Versterkt Nederlands bankkapitaal en transparante regelgeving

Martien Lubberink

SAMENVATTING De onlangs in werking getreden Europese regels voor bankkapitaal zijn het eindresultaat van een transparant proces waaraan kort na aanvang van de financiële crisis veel partijen hebben bijgedragen.
Als gevolg van dit proces heeft Europa het laatste woord over bankkapitaal, niet langer Den Haag. Daarmee is Nederland de zeggenschap over bankkapitaal echter niet kwijt. Belangrijke gremia, waaronder het Bazels Comité, de Europese Commissie en de European Banking Authority geven openheid van zaken en bieden aldus mogelijkheden om beleid te beïnvloeden.
De openheid heeft ook bijgedragen aan de financiële stabiliteit. Banken hebben de openheid tijdig benut om hun solvabiliteit te verhogen. Daarnaast heeft de openheid de kabinetsvisie over bankkapitaal beïnvloed, zij het laat en mogelijk zonder effect.

RELEVANTIE VOOR DE PRAKTIJK Dit artikel laat zien dat het proces van bankregelgeving veranderd is. De belangrijkste bronnen van regels over bankkapitaal zijn op dit moment het Bazels Comité, de Europese Commissie, en de European Banking Authority. De verschuiving van het primaat van beslissingen over bankregels naar Europese en mondiale gremia is gepaard gegaan met openheid over komende regelgeving. Deze openheid stelt belanghebbenden in staat tijdig te anticiperen op ontwikkelingen in de regelgeving.

1 Inleiding

Dit artikel haakt in op de discussie over de leverage ratio die eind vorig jaar opleefde en veel reacties van bankiers en academici opriep (Verhaar, 2013). Uit deze discussie kon de indruk ontstaan dat banken te weinig hebben gedaan om hun solvabiliteit te verhogen (Boot en Van Wijnbergen, 2013). Dit artikel nuanceert deze indruk en licht de regelgeving toe, dat wil zeggen, de regelgeving over het kapitaal van banken die volgde op de aanvang van de financiële crisis.

De nieuwe Europese bankregels hebben een significante verbetering van de hoeveelheid en kwaliteit van bankkapitaal op het oog. De meest ingrijpende regelgeving is begin dit jaar ingegaan en zal bijdragen aan de financiële stabiliteit van Europa en Nederland.

De nieuwe regels zijn het gevolg van afspraken die zijn gemaakt tijdens de G20 van april 2009. Deze zijn uiteindelijk uitgewerkt in wat nu "CRD IV" heet: de Europese implementatie van Bazel III.[1] Europa heeft daarnaast, in het kader van het zogenaamde *single rulebook*, gewerkt aan een unieke richtlijn die de afwikkeling van een bank-deconfiture versnelt en daarbij de belastingbetaler zal ontzien.

Het proces dat aan de nieuwe regels voor bankkapitaal ten grondslag ligt is sinds 2009 veranderd. Enerzijds hebben Nederland en andere Europese lidstaten aan directe zeggenschap over regels voor bankkapitaal ingeleverd. Anderzijds is aan transparantie gewonnen. Vooral de European Banking Authority, EBA, en haar voorganger (de Committee of European Banking Supervisors, CEBS) betrachten een grote mate van openheid over komende regelgeving. EBA consulteert, houdt openbare hoorzittingen, neemt suggesties over, brengt verslag uit over processtappen. Daarnaast publiceert EBA regelmatig uitgebreide data over banken. De Nederlandse banken hebben de transparantie sinds 2010 benut om de solvabiliteit met ten minste €19 mld. te versterken. Het kabinet benut kansen die de regelgeving nu nog biedt om toekomstige regels over de leverage ratio te beïnvloeden. De transparantie over bankregelgeving heeft daarom bijgedragen aan een versterking van Nederlands bankkapitaal, en daarmee bijgedragen aan de financiële stabiliteit.

Paragrafen 2 en 3 van dit artikel belichten de regelgeving. Paragraaf 4 beschrijft het proces van regelgeving. Alvorens te concluderen beschrijft paragraaf 5 hoe banken en kabinet zijn omgegaan met de regelgeving en het proces.

2 Regelgeving volgend op de crisis

De eerste herziening van de Richtlijn banken: CRD II

Kort na de aanvang van de kredietcrisis zijn veranderingen in gang gezet om het kapitaal van Europese

banken te versterken. Naar aanleiding van de G20 van april 2009 publiceerde het CEBS eind 2009 twee richtsnoeren voor het kernkapitaal (Tier 1) van banken. Deze richtsnoeren werden uitgevaardigd onder de noemer CRD II: een pakket van wijzigingen op de oorspronkelijke Richtlijn banken van 2006 (Capital Requirements Directive, CRD).

De eerste richtsnoer betrof een verbetering van de kwaliteit van hybride kapitaalinstrumenten die meetellen als kernkapitaal van een bank (EBA, 2009). Deze richtsnoer stelt aan hybride kernkapitaalinstrumenten de eis dat ze verliezen dienen te absorberen wanneer de solvabiliteit van een bank significant verslechtert. De richtsnoer voorziet in een structuur van kernkapitaal bestaande uit ten minste 50% eigen vermogen, aangevuld met ten hoogste 50% hybride kapitaalinstrumenten. Deze instrumenten dienen verliezen te absorberen door conversie of afschrijving. Dit is een verbetering van de kwaliteit van het kernkapitaal, omdat tijdens de crisis bleek dat hybride kapitaalinstrumenten geen verliezen absorbeerden (BIS, 2009).

De tweede richtsnoer betrof een aanscherping van de eisen ten aanzien van het eigen vermogen van banken, dat ook wel Core Tier 1, of 'kernkapitaal van de hoogste kwaliteit' wordt genoemd (EBA, 2010). De aanleiding voor deze aanscherping was de ruime definitie van dit element van kernkapitaal onder de CRD. Hierdoor ontstond een wildgroei aan pseudo-aandelen en certificaten die konden meetellen als kernkapitaal van de hoogste kwaliteit. CRD II beperkte de definitie van Core Tier 1 tot aandelen.

Beide richtsnoeren traden eind 2010 in werking. Ze liepen daarmee vooruit op Bazel III en latere regelgeving zoals CRD IV en de B*ank Recovery and Resolution*-richtlijn (BRRD).

Bazel III

Bazel III verscheen in consultatievorm in 2009 (BIS, 2009). Dat is kort na de inwerkingtreding van Bazel II in Europa middels de CRD in 2007 (BIS, 2006; Ayadi, 2008). De definitieve Bazel III-tekst verscheen een jaar later (BIS, 2010c). Deze tekst vervangt Bazel II en vult deze aan. Voor zover het bankkapitaal betreft, omvat Bazel III een aangescherpte definitie van kapitaal en zwaardere solvabiliteitseisen. Bazel III introduceert tevens kapitaalbuffers en een leverage ratio.

De risicogewogen kapitaalratio's

De solvabiliteitseisen dwingen banken onder Bazel III meer kapitaal aan te houden dan voorheen. Inclusief buffers dienen banken, bij volledige invoering van Bazel III in 2019, ten minste 10,5% van de risicogewogen activa in de vorm van kapitaal aan te houden. Onder Bazel II was dat 8%. Het dominante element van kapitaal wordt Common Equity Tier 1 (CET1), eigen vermogen na aftrek van elementen die geen verliezen absorberen, zoals goodwill. Banken dienen hiervan ten minste 7% aan te houden.[2] Bazel III kent minder ruimte toe aan hybride instrumenten. Hybride instrumenten voor Tier 1 dekken 1,5% van de zojuist genoemde 10,5%; achtergestelde schuld in Tier 2 dekt hiervan 2%.

Bazel III vereist ook dat alle hybride kapitaalinstrumenten en achtergestelde schulden die meetellen als Tier 1 en Tier 2 volledig afgeschreven dienen te worden wanneer het voortbestaan van een bank in het geding is. Hierdoor worden alle elementen van bankkapitaal verlies-absorberend. Dientengevolge hebben hybride instrumenten die meetellen als Tier 1 onder Bazel III sterke overeenkomsten met eigen vermogen. De overeenkomsten zijn zo sterk dat fiscale principes deze instrumenten aanvankelijk ook als eigen vermogen beschouwen. Pas in december 2013 geeft het ministerie van financiën aan deze hybride instrumenten als schuld te beschouwen, waardoor de vergoeding hierop fiscaal aftrekbaar is (MinFin, 2013).

Bazel III kent voorts een tweetal buffers die 'gevuld' dienen te worden met CET1. De eerste buffer beslaat 2,5% van de vereiste 7%. Deze buffer ademt mee met de solvabiliteit van de bank. Een bank mag op deze buffer interen, maar moet dan wel maatregelen nemen om kapitaal te conserveren, bijvoorbeeld door het staken van uitbetaling van bonussen of dividend. De tweede buffer van 2,5% ademt mee met de conjunctuur. Bij hoogconjunctuur dient deze 'countercyclical' buffer gevuld te zijn, bij laagconjunctuur valt deze vrij.

Naast deze buffers kent Bazel III een aanvullende buffer voor systeemrelevante banken. Deze buffer kan tot 3,5% van de risicogewogen activa beslaan.

De totale solvabiliteitseisen onder Bazel III kunnen zo oplopen tot 16,5% onder het voor de buitenwereld zichtbare Pilaar 1 (BIS, 2014a). Daarnaast kunnen toezichthouders, onder Pilaar 2, altijd nog aanvullende kapitaalseisen opleggen.

De leverage ratio

De leverage ratio die Bazel III introduceert, zal met enige vertraging ingevoerd worden. Vanaf 2015 moeten de banken deze ratio publiceren. In 2017 zullen de regels voor de leverage ratio worden geëvalueerd, waarna ze in 2018 van kracht worden. Derhalve doet zich pas in 2017 de mogelijkheid voor deze ratio te her-kalibreren.

Bazel III gaat uit van een leverage ratio van 3%: banken dienen 3 eenheden Tier 1 kapitaal aan te houden voor elke 100 eenheden van de zogenaamde "exposure mea-

sure". Deze maatstaf is gebaseerd op het ongewogen totaal van de bank-activa, maar kent een uitgebreid aantal aanpassingen (BIS, 2014b).

Het Bazels Comité stelt zich op het standpunt dat aandacht voor de leverage ratio niet ten koste mag gaan van de risicogewogen ratio's. Bazel III kent beide ratio's een eigen rol toe: de leverage ratio dient uitdrukkelijk als achtervang, "backstop", voor de risicogewogen ratio's.

De leverage ratio kent een zwak element: de teller mag een ongelimiteerde hoeveelheid hybride Tier 1-kapitaal bevatten. Dit is kapitaal van lagere kwaliteit dan CET1.

3 De Europese Bankkapitaalregels per 2014

CRD IV, de implementatie van Bazel III

De implementatie van Bazel III in Europa geschiedt via een richtlijn (Richtlijn 2013/36/EU) én een verordening (EU Verordening 575/2013, aangeduid als "CRR"). De introductie van een verordening voor bankregelgeving is nieuw. Doorgaans werden richtlijnen uitgevaardigd, waarna lidstaten deze in eigen regelgeving transponeerden. De verordening daarentegen werkt rechtstreeks. De Europese Commissie wil met de verordening de uniformiteit van de regels waarborgen (EC, 2011a). De commissie behoudt zo slagkracht en flexibiliteit, ze kan zelf de verordening aanpassen.

Opvallend is de voortgang die de commissie boekte in het schrijven van de nieuwe bankregels. Zo verschenen de eerste consultaties eind 2009 en begin 2010, nog voordat Bazel III gereed was (EC, 2014a). De eerste conceptversie van CRD IV verscheen in juli 2011, een halfjaar na de verschijning van Bazel III (EC, 2011b).

De definitieve versies van de richtlijn en verordening verschenen in juni 2013 (EC, 2014a). De tijd tussen juli 2011 en de juli 2013 is besteed aan het maken van aanpassingen om tegemoet te komen aan de wensen van verschillende Europese lidstaten. Immers, vanwege de directe werking biedt de verordening, zodra ze in werking treedt, weinig ruimte om op nationaal niveau af te wijken.

De verordening gaat, in tegenstelling tot Bazel III, uit van zogenoemde maximum-harmonisatie. Europese lidstaten kunnen de eisen niet zelf opwaarts bijstellen. Er zijn echter wel uitzonderingen op de maximumeisen. Zo mogen lidstaten de overgang naar volledige invoering bespoedigen. Een land dat bij wijze van spreken nu al gereed is voor de invoering van CRD IV hoeft de eisen, louter omwille van het volgen van de overgangsregels, niet tijdelijk neerwaarts bij te stellen. Voorts biedt de verordening de mogelijk in te spelen op veranderingen in macro-prudentiële en systeemrisico's. Een derde mogelijkheid die de verordening biedt is de aanpassing van risicogewichten en Loan-To-Value percentages voor onroerend goed.
De richtlijn van CRD IV daarentegen biedt meer ruimte. Deze geeft toezichthouders uitgebreide bevoegdheden om de kapitaalseisen onder Pilaar 2 aan te passen voor individuele banken. Voorts biedt de richtlijn lidstaten de ruimte om de counter-cyclical buffer, de buffers voor systeemrelevante instellingen, en de buffer voor systeemrisico's te bepalen.

Afwijkingen van Bazel III

Volgens het Bazels Comité wijkt Europa met CRD IV op belangrijke punten af van Bazel III, vooral vanwege vrijstellingen voor Franse bankverzekeraars (BIS, 2012). Echter, de Europese commissie verdedigt deze afwijkingen, onder andere door te wijzen op het feit dat de Europese regels gelden voor alle banken, terwijl Bazel III slechts over grote, internationaal actieve banken gaat (Barnier, 2012). Ondanks de verschillende opvattingen over afwijkingen, de eisen aan bankkapitaal onder CRD IV zijn beduidend strenger dan de eisen die haar voorgangers stellen. Onder CRD IV kan de vereiste solvabiliteit oplopen tot 18% van de risicogewogen activa (EC, 2013).

Banking Recovery and Resolution Directive, BRRD

Naast de implementatie van Bazel III komt Europa ook met regels die de afwikkeling van een bankdeconfiture versnellen: de BRRD (*Banking Recovery and Resolution Directive*). De eerste consultatie van deze richtlijn verscheen begin januari 2011, een concreet voorstel verscheen medio 2012 (EC, 2014b).

De BRRD vult de CRD IV aan door een ordelijke afwikkeling van falende banken te waarborgen. Daartoe kent het twee belangrijke instrumenten. Ten eerste verplicht het de banken een hoeveelheid verliesabsorberende schulden uit te geven: ten minste 8% van de waarde van de schulden. Ten tweede geeft het een volgorde aan voor de verdeling van verliezen: deze dienen eerst afgeboekt te worden op eigen vermogen, daarna op het overige Tier 1- en Tier 2-bankkapitaal, daarna op schulden met lagere achterstelling, enzovoort. Als gevolg van dit *bail-in* mechanisme kunnen zowel de eigenaren als de beleggers in hybride bankkapitaal en bankschulden delen in verliezen. De belastingbetaler wordt zo ontzien. De BRRD gaat in op 1 januari 2015, het *bail-in* mechanisme volgt een jaar later.

4 Een transparant proces

De nieuwe bankregels zijn het product van een transparant proces. De governance over het proces is uitgebreid. Alle regelgeving die dit artikel beschrijft is geconsulteerd. Ook is de impact van de regels geanalyseerd. Daarnaast meten het Bazels Comité en EBA de voortgang

van de implementatie van Bazel III; beide gremia brengen hierover verslag uit. De gremia organiseren conferenties en hoorzittingen. EBA heeft een klankbordgroep.

Consultaties

Een voorbeeld van een consultatie betreft die van EBA's *Draft Regulatory Technical Standards (RTS) on own funds (Part one)*. Deze Regulatory Technical Standard (RTS) werkt regels van CRD IV over bankkapitaal nader uit. Het consultatiedocument over de RTS verschijnt op 4 april 2012 (EBA, 2012). Het document legt de voorgestelde regelgeving uit, doet verslag over een kosten-batenanalyse, stelt de lezer vragen.

Er volgen 26 reacties, allen uit de financiële sector. Ook volgt een reactie van EBA's bank stakeholder groep, een klankbordgroep bestaande uit 32 leden van verschillende maatschappelijke gelederen (EBA, 2014a). Uit de feedback op de consultatie blijkt dat EBA aanpassingen maakt en uitleg geeft over regels die onduidelijk zijn. EBA organiseert een openbare hoorzitting over de RTS op 14 juni 2012.

Omdat de RTS aanvullingen bevat voor de verordening, die per 1 januari 2014 ingaat, hoeft EBA de RTS pas te publiceren na verschijning van de definitieve versie van de verordening. Echter, om de kapitaalplanning van banken niet in de weg te staan publiceert EBA op 6 juni 2013, voor de bekendmaking van de definitieve versie van CRD IV, een *near final draft* van de RTS (EBA, 2013a). Het publiceren van een bijna gerede versie is ongebruikelijk, maar laat zien dat EBA adequaat en tijdig inspeelt op de actualiteit.

Andere voorbeelden van consultaties zijn die van CRD IV en Bazel III. De CRD IV-consultatie trok meer dan 300 reacties, ook overwegend van banken (EC, 2010). De consultatie over Bazel III overlapt met die van CRD IV en telt 271 reacties (BIS, 2010d).

Studies over de impact van Bazel III zijn ook gedaan, deze meten onder andere de economische effecten van de invoering van Bazel III op de korte en op de lange termijn (BIS, 2010a, b).

Kapitaalvolgsystemen

Zowel het Bazels Comité als de European Banking Authority volgen de implementatie van de nieuwe kapitaalregelgeving op de voet en brengen daar ook verslag over uit.

Monitoring

Elk half jaar melden de banken hun voortgang aan zowel Bazel als London. Nationale toezichthouders bieden de banken ondersteuning bij dit proces - en doen dus tegelijkertijd aan voorlichting over Bazel III.

Het Bazels Comité en EBA publiceren de resultaten van de monitoring via hun websites (EBA, 2013b; BIS, 2013). De monitoringdata presenteert solvabiliteitsgegevens onder de fictieve veronderstelling dat Bazel III op het meetmoment volledig is ingevoerd. Echter, vanwege overgangsregelingen bereikt Bazel III deze toestand in werkelijkheid pas in 2019. Banken kunnen naar aanleiding van de monitoringdata hun kapitaalplanning, met het oog op volledige invoering van Bazel III, aanpassen.

De monitoringdata is geaggregeerd en geeft geen informatie over individuele banken. Toch, de geaggregeerde data is bruikbaar voor beleidsdoelen. Het laatste monitoringverslag van EBA laat zien dat het Europese bankkapitaal gestaag groeit. Zo is het percentage van Europese internationaal actieve banken met een CET1-ratio boven de 7% gestegen van 46% (peildatum juni 2011) naar 82% (peildatum juni 2013). Het geprojecteerde kapitaaltekort voor deze banken is gedaald van €99,5 miljard in juni 2012 naar €36,3 miljard in juni 2013, een verschil van €63,2 miljard.

De EBA exercises

Naast de monitoring van de implementatie van de nieuwe regels publiceert EBA gedetailleerde informatie op bankniveau door verslag uit te brengen in het kader van bijvoorbeeld de EU Capital exercise of de EU-wide transparency exercise (EBA, 2013c; EBA, 2013d). Ook hier houdt EBA zich niet in, zij maakt de onderliggende data toegankelijk via handige spreadsheets.

5 Reacties van banken en kabinet

Kapitaaluitgiftes in Nederland

De Nederlandse banken zijn na de bekendmaking van Bazel III kapitaalinstrumenten gaan uitgeven die, voor zover mogelijk, al rekening houden met de nieuwe en komende kapitaaleisen. Zo nam Rabobank het voortouw met uitgiftes en aanpassingen van reeds uitgegeven kapitaalinstrumenten. Volgens de pers anticipeert de Rabobank uitgifte van Additioneel Tier 1 in november 2011, twee jaar voordat de regels ingaan, duidelijk op Bazel III (Glover, 2011; Rabobank, 2014a).

Voorts heeft Rabobank al in 2011 de ledencertificaten aangepast waardoor deze nu, min of meer als certificaten van aandelen, verhandelbaar zijn op de beurs (Rabobank, 2014b).

Tabel 1 geeft de uitgiftes van banken weer. Uitgesplitst naar Tier 2 en Tier 1 geeft de tabel de uitgiftes per kwartaal van 2010 tot de invoering van CRD IV weer, waarbij opgemerkt dient te worden dat de gekozen gegevensbronnen mogelijk alleen de kapitaaltransacties van de grote banken weergeven.

Tabel 1 Uitgiftes van Tier 1 en Tier 2 kapitaal in Nederland

		Bedragen in Mld. €	Tier 2	Tier 1
2010q4	Rabo, SNS	1,500	2	
2011q1	Rabo	1,484		1
2011q2	AbnAmro	1,636	2	
2011q3				
2011q4	Rabo	1,455		1
2012q1				
2012q2				
2012q3	Rabo, AbnAmro	3,819	4	
2012q4				
2013q1				
2013q2				
2013q3	ING, Rabo	2,500	2	
2013q4	ING, Rabo	6,981	4	
Totaal		19,376	14	2

Bron: Bloomberg, Société Generale.

In totaal is met het oog op de strengere eisen voor bankkapitaal ruim €19 mld. aan nieuw kapitaal uitgegeven – kapitaal dat bij uitgifte aan de geldende en komende eisen voldeed.

De pieken in Tier 2-uitgiftes van medio 2012 en eind 2014 volgden kort op de bekendmaking van een gewijzigde conceptversie van CRD IV op 21 mei 2012 en de definitieve vaststelling van de CRD IV op 26 juni 2013. De pieken illustreren dat banken actief inspelen op aankondigingen over komende regelgeving.

De Tier 1-uitgiftes zijn minder frequent, omdat hybride Tier 1-instrumenten overeenkomsten hebben met echt eigen vermogen, waardoor ze relatief duur zijn. Daarnaast waren de Europese regels over de voorgeschreven wijze van verliesabsorptie onder CRD IV, alsmede de fiscale behandeling van Additioneel Tier 1 onder CRD IV lange tijd onduidelijk. Deze onduidelijkheden zijn opgelost sinds de publicatie van de *near final draft* van EBA's *technical standards on own funds* in juni 2013 en de publicatie van het ministerie van financiën over de fiscale behandeling van de vergoeding op Additioneel Tier 1-instrumenten in december 2013. Volgens de media zou de markt voor Additioneel Tier 1 hybride kapitaal in Nederland in 2014 daarom spoedig aantrekken (Donnellan, 2013).

Als gevolg van de kapitaaluitgiftes van Nederlandse banken is hun gezamenlijke solvabiliteit gestaag verbeterd. DNB's overzicht financiële stabiliteit van najaar 2013 laat zien dat de openstaande kapitaalbehoefte van de Nederlandse bankensector, onder de veronderstelling van volledige invoering van Bazel III, is gedaald (DNB, 2013). Zo is de openstaande behoefte aan kapitaal van de hoogste kwaliteit (CET1) gedaald van over €15 mld. (2010) tot onder de €5 mld. (2012).

Kabinetsvisie Nederlandse bankensector

De Kabinetsvisie Nederlandse bankensector verscheen in augustus 2013. Deze blijft precies binnen de kaders van CRD IV (Rijksoverheid, 2013a). De kabinetsvisie grijpt *de facto* de enige mogelijkheid aan die de CRD IV nog biedt om bankkapitaalregels te beïnvloeden: via de leverage ratio. De regels hierover liggen namelijk nog niet helemaal vast: de verordening van CRD IV geeft EBA de opdracht om uitgebreid onderzoek te doen naar de leverage ratio. EBA dient haar bevindingen over de leverage ratio voor 1 november 2016 met de Europese Commissie te delen.

De kabinetsvisie benut artikel 511 van de verordening. Dit artikel geeft aan dat de leverage ratio onderdeel kan worden van het zogenaamde flexibiliteitspakket. Dat pakket biedt lidstaten meer zeggenschap over de kapitaalregels. De kabinetsvisie zet in op meer zeggenschap over de leverage ratio. De inzet gaat derhalve om meer dan een percentage hoger dan 3.

Na het verschijnen van de kabinetsvisie en het rapport van de Commissie Structuur Nederlandse Banken in de zomer van 2013 ("Commissie Wijffels", Rijksoverheid, 2013b) volgt een discussie over bankkapitaal (Verhaar, 2013). Deze discussie illustreert het contrast tussen de Nederlandse werkwijze en die van de Europese en mondiale gremia. Waar de gremia openheid betrachten en proactief omgingen met de G20-afspraken, werkte de Commissie Wijffels in beslotenheid. Zowel het kabinet als de Commissie Wijffels maakten hun publicaties pas bekend na de definitieve vaststelling van CRD IV. Het gebrek aan transparantie over dit proces, en de onverwachte aankondig van de hogere 4% leverage ratio-eis voor grootbanken bleef niet zonder gevolgen. De banken gingen in verzet. Dat is opvallend, omdat de Nederlandse banken zich na de G20, in ieder geval voor zover het bankkapitaal betreft, proactief en coöperatief opstelden.

De vraag is derhalve hoeveel succes Nederland kan bereiken op het gebied van de leverage ratio. Met Nederland hebben 27 andere landen een stem in de beslissingen die EBA neemt over de leverage ratio (EBA, 2014b). De Bundesbank heeft al aangegeven dat de leverage ratio niet bij voorbaat een hoofdrol hoeft te spelen (Lautenschläger, 2013). Het momentum om bankregels aan te scherpen kan verdwijnen (Oberndorff en Alberts, 2013). Daarnaast opereert de bankensector nu, meer dan voorheen, als een gesloten front tegen Den Haag (FD, 2014).
Ondanks uitgebreide voorlichting over de leverage ra-

tio en inspanningen van het kabinet om meer zeggenschap over de leverage ratio te krijgen (Rijksoverheid, 2014), de kans blijft bestaan dat Nederland de slag om de hogere leverage ratio alsnog gaat verliezen.

6 Conclusies

Dit artikel licht in vogelvlucht de ontwikkeling van regels voor bankkapitaal die volgden op de financiële crisis toe. Vanuit een overwegend Europees perspectief laat dit artikel zien dat nieuwe Europese regels, die dit jaar zijn ingegaan, een significante verbetering van de hoeveelheid en kwaliteit van bankkapitaal voorstaan. Daarnaast laat het zien dat er sinds 2009 aan die verbetering gewerkt wordt.

De nieuwe regels zijn afgesproken naar aanleiding van de G20 van april 2009, en daarna uitgewerkt in wat nu CRD IV heet. Tevens is een richtlijn uitgewerkt die de afwikkeling van een bank-deconfiture versnelt en daarbij de belastingbetaler zal ontzien.

De nieuwe Europese regels voor bankkapitaal zijn het resultaat van een transparant proces waaraan veel partijen (Bazel, de Europese Commissie, EBA, EU lidstaten, toezichthouders, en de banken) hebben bijgedragen.

Diverse partijen hebben de transparantie van het regelgevend proces benut: de Nederlandse bankensector heeft vanaf de bekendmaking van de komende bankregelgeving de solvabiliteit met ruim €19 mld. versterkt. Het kabinet heeft, met afbreukrisico, de kansen die de regelgeving nu nog biedt aangegrepen om toekomstig beleid voor de leverage ratio te beïnvloeden.

De transparantie van het Bazels Comité, de Europese Commissie en EBA over het proces van regelgeving op het gebied van bankkapitaal heeft bijgedragen aan een verbetering van de solvabiliteit van de Nederlandse bankensector en daarmee aan de financiële stabiliteit. ■

Dr. M. Lubberink is als Associate Professor of Accounting and Capital verbonden aan de School of Accounting and Commercial Law, Victoria University of Wellington, Nieuw Zeeland.

Noten

1 CRD staat voor "Capital Requirements Directive", waarmee doorgaans EU-richtlijn 2006/48 wordt bedoeld, de Richtlijn banken. CRD II betreft een herziening van deze richtlijn per eind 2010. De term CRD IV betreft de implementatie van Bazel III en omvat een richtlijn (2013/36) en een verordening (2013/575).

2 Dit Artikel definieert bankkapitaal als de som van kernkapitaal (Tier 1) en aanvullend kapitaal (Tier 2). Kernkapitaal bestaat uit kernkapitaal van de hoogste kwaliteit (Core Tier 1 of CET1) en hybride kapitaalinstrumenten: *Additioneel Tier 1* onder Bazel III. De basis voor kernkapitaal van de hoogste kwaliteit is het eigen vermogen uit de jaarrekening. Bankregelgeving corrigeert dit eigen vermogen, onder andere door er goodwill van af te trekken. Aanvullend kapitaal, Tier 2, is doorgaans achtergestelde schuld.

Literatuur

- Ayadi, R. (2008). *Basel II Implementation in the midst of turbulence*. Brussel: Centre for European Policy Studies. Geraadpleegd op http://www.ceps.eu/book/basel-ii-implementation-midst-turbulence.
- Barnier, M. (2012). *European Commission - MEMO/12/726: Reaction to the Basel Committee's preliminary "Regulatory Consistency Assessment"*. European Commission. Geraadpleegd op http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-726_en.htm.
- Boot, A., & Wijnbergen, S. van. (2013). Bankieren op drijfzand. *Economisch-Statistische Berichten, 98*(4674 & 4675), 742-745.
- BIS (2006). *International convergence of capital measurement and capital standards*. Basel: Bank for International Settlements. Geraadpleegd op http://www.bis.org/publ/bcbs128.pdf.
- BIS (2009). *Strengthening the resilience of the banking sector - consultative document*. Basel: Bank for International Settlements. Geraadpleegd op http://www.bis.org/publ/bcbs164.pdf.
- BIS (2010a). *An assessment of the long-term economic impact of stronger capital and liquidity requirements*. Basel: Bank for International Settlements. Geraadpleegd op http://www.bis.org/publ/bcbs173.htmhttp://www.bis.org/publ/bcbs173.pdf.
- BIS (2010b). *Assessing the macroeconomic impact of the transition to stronger capital and liquidity requirements*. Basel: Bank for International Settlements. Geraadpleegd op http://www.bis.org/publ/othp12.pdf.
- BIS (2010c). *Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems*. Basel: Bank for International Settlements. Geraadpleegd op http://www.bis.org/publ/bcbs189_dec2010.pdf.
- BIS (2010d). *Comments received on the consultative documents "Strengthening the resilience of the banking sector" and "International framework for liquidity risk measurement, standards and monitoring"*, Basel: Bank for International Settlements. Geraadpleegd op http://www.bis.org/publ/bcbs165/cacomments.htm.
- BIS (2012). *Basel III regulatory consistency assessment (Level 2) Preliminary report*. Basel: Bank for International Settlements. Geraadpleegd op http://www.bis.org/bcbs/implementation/l2_eu.pdf.
- BIS (2013). *Current data collection exercises*.

Basel: Bank for International Settlements. Geraadpleegd op https://www.bis.org/bcbs/qis/.
- BIS (2014a). *International regulatory framework for banks (Basel III)*. Basel: Bank for International Settlements. Geraadpleegd op www.bis.org/bcbs/basel3.htm.
- BIS (2014b). *Basel III leverage ratio framework and disclosure requirements*. Basel: Bank for International Settlements. Geraadpleegd op http://www.bis.org/publ/bcbs270.pdf.
- DNB (2013). *Overzicht Financiële Stabiliteit, Najaar 2013 nr 18*. Amsterdam: De Nederlandsche Bank NV. Geraadpleegd op http://www.dnb.nl/binaries/OFS_Najaar_2013_Ned_tcm46-297685.pdf.
- Donnellan, A. (2013). *Italian and Dutch banks prepare to sell riskiest CoCos*, 17 december 2013. Geraadpleegd op www.reuters.com.
- EBA (2009). *Guidelines for hybrid capital instruments*. London: European Banking Authority. Geraadpleegd op https://www.eba.europa.eu/documents/10180/16094/cebs50_Guidelines.pdf.
- EBA (2010). *Implementation guidelines regarding instruments referred to in Article 57(a) of Directive 2006/48/EC Recast*. London: European Banking Authority. Geraadpleegd op https://www.eba.europa.eu/documents/10180/16094/Guidelines_article57a.pdf.
- EBA (2012). *EBA Consultation paper on draft regulatory technical standards on own funds - Part one (EBA/CP/2012/02)*. London: European Banking Authority. Geraadpleegd op http://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/own-funds/draft-regulatory-technical-standards-on-own-funds/-/regulatory-activity/consultation-paper.
- EBA (2013a). *EBA draft regulatory technical standards - Near final version*. London: European Banking Authority. Geraadpleegd op http://www.eba.europa.eu/documents/10180/16058/EBA-RTS-2013-01%28Near-final+Draft+RTS+on+OF+Part+1%29.pdf/4a71ae17-762c-4050-9c80-9e2f9495340a.
- EBA (2013b). *EBA publishes results of the Basel III monitoring exercise as of end 2012*. London: European Banking Authority. Geraadpleegd op http://www.eba.europa.eu/-/eba-publishes-results-of-the-basel-iii-monitoring-exercise-as-of-end-2012.
- EBA (2013c). *EU Capital exercise*. London: European Banking Authority. Geraadpleegd op http://www.eba.europa.eu/risk-analysis-and-data/eu-capital-exercise.
- EBA (2013d). *EU-wide transparency exercise*. London: European Banking Authority. Geraadpleegd op https://www.eba.europa.eu/risk-analysis-and-data/eu-wide-transparency-exercise.
- EBA (2014a). *Banking Stakeholder Group*. London: European Banking Authority. Geraadpleegd op http://www.eba.europa.eu/about-us/organisation/banking-stakeholder-group.
- EBA (2014b). *Board of Supervisors*. London: European Banking Authority. Geraadpleegd op http://www.eba.europa.eu/about-us/organisation/board-of-supervisors.
- EC (2010). *Public consultation regarding further possible changes to the Capital Requirement Directive ("CRD")*. European Commission. Geraadpleegd op http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2010/crd4_en.htm.
- EC (2011a). *MEMO/11/527 20/07/2011, CRD IV - Frequently asked questions, European Commission*, European Commission. Geraadpleegd op http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-527_en.htm?locale=en.
- EC (2011b). *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the access to the activity of credit institutions and the prudential supervision of credit institutions and investment firms and amending Directive 2002/87/EC of the European Parliament and of the Council on the supplementary supervision of credit institutions, insurance undertakings and investment firms in a financial conglomerate*. European Commission. Geraadpleegd op http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/regcapital/CRD4_reform/20110720_directive_proposal_en.pdf.
- EC (2013). *MEMO/13/690 16/07/2013, Capital Requirements - CRD IV/CRR - Frequently asked questions, European Commission. European Commission*. Geraadpleegd op http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-690_en.htm.
- EC (2014a). *Capital Requirements Directive - CRD IV package and Background documents*. European Commission. Geraadpleegd op http://ec.europa.eu/internal_market/bank/regcapital/legislation_in_force_en.htm.
- EC (2014b). *Crisis Management*. European Commission. Geraadpleegd op http://ec.europa.eu/internal_market/bank/crisis_management/index_en.htm.
- FD (2014). *Banken sluiten de rijen*. Het Financieele Dagblad, 29 maart 2014.
- Glover, J. (2011). *Rabobank pays to sell first Basel III-compliant Tier 1 debt*, 3 november 2011. Geraadpleegd op. http://www.bloomberg.com/news/2011-11-02/rabobank-pays-up-to-issue-first-basel-iii-compliant-tier-1-bonds.html.
- Lautenschläger, S. (2013). *The leverage ratio - a simple and comparable measure?* Bazel: Bank for International Settlements. Geraadpleegd op http://www.bis.org/review/r131022a.pdf.
- MinFin (2013). *Brief: Betreft fiscale behandeling aanvullend Tier 1 kapitaal*. 16 december 2013. Den Haag. Ministerie van Financiën. Geraadpleegd op http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/12/16/brief-met-afschrift-tier-1-kapitaal/brief-met-afschrift-tier-1-kapitaal.pdf.
- Oberndorff, M., & Alberts, J. (2013). *Business as usual in de bankensector*. Vrij Nederland. Geraadpleegd op http://www.vn.nl/Archief/Economie/Artikel-Economie/Business-as-usual-in-de-bankensector-1.htm.
- Rabobank (2014a). *Investor Relations Capital, Member Certificates*. Geraadpleegd op www.rabobank.com.
- Rabobank (2014b). *Rabobank Certificaten*. Geraadpleegd op www.rabobank.nl.
- Rijksoverheid (2013a). *Kabinetsvisie Nederlandse Bankensector*. Den Haag. Geraadpleegd op http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/08/23/kabinetsvisie-nederlandse-bankensector.html.
- Rijksoverheid (2013b). *Naar een dienstbaar en stabiel bankwezen. Commissie Structuur Nederlandse Banken*. Den Haag. Geraadpleegd op http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2013/06/28/commissie-structuur-nederlandse-banken-naar-een-dienstbaar-en-stabiel-bankwezen.html.
- Rijksoverheid (2014). *Beantwoording schriftelijke vragen Kabinetsvisie op de Nederlandse bankensector*. Den Haag. Geraadpleegd op http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/01/29/beantwoording-schriftelijke-vragen-kabinetsvisie-op-de-nederlandse-bankensector.html.
- Verhaar, P. (2013). *Overzicht artikelen in Financiële Dagblad plus andere bronnen over kapitaalbuffers van banken*. 13 december 2013. Geraadpleegd op http://bank.blog.nl/algemeen/2014/02/07/overzicht-artikelen-financiele-dagblad-plus-andere-bronnen-kapitaalbuffers-van-banken-update-februari-2014.