspect niet goed meegenomen is.

Output floor overschrijft risicomodellen

Naast onze kritiek op de behandeling van onderpand is de geplande invoering van een 'output floor' een van onze grootste problemen met dit voorstel. Deze vloer schrijft voor leningen een minimum kapitaaluitkomst voor. Het kapitaal moet minimaal een factor – bijvoorbeeld 60% - van de uitkomst zijn als wanneer een standaardmodel was gebruikt. Het standaardmodel is een zeer vereenvoudigd model dat leidt tot zeer grove en conservatieve kapitaalsvereisten en minder rekening houdt met aspecten zoals onderpand. De kapitaalvloer 'overschrijft' daarmee de facto in geheel de uitkomsten van interne risicomodellen van banken. Als dit element in de voorstellen gehandhaafd blijft, zien wij twee gevolgen:

1. De risicosensitiviteit van risicomodellen zal afnemen. Er valt een financiële prikkel weg om zelf de risico's zo nauwkeurig mogelijk te schatten. Ook 'loont' het om meer risico te nemen binnen bepaalde risicocategorieën, die een gelijke kapitaalseis kennen, of om risico's die een relatief hoge eis opgelegd krijgen van de balans af te halen.
2. Kapitaalniveaus in Europa stijgen meer dan elders omdat de meeste grote banken daar geavanceerde interne risicomodellen gebruiken. In de VS en Azië werken bijvoorbeeld minder banken met deze modellen. Daar zullen de effecten dus beperkter zijn.

² Daarnaast wegen andere factoren bij de financieringsbeslissing mee, zoals het oordeel over het ondernemingsplan, de cashstroom, andere financiële kentallen, vooruitzichten van de onderneming en de sector waarin deze actief is.

³ De bancaire term voor het verlies bij faillissement is 'loss given default'. De kans op faillissement (de 'pd') vormt ook een belangrijke pijler onder het risicomanagement, maar deze wordt zo ver wij kunnen beoordelen wel op een goede manier meegenomen in de nieuwe voorstellen.

Impact op kredieten is aanzienlijk

Wij verwachten dat het gevolg van de voorstellen voor IRB banken in Europa zal zijn dat de hoeveelheid vereist kapitaal toeneemt en dat er mogelijk prijsstijgingen zullen plaatsvinden om die kosten te kunnen dragen. Dat zal vooral gebeuren in segmenten van de kredietverlening die ongunstig worden behandeld. De voorstellen kunnen daarnaast leiden tot een verminderde beschikbaarheid van krediet voor bepaalde segmenten of tot minder goede voorwaarden. Wij vinden dit een bijzonder onterechte en frustrerende ontwikkeling, die ook zeer moeilijk uit te leggen is aan de agrisector. We zoeken daarom naar mogelijkheden om de voorstellen te verbeteren, vooral daar waar de onderliggende risico's aantoonbaar lager liggen dan wat nu wordt meegenomen in de voorstellen. De interne risicomodellen moeten daar wat ons betreft als een vast uitgangspunt gebruikt kunnen blijven worden.

Zekerheden bij agrifinancieringen

Agribedrijven hebben gemiddeld genomen sterke onderpanden, van landerijen en opstallen bijvoorbeeld, of bedrijfsmiddelen. De waardeontwikkeling daarvan is doorgaans ook zeer stabiel. Zo wordt het verlies van de bank bij een eventuele wanbetaling dus in sterke mate beperkt. Daarom kan de bank meer financieren dan anders mogelijk is en/of een gunstiger tarief rekenen dan wanneer alleen naar inkomsten gekeken wordt (unsecured lending). Als onderpand onvoldoende meegenomen wordt, betalen bepaalde bedrijven dus te veel. Het probleem zit paradoxaal genoeg bij de bancaire gezien beste risico's. De hogere risico's worden namelijk niet geraakt door de vloer (niet door de input vloer en niet door de output floor) omdat die klanten al een hogere risicopremie betalen. Deze klanten accepteren deze premie omdat die gebaseerd is op daadwerkelijke verliezen en prognoses van de sector, en op de individuele situatie van de klant. Er is echter waarschijnlijk op veel minder begrip van klanten te rekenen om uit voorzorgprincipe meer te betalen voor bankbuffers, terwijl de risico's voor die bedrijven juist relatief beperkter zijn.

Verschillen tussen Amerika en Europa spelen grote rol

De output floor is een wens van de Amerikanen, waarbij geldt dat Amerikaanse banken voor bepaling van het 'regulatory capital' met Standaardmodellen werken in plaats van met IRB. Ook een saillant detail is dat de hypotheek bij verreweg de meeste Amerikaanse banken niet op de balans staan en dat die risico's bij de overheid zijn gelegd, via Fanny May en Freddie Mac. Juist voor hypotheek heeft de output floor veel effect. Dit is dus niet in evenwicht met elkaar. We vinden overigens niet dat in Europa dan ook maar een instelling als

Freddie Mac moet komen. De markt kan die risico's wat ons betreft beter zelf inschatten en dragen, dan dat de overheid dit overneemt. Echter, Europese banken moeten niet oneigenlijk nadeel ondervinden van dit fundamentele verschil, zoals nu wel dreigt te gebeuren.

Aan de andere kant hebben de Amerikanen -en de anderen die dit in Bazel steunen - wat ons betreft een terecht punt dat de interne modellen van banken te vaak onvoldoende transparant zijn en mogelijk ook niet altijd tot de juiste kapitaalsreserveringen leiden. Er zijn indicaties van een grote differentiatie in uitkomsten van risicomodellen van banken en het is goed om naar de oorzaken daarvan te kijken. Ook zijn modellen in een aantal gevallen te ingewikkeld. Om die punten te adresseren zijn echter andere maatregelen mogelijk die veel minder 'collateral damage' voor de economie en de banken in Europa aanrichten. Daar zullen we in het volgende onderdeel van dit paper op ingaan.

Belangrijk om hier vast te stellen is in elk geval dat de Amerikaanse steun voor de 'output floor' in het daglicht moet worden gezien dat hypotheek daar niet op de balans staan.

Overigens denken wij ook dat de voorgestelde nieuwe eisen voor de agrisector van de VS impact zullen hebben: de financiering door buitenlandse agribanken zal daar mogelijk afnemen als de plannen niet beter rekening houden met het onderpand. We vragen ons af of dit afdoende in beeld is.

Rabobank Agri Finance - ons internationale agribedrijf - heeft al op dit risico gewezen in haar consultatiereactie.

Rol van bankfinanciering in Europa

De Europese economie wordt voor een groot deel door banken gefinancierd wordt en in mindere mate door kapitaalmarkten en institutionele partijen. Het Capital Market Union programma van de Europese Commissie zal in de toekomst een verbreding van die financieringsstructuur kunnen gaan opleveren maar dat zal zeker nog een flink aantal jaren duren. Gegeven de huidige rol van bankfinanciering hebben de Europese banken echter hun zorgen geuit over de potentiële impact van de voorstellen op de kredietverlening en de economie in Europa. In lidstaten zijn er hele sectoren die vrijwel geheel leunen op bankfinanciering. Als daar nu een grote en snelle aanpassing wordt opgelegd, zal dat gevoeld worden. Met deze analyse van de impact is naar ons oordeel nog veel te weinig gedaan. Daarnaast is de betekenis van met veel onderpand financieren niet goed onderkend. Het zou naar ons oordeel onzorgvuldig zijn als dit institutionele verschil in de financiering van de reële economie niet goed wordt meegenomen in impactanalyses en in besluitvorming.

Welke alternatieven zijn er?

Het is allereerst nog geen uitgemaakte zaak dat Bazel en de GHOS akkoord gaan met een voorstel waarin de effecten op regio's van de wereld sterk verschillen. Het lijkt aannemelijk dat er technische aanpassingen volgen. Dit is ook nodig om de doelen van verbetering van risicomodellen en robuustheid van het systeem te bewerkstelligen. Daarna zijn in de omzetting van de Bazel voorstellen in de EU-regelgeving (en in de VS, Azië idem) nog kalibraties mogelijk om zo ook nog rekening te kunnen houden met verschillen in financieringsstructuur van economieën en met enkele specifieke andere verschillen die er kunnen zijn tussen landen en markten. Natuurlijk zullen landen zo dicht mogelijk bij de voorstellen willen blijven om een gelijk speelveld te bevorderen. Voor een gelijk speelveld en voor een juiste werking in de praktijk is echter een gelijke uitgangspositie belangrijk, waarvan goed beschouwd in feite helemaal geen sprake is.

Tot de alternatieven voor het op de huidige voorgestelde wijze invoeren van kapitaalvloeren rekenen wij:

1. Niet verklaarbare verschillen tussen modellen van banken kunnen verminderd worden door meer benchmarking van interne modellen,
2. Harmonisatie van definities en bijvoorbeeld datapooling om uitkomsten beter kunnen vergelijken, kunnen een verdere bijdrage leveren aan meer eenduidigheid in toepassing.
3. Over de hele linie kan (en wordt al) meer controle uitgevoerd en is er meer dialoog/kennisuitwisseling tussen banken en toezichthouders over hoe modellen opgezet zijn en welke data en definities gebruikt worden. Wij vinden het bijvoorbeeld logisch dat data van ten minste een hele economische cyclus gebruikt worden, zodat dan ook de downturn meegenomen is. De ECB is al heel indringend bezig met het toetsen van modellen en zij doet dit op een voor alle grote EU banken op een zo veel mogelijk zelfde wijze.

Deze alternatieven kunnen voor individuele banken nog steeds tot hogere kapitaalseisen leiden maar zij hebben in elk geval niet het nadeel dat de goede risico's afgestraft worden, dat over de hele linie kostenstijgingen ontstaan en dat het speelveld verstoord wordt.

Conclusie

De aankomende Bazel richtlijn voor kapitaalseisen dreigt kredietverlening op basis van onderpand duurder te maken omdat deze onvoldoende rekening houdt met de waarde van dat onderpand. Bij agrifinancieringen is heel duidelijk zichtbaar tot welk probleem dat leidt en bij wie die kosten terecht komen. De ondernemers en de banken worden op onnodige kosten gejaagd. Onze kritiek geldt ook de behandeling in de voorstellen van andere zakelijke leningen en hypotheekleningen. In dit paper hebben wij ons nu hoofdzakelijk beperkt tot agrifinancieringen. In eerdere papers (zie Rabobank.com voor de consultatiereactie) hebben we onze visie op de andere punten uitgewerkt en alternatieven aangedragen. We vragen om meer aandacht voor het naar onze indruk onbedoelde probleem voor leningen met sterke onderpanden en een prudente toepassing van de richtlijn in Europa.

Wij zien in deze situatie daarnaast aanleiding voor een veel fundamentele discussie over de kapitaalvoorstellen dan nu onder de hoge tijdsdruk bij Bazel is gebeurd en zijn graag bereid daar aan deel te nemen.

Voor meer informatie kunt u contact opnemen met Bouke de Vries, Bestuursadviseur Public Affairs, Rabobank
Tel 030-2161195, bouke.de.vries@rabobank.nl

