

Tussentijds rapport: Structurele bank- hervormingen in België

Nationale Bank van België

Juni 2012

Executive Summary

De Belgische regering heeft de Nationale Bank van België gevraagd een analyse te maken – in het kader van de ontwikkeling van 'banktestamenten', of herstel- en resolutieplannen – van de wenselijkheid en de haalbaarheid van de invoering van structurele hervormingen in België, zoals het maken van een onderscheid tussen commerciële en investeringsbanken of het afschermen (*ring fencing*) van retailbanken. In antwoord op dit verzoek worden in dit verslag de structurele hervormingen geanalyseerd en de voorlopige standpunten van de Bank toegelicht betreffende passende maatregelen om de stabiliteit van het Belgische financiële stelsel te verbeteren. De Bank wacht nu reacties in op deze voorstellen.

Structurele hervormingen worden gedefinieerd als de beleidsmaatregelen die bepaalde activiteiten of juridische structuren binnen banken of financiële groepen beperken, afzonderen of verbieden. Aangezien de opstelling van herstel- en resolutieplannen een onderdeel was van de hervorming van de regelgeving na de mondiale bankcrisis in 2007-2008, belicht het verslag de oorzaken van de crisis en de ruime waaier aan regelgevende hervormingen die eruit zijn voortgevloeid. Het behandelt het thema van structurele hervormingen in relatie tot de huidige internationale hervormingsagenda, waarbij mogelijke beweegredenen voor structurele hervormingen worden besproken, alsook de wisselwerking van structurele maatregelen met andere hervormingen. Vervolgens wordt aandacht besteed aan specifieke structurele hervormingen die gepland zijn in het VK (Vickers-voorstel) en de VS (Volcker rule), en aan de haalbaarheid en de wenselijkheid van vergelijkbare hervormingen in België.

Opdat we de structurele hervormingen kunnen beoordelen, moeten de doelstellingen worden bepaald die ermee moeten worden bereikt. De algemene doelstellingen van de hervormingen sedert de crisis bestaan in het beperken van het gevaar voor een toekomstige crisis en het verminderen van de kosten van crises, vooral voor de belastingbetaler. Wat de meer specifieke doelstellingen van de structurele hervormingen betreft, beoordelen we mogelijke maatregelen volgens deze criteria: (1) het beperken van de mogelijkheid dat depositobanken in België insolvabel worden als gevolg van (mogelijk door andere entiteiten in de groep ondernomen) activiteiten die hetzij zeer risicovol zijn of volledig in andere landen worden ondernomen; (2) het verbeteren van de afwikkelbaarheid van depositobanken in België.

Afgezien van de beoordeling van de voorstellen van structurele hervormingen tegen de achtergrond van de recente crisis wordt ook rekening gehouden met hun potentiële effect inzake toekomstige stresssituaties die zouden kunnen ontstaan in de financiële sector. Dit vereist een onderzoek van voorgaande bankcrises, van de gelijkenissen en verschillen tussen de crisis van 2008 en die voorgaande bankcrises, en ook van de potentiële effectiviteit van structurele maatregelen voor de preventie van verschillende soorten van crisissituaties. In het licht van het belang van de grensoverschrijdende financiële instellingen die actief zijn in België worden tot slot de implicaties van structurele maatregelen besproken, vanuit het oogpunt van zowel het thuisland als het gastland.

Oorzaken van bankcrises. Het onderzoek van bankcrises in ontwikkelde landen die zich vóór 2008 hebben voorgedaan, leert dat de meeste bankcrises vergelijkbare oorzaken hebben en een vergelijkbaar macro-economisch verloop kennen. Bankcrises worden meer bepaald vrijwel altijd voorafgegaan door een economische hoogconjunctuur, die doorgaans een snelle kredietgroei inhoudt, vaak met een grote vastgoedcomponent, evenals scherpe stijgingen van activaprijzen. De groei van de balansen van de banken, die de hoogconjunctuur ofwel teweegbrengt ofwel nog verscherpt, volgt vaak op de een of andere vorm van deregulering of financiële liberalisering. Tot slot gaan deze veranderingen van regulering vaak gepaard met tekortkomingen in het toezicht, waardoor toezichthouders de opbouw van risico's niet tijdig opsporen.

Uit de bespreking van de mondiale bankcrisis van 2007-2008 blijkt dat deze crisis zowel gelijkenissen als opmerkelijke verschillen met voorgaande bankcrises vertoonde. Een cruciaal verschil was dat de crisis van 2008 grotendeels een crisis van de handelsportefeuille was, althans

voor de banken buiten de VS. Terwijl de crisis van 2008 geleek op voorgaande crises in de zin dat ze werd voorafgegaan door een vastgoedhausse, vond die hausse voornamelijk plaats in de VS. Deze vastgoedhausse werd evenwel gesteund door de wereldwijde verkoop van complexe effectiseringsproducten die posities omvatten in subprime hypotheeklen in de VS en die banken vaak in hun handelsportefeuille hebben. Het resultaat was dat de hausse en de daaropvolgende daling van één segment (subprime) van de vastgoedmarkt in één land (de VS) een wereldwijde impact had.

Aan de andere kant vertoonde deze crisis, gelet op de reglementaire vereisten voor posities in de handelsportefeuilles die in de aanloop naar de crisis van 2008 ruim ontoereikend waren, gelijkenissen met andere precrisissituaties waarin het toezicht na de liberalisering of deregulering vaak te laks was. De banken grepen de geringe kapitaalvereisten voor de handelsportefeuilles aan door veel posities in de handelsportefeuille te boeken in plaats van in de niet-handelsportefeuille. De banktoezichthouders begrepen niet welke risico's gepaard gingen met de complexe financiële producten die de banken aanhielden. Bovendien hadden zij onvoldoende zicht op de wijdverspreide en geconcentreerde verwevenheid tussen de banken, die in aanzienlijke mate verband hield met *credit default swaps*, waarbij de verzekering tegen wanbetaling van hun complexe subprime-gebonden effectiseringsposities in de VS werd aangekocht en verkocht.

Uit de analyse van de voorbije en huidige bankcrises komen dus enkele factoren naar voren die in aanmerking moeten worden genomen bij de beoordeling van voorstellen van structurele hervormingen. Ten eerste weerspiegelt de besmetting tijdens de crisis van 2008, als gevolg van het feit dat instellingen overal ter wereld complexe financiële instrumenten aanhielden met gezamenlijke blootstellingen, een structurele ontwikkeling in het bankwezen en de financiële markten. Dit duidt erop dat de globalisering van de activiteit en de complexiteit van de transacties ook in toekomstige bankcrises een rol zouden kunnen spelen. 'Traditionele' bankcrises zijn echter niet typisch iets uit het verleden. Structurele hervormingen moeten worden beoordeeld naar de invloed die ze kunnen uitoefenen op respectievelijk 'traditionele' en 'niet-traditionele' bankcrises. Hervormingen die daadwerkelijk voorkomen dat zich in de toekomst een handelsportefeuillecrisis voordoet, slagen er misschien minder goed in de kans op een traditionele crisis te verkleinen.

De internationale hervormingsagenda en de voorgestelde structurele hervormingen. De mondiale aard en ernst van de crisis van 2008 bracht structurele zwakheden in het financiële stelsel aan het licht, op zowel microprudentieel als macroprudentieel vlak; die zwakke punten worden aangepakt via een ambitieuze hervormingsagenda die is opgesteld door de G20-leiders en die onder het toezicht staat van de Financial Stability Board (FSB). Deze hervormingen omvatten veranderingen aan de bancaire regelgeving tegen de achtergrond van het Bazel-kader, met grotere reglementaire minimumkapitaalvereisten, een verhoging van het kapitaal dat moet worden aangehouden in de vorm van gewone-aandelenkapitaal, een verruiming van de risico's waarvoor kapitaalvereisten worden opgelegd, strengere kapitaalvereisten voor posities in de handelsportefeuilles, de invoering van liquiditeitsquoten, de invoering van een schuldratio, en de invoering van macroprudentiële beleidsmaatregelen zoals een contracyclische kapitaalbuffer en extra kapitaalheffingen voor systeemrelevante financiële instellingen (SIFI's). Het is ook de bedoeling van de internationale hervormingsagenda om obstakels bij de afwikkeling van grote, complexe financiële instellingen uit de weg te ruimen. In verband hiermee worden momenteel herstel- en resolutieplannen opgesteld voor alle mondiaal systeemrelevante financiële instellingen (G-SIFI's). Daarnaast publiceert de Europese Commissie binnenkort een voorstel voor een richtlijn betreffende bankafwikkelingskaders.

De internationale hervormingen zouden de veerkracht van banken en van het financiële stelsel aanzienlijk moeten verbeteren. De hervormingen van het Bazel-kader zouden het risico van wanbetaling door banken moeten verkleinen en zouden banken ertoe moeten aanzetten hun handelsportefeuilleposities en hun activiteiten in handel voor eigen rekening te verminderen. Door de grotere kapitaalvereisten en contracyclische kapitaalbuffers zouden banken misschien ook minder geneigd zijn om buitensporige risico's te nemen. Het opstellen van herstel- en resolutieplannen voor G-SIFI's zou eveneens moeten helpen hun afwikkelbaarheid te verbeteren.

Landen die structurele hervormingen doorvoeren bovenop de internationale hervormingsagenda vragen zich niettemin impliciet af - en het is op grond daarvan dat de Belgische regering om deze studie gevraagd heeft - of de maatregelen van de internationale hervormingsagenda volstaan.

De term structurele hervormingen kan slaan op maatregelen die gaan van het volledige verbod op bepaalde activiteiten door banken tot de afzondering van specifieke activiteiten in verschillende juridische structuren. Mogelijke beweegredenen voor structurele hervormingen zijn onder meer het verbeteren van het resolutiekader voor banken, het wegwerken van de nood aan bail-outs door de overheid, de banken minder risico's doen nemen, of het temperen van belangenconflicten.

Het Britse Vickers-hervormingsvoorstel wil de afwikkelbaarheid van banken verbeteren en wil ervoor zorgen dat de overheid geen banken meer moet redden met een bail-out. Het voorstel is opgebouwd rond de *ring fencing* of afscherming van instellingen die deposito's aannemen van retail- en kmo-klanten. De afgeschermdde banken zullen aan traditionele bancaire kredietverlening mogen doen, maar zullen geen activiteiten op het vlak van investeringsbankieren mogen uitvoeren. Afgeschermdde banken zullen niettemin tradingactiviteiten mogen verrichten in het kader van wat de schatkistfunctie wordt genoemd, namelijk activiteiten die dienen om risico's te beheren, de liquiditeit te beheren en financiering te verwerven. Activiteiten op het vlak van investeringsbankieren zijn verboden voor afgeschermdde banken, maar zijn wel toegestaan voor andere juridische entiteiten binnen dezelfde financiële groep. Er zullen echter strikte beperkingen worden opgelegd wat betreft de posities tussen afgeschermdde en niet-afgeschermdde entiteiten van een groep, alsook vereisten inzake onafhankelijk bestuur en transacties van de afgeschermdde entiteiten.

De Amerikaanse Volcker rule moet het nemen van buitensporige risico's door banken terugdringen. De regel verbiedt de handel voor eigen rekening door banken, de eigendom of het sponsoren van *private equity*-fondsen of hedgefondsen door banken, alsook elke vorm van investeringsbankieren of handelstransacties door banken wanneer er een belangenconflict bestaat met cliënten of tegenpartijen. Anders dan het Vickers-voorstel laat de Volcker rule niet toe dat andere entiteiten binnen een bancaire groep deze verboden activiteiten uitoefenen.

Bij de analyse van deze twee voorstellen blijkt dat zij bij hun uitvoering elk aanzienlijke moeilijkheden kennen. Door sommige van die moeilijkheden rijst de vraag in hoeverre deze hervormingen in België met succes unilateraal kunnen worden doorgevoerd. De grote opgaven bij de uitvoering van de Volcker rule hebben te maken met de moeilijkheid voor toezichthouders om handel voor eigen rekening, die verboden is, te onderscheiden van de marketmaking- of hedgeactiviteiten, die wel zijn toegestaan. De kenmerken van al deze types transacties lijken op elkaar, en als geprobeerd wordt een onderscheid tussen die transacties te maken, leidt dat tot een bijzonder complexe regelgeving die erg kwetsbaar is voor het gebruik van achterpoortjes. De Volcker rule legt toezichthouders dan ook een zware last op om overtredingen op te sporen.

Er moet bij de uitvoering van het Vickers-voorstel zeker voor gezorgd worden dat afgeschermdde banken niet heimelijk verboden activiteiten verrichten via de schatkistfunctie, dat afgeschermdde banken adequaat worden afgezonderd van niet-afgeschermdde entiteiten binnen een groep, en dat de aanwezigheid van grensoverschrijdende financiële instellingen de hervormingen niet ondermijnt. Een land dat individueel structurele hervormingen van het Vickers-type doorvoert, kan namelijk niet de afscherming eisen van buitenlandse bijkantoren van EU-banken die in dat land actief zijn. Als buitenlandse bijkantoren van EU-banken op een voldoende grote schaal actief zijn in het financieel stelsel van dat land, worden derhalve ongelijke concurrentieverhoudingen gecreëerd, aangezien voor buitenlandse bijkantoren geen beperkingen zullen gelden in de activiteiten die ze uitoefenen of in hun intragroepstransacties. Bovendien zouden buitenlandse dochterondernemingen van EU-banken die actief zijn in het land kunnen beslissen om zichzelf om te vormen tot bijkantoren om de structurele hervormingen te omzeilen.

Deze aspecten doen aanzienlijke twijfels ontstaan over de haalbaarheid van een effectieve, unilaterale toepassing van het Vickers-hervormingspakket in een land zoals België, waar

grensoverschrijdende banken sterk aanwezig zijn. Niettemin moet worden erkend dat de Vickers-hervormingen in feite een combinatie van maatregelen uit verscheidene beleidscategorieën vormen. Voor andere landen dan het VK, en in het bijzonder voor België, zou het wenselijker en meer aangewezen zijn beleidsmaatregelen te kiezen uit een subgroep van deze categorieën, zonder het gehele Vickers-pakket door te voeren. De beleidslijnen in de Vickers-hervormingen betreffen de volgende categorieën: (1) herstel- en resolutieplannen; (2) extra kapitaalheffingen voor bepaalde instellingen; (3) regels in verband met intragroepsposities; (4) afscherming (*ring fencing*) van of verbod op activiteiten. Deze vier categorieën dienen samen met bepaalde kenmerken van de Belgische financiële sector als basis voor de aanbevolen maatregelen die in dit verslag naar voren worden geschoven.

Belgische banken. Een belangrijke vraag met betrekking tot de uitvoering in België van structurele hervormingen zoals de Volcker rule of de hervormingen van Vickers is wat de geschatte invloed van dergelijke hervormingen zou zijn op de balansen en inkomsten van banken. Om die vraag te kunnen beantwoorden, moeten de specifieke activa en passiva op de balansen van Belgische banken worden beoordeeld die krachtens deze hervormingen toegestaan of verboden zouden worden. Aangezien de toezichtsrapporтерingsgegevens van banken daar niet volkomen geschikt voor zijn, stellen we een reeks van schattingen op, gebaseerd op variërende veronderstellingen. Wij schatten dat tussen 22 en 53 % van alle activa die momenteel op de huidige balansen van de Belgische banken staan verboden zou worden in afgeschermden banken bij een uitvoering van de structurele hervormingen van Vickers. En volgens onze schattingen zouden de verboden passiva bij een Vickers-hervorming ongeveer 45 % van de huidige passiva bedragen. Waarschijnlijk is dit evenwel een overschatting, aangezien bepaalde afgeleide passiva die betrekking hebben op de hedging van posities in de handelsportefeuille niet mee in de schatting zitten en waarschijnlijk in de toegestane passiva zouden worden opgenomen. Wat de invloed op de rentabiliteit van de banken betreft, onderzoeken we het belang van tradingactiviteiten voor de inkomsten van banken. Hier zijn evenmin exacte schattingen mogelijk, hoewel we vaststellen dat het percentage van de bedrijfswinst van de vier grootste Belgische banken dat aan tradingactiviteiten kan worden toegeschreven uiterst variabel is in de tijd en op dit ogenblik 10 tot 25 % lijkt te bedragen.

Een tweede vraag die rijst in verband met de eventuele uitvoering van het Vickers-voorstel is of afgeschermden banken een overtollige financiering zouden hebben in het licht van het nuttige gebruik dat zij van hun activa mogen maken. Wij tonen aan dat er in België een spaaroverschot ten opzichte van investeringen bestaat en dat veel van dat spaaroverschot naar banken vloeit, ongetwijfeld ten gevolge van de fiscale voordelen op spaarrekeningen in België.

Aanbevolen beleidslijnen. Uit de analyse van het verslag komen drie belangrijke en onderling verbonden dimensies naar voren waarmee rekening moet worden gehouden bij het opstellen van beleidsmaatregelen ter verbetering van de afwikkelbaarheid van de Belgische banken en van hun kwetsbaarheid voor besmetting door risicovolle activiteiten of regio's. Ten eerste zijn de meeste bankcrises tot nog toe teweeggebracht door hausses van traditioneel bancaire krediet en vormden vastgoedleningen vaak een belangrijk element, terwijl in de crisis van 2008 complexe financiële instrumenten en posities in de handelsportefeuille van banken een hoofdrol speelden. Ten tweede vormt grensoverschrijdend bankieren een belangrijk kenmerk van het Belgische bankwezen, met buitenlandse banken die sterk aanwezig zijn in de Belgische banksector en Belgische banken die sterk aanwezig zijn in het buitenland. Ten derde, en enigszins samenhangend daarmee, maken drie van de vier grootste banken in België deel uit van een bank- of bankverzekeringsgroep. In combinatie met het groot aantal grensoverschrijdende activiteiten impliceert dit dat intragroepsverbanden belangrijk zijn.

De internationale hervormingsagenda zal enkele zwakke punten van de banken en het financiële stelsel helpen verbeteren die de crisis van 2008 aan het licht bracht, maar daarnaast menen wij dat een aantal bijkomende maatregelen er mee voor zouden kunnen zorgen dat de kans op een crisis daadwerkelijk kleiner wordt en dat banken daadwerkelijk afwikkelbaarder worden. We maken gebruik van de vier beleidscategorieën uit de Vickers-hervormingen en stemmen ze af op de kenmerken van het Belgische financiële stelsel.

1. Herstel- en resolutieplannen

Momenteel worden herstel- en resolutieplannen opgesteld voor mondiaal systeemrelevante financiële instellingen (G-SIFI's) op het niveau van de groep. De verplichte opstelling van herstel- en resolutieplannen uitbreiden naar alle binnenlandse systeemrelevante banken (D-SIB's) zou de afwikkelbaarheid van D-SIB's bevorderen.

Maatregel 1: *Het opstellen van herstel- en resolutieplannen verplichten voor alle binnenlandse systeemrelevante banken.*

Een essentiële voorwaarde om door de autoriteiten opgestelde resolutieplannen er daadwerkelijk in te doen slagen de afwikkelbaarheid van banken te verbeteren, is dat de nationale autoriteiten over de noodzakelijke instrumenten en bevoegdheden beschikken om grote, complexe banken op ordentelijke wijzen af te wikkelen. In 2010 werden in België twee wetten goedgekeurd die dergelijke bevoegdheden toekennen aan de autoriteiten. Deze wetten zouden echter doeltreffender kunnen worden gemaakt, op manieren die sporen met de hoofdkenmerken van resolutiestelsels die zijn opgesteld door de FSB en de Europese Commissie.

Maatregel 2: *De doeltreffendheid van de resolutiewetten van 2010 verbeteren: (1) de rol van de Bank als resolutie-autoriteit verduidelijken, zowel voor systeemrelevante als niet-systeemrelevante banken; (2) kortere termijnen instellen waarin de rechtbank een vonnis moet vellen over verzoeken van autoriteiten om de resolutiebevoegdheden toe te passen op een failliet gaande bank; en (3) gesloten hoorzittingen tussen de rechtbank en de regelgevende autoriteiten mogelijk maken.*

2. Extra kapitaalheffingen (en andere maatregelen) voor SIFI's

Verscheidene landen hebben aangekondigd extra kapitaalheffingen te willen opleggen aan hun binnenlandse systeemrelevante banken, en veel landen hebben te kennen gegeven dat ze het toezicht op systeemrelevante financiële instellingen zullen opvoeren, in overeenstemming met de aanbevelingen van de FSB.

In overeenstemming met haar organieke wet heeft de Bank een kader opgesteld en ingevoerd om binnenlandse systeemrelevante banken te identificeren en kan zij haar veto uitspreken over geplande strategische beslissingen van die instellingen die een negatieve invloed zouden uitoefenen op het risicoprofiel van de instelling of op de stabiliteit van het financiële stelsel. De bevoegdheid van de Bank zou echter kunnen worden versterkt om de afwikkelbaarheid van deze instellingen te verbeteren.

Maatregel 3: *In het kader van de toepassing van versterkt toezicht op Belgische D-SIB's, een definitie opstellen van strategische beslissingen voor Belgische D-SIB's die veranderingen inhouden voor de operaties of activiteiten van de bank die een invloed zouden kunnen hebben op de afwikkelbaarheid.*

3. Regels in verband met intragroepsposities

Complexe intragroepsposities, vooral in grensoverschrijdende groepen, kunnen het toezicht op risico's in grensoverschrijdende groepen bemoeilijken en significante belemmeringen vormen voor de afwikkelbaarheid. Daarom heeft België beslist blootstellinglimieten van 100 % kapitaal in te stellen voor de blootstelling van dochterondernemingen die actief zijn in België aan hun moeder- of zusteronderneming.

Intragroepsposities kunnen ook een vehikel vormen voor grensoverschrijdende besmetting of voor besmetting doorheen de activiteiten die verschillende entiteiten van de groep uitvoeren. Teneinde de afwikkelbaarheid van alle financiële groepen in België te verbeteren en besmetting te beperken, zou de limiet op intragroepsposities kunnen worden uitgebreid.

Maatregel 4: *De limieten op grensoverschrijdende intragroepsposities uitbreiden naar posities van Belgische banken bij hun dochterondernemingen.*

4. Afschermen van (ring fencing) of verbod op activiteiten

Zowel het Vickers-voorstel als de Volcker rule leggen hoge kosten op aan een specifieke reeks van bancaire activiteiten. Het Vickers-voorstel legt aanzienlijke kosten op aan activiteiten op het vlak van investeringsbankieren en aan het functioneren van groepen. De Volcker rule legt effectief zeer hoge kosten op aan handelsactiviteiten voor eigen rekening, aangezien deze activiteiten volkomen verboden zijn binnen bankgroepen.

Dit duidt erop dat een verhoging van de kosten verbonden aan activiteiten op het vlak van investeringsbankieren, zonder echter even ver te gaan als de afscherming van Vickers of het verbod van Volcker, tot vergelijkbare resultaten zou kunnen leiden.

Maatregel 5: Gerichte extra kapitaalheffingen van Pijler 2 toepassen op de tradingactiviteiten van de banken, boven een bepaalde drempel, teneinde de kosten van deze activiteiten te verhogen en ervoor te zorgen dat tradingactiviteiten niet langer een aanzienlijke belemmering vormen voor de afwikkelbaarheid van banken.

Een van de discussiepunten met betrekking tot afscherming van het Vickers-type die in België zou worden opgelegd, is het spaaroverschot dat België kent, in combinatie met de sleutelrol die banken (deels door fiscale voordelen) spelen in de intermediatie van die spaargelden, waarvan een deel buiten België opnieuw ingezet wordt. Dit zou tot inefficiëntie kunnen leiden indien afscherming van het Vickers-type bijvoorbeeld op Europees niveau zou worden opgelegd. De volgende maatregel zou een dergelijke situatie moeten voorkomen.

Maatregel 6: De spaarsubsidiëring neutraler maken met betrekking tot het type van instrument, met daarbij een diversifiëring van de kanalen waarlangs spaargelden naar investeringen vloeien in de reële economie.

Deze maatregel stelt voor om de spaarsubsidiëring met betrekking tot instrumenten neutraler te maken, ter verruiming van de kanalen waarlangs Belgische spaargelden kunnen worden geïnvesteerd in de economie. De details van deze maatregel zullen zorgvuldig moeten worden opgesteld om voor een zo positief mogelijke invloed op de economie te zorgen. Bovendien zal de invoering van de maatregel volgens een geschikt overgangsscenario verlopen, dat zodanig wordt opgesteld dat de financiële instellingen of het financiële stelsel zo min mogelijk verstoord raken.

Samengevat, hoewel de internationale hervormingsagenda de veerkracht van banken zeker zal versterken en onrechtstreeks zal bijdragen tot het verbeteren van hun afwikkelbaarheid, is er nood aan extra beleidsmaatregelen die meer rechtstreeks gericht zijn op de verbetering van de afwikkelbaarheid, en die zo de kans verlagen dat overheden het geld van de belastingbetaler zullen gebruiken om de banken te redden. De maatregelen die in dit verslag worden voorgesteld, vormen een combinatie van essentiële elementen uit de Amerikaanse Volcker rule en de Britse Vickers-hervormingen, maar dan aangepast aan de kenmerken van het Belgische financiële stelsel.

Indien deze maatregelen vóór 2008 van toepassing zouden zijn geweest, dan hadden ze de ernst van de crisis en ook de nood aan injecties van belastinggeld aanzienlijk kunnen beperken. Tegelijkertijd dienen deze maatregelen ook de kans op en de weerslag van een toekomstige 'traditionele' bankcrisis te verminderen. Hoewel, tot slot, van enkele van de aan de gang zijnde hervormingen wordt beweerd dat ze bepaalde negatieve effecten zouden kunnen hebben op de reële economie, zouden de voorgestelde maatregelen van dit verslag de economie net in gunstige zin moeten beïnvloeden. Deze maatregelen moeten mee bijdragen tot het bewerkstelligen van de verbeterde afwikkelbaarheid van de Belgische banken en tegelijk de kosten ervan beperken.

1. INLEIDING

De Belgische regering heeft de Bank gevraagd een analyse te maken – in het kader van de ontwikkeling van 'banktestamenten' (d.w.z. herstel- en resolutieplannen) – van de wenselijkheid en de haalbaarheid van de invoering van structurele hervormingen in de Belgische financiële sector, zoals het maken van een onderscheid tussen commerciële en investeringsbanken of het afschermen (*ring fencing*) van retailbanken. De Belgische regering heeft te kennen gegeven dat ze op basis van het verslag van de Bank een wettelijk kader zal ontwikkelen om de handel voor eigen rekening door depositobanken in te perken.

In antwoord op dit verzoek worden in dit verslag de structurele hervormingen geanalyseerd en de voorlopige standpunten van de Bank toegelicht met betrekking tot passende maatregelen om de stabiliteit van het Belgische financiële stelsel te verbeteren. De Bank wacht nu reacties in op deze voorstellen. Structurele hervormingen worden gedefinieerd als de beleidsmaatregelen die bepaalde activiteiten of juridische structuren binnen banken of financiële groepen beperken, scheiden of verbieden. Aangezien de opstelling van herstel- en resolutieplannen een onderdeel was van de hervorming van de regelgeving na de mondiale bankencrisis in 2007-2008, belicht het verslag de oorzaken van de crisis en de ruime waaier aan regelgevende hervormingen die eruit zijn voortgevloeid. Het verslag behandelt het thema van structurele hervormingen in relatie tot de huidige internationale hervormingsagenda, waarbij mogelijke beweegredenen voor structurele hervormingen worden besproken, alsook de wisselwerking van structurele maatregelen met andere hervormingen. Vervolgens wordt aandacht besteed aan specifieke structurele hervormingen die gepland zijn in het VK en de VS, alsook aan de haalbaarheid en de wenselijkheid van vergelijkbare hervormingen in België.

Om de structurele hervormingen te kunnen beoordelen, moeten de doelstellingen worden bepaald die ermee moeten worden bereikt. De algemene doelstelling van de hervormingen sedert de crisis is uiteraard in de eerste plaats het beperken van het gevaar voor een toekomstige crisis. Daarnaast zijn ze gericht op het verminderen van de kosten van crises, met inbegrip van de kans dat overheden zich verplicht zullen voelen om overheidsmiddelen te gebruiken voor de redding van insolvabele banken. Hoewel structurele hervormingen in het licht van deze beide doelstellingen kunnen worden beoordeeld, worden de mogelijke structurele maatregelen getoetst aan de volgende specifieke criteria: (1) het beperken van de mogelijkheid dat depositobanken in België insolvabel worden als gevolg van (mogelijk door andere entiteiten in de groep ondernomen) activiteiten die zeer risicovol zijn, of volledig in andere landen worden ondernomen; (2) het verbeteren van de afwikkelbaarheid van depositobanken in België.

Om de afwikkelbaarheid te verbeteren en - in tweede instantie - de prikkels voor banken om buitensporige risico's te nemen weg te werken en de verliesabsorptiecapaciteit te verhogen, heeft het VK voorgesteld de bancaire activiteiten voor particulieren en kmo's te scheiden van andere bancaire activiteiten.¹ Dit zogenoemde Vickers-voorstel, naar Sir John Vickers, die aan het hoofd stond van de Independent Commission on Banking (ICB), is opgebouwd rond de afscherming van instellingen die deposito's aantrekken van particulieren en kmo's. De afgeschermdde instellingen zullen traditionele bancaire activiteiten mogen uitvoeren, maar geen activiteiten op het vlak van investeringsbankieren. Dit laatste type van activiteiten kan evenwel worden ondernomen door andere juridische entiteiten binnen dezelfde financiële groep. Er zullen echter strikte beperkingen worden opgelegd wat betreft de posities tussen afgeschermdde en niet-afgeschermdde entiteiten van een groep, alsook vereisten inzake onafhankelijke *governance* en transacties van de afgeschermdde entiteiten.

Ook de VS hebben een voorstel ingediend voor structurele hervormingen, namelijk de Volcker rule, genoemd naar de voormalige voorzitter van de Federal Reserve, die de maatregel voorstelde. Deze maatregel moet het nemen van buitensporige risico's door banken terugdringen. De regel verbiedt de handel voor eigen rekening door banken, de eigendom of het sponsoren van *private*

¹ Zie UK Independent Commission on Banking, *Final Report*, Sept., 2011.

equity-fondsen of hedgefondsen door banken, alsook elke vorm van investeringsbankieren of handelstransacties door banken wanneer er een belangenconflict bestaat met cliënten of tegenpartijen. Anders dan het voorstel van Vickers, laat de Volcker rule niet toe dat andere entiteiten binnen een bancaire groep deze verboden activiteiten uitoefenen. Anders gezegd, de Volcker rule verbiedt bepaalde soorten van bancaire activiteiten in plaats van ze te scheiden.

Deze voorstellen voor structurele hervormingen zijn een rechtstreeks gevolg van de crisis van 2008, toen de wereldwijde verkoop van complexe financiële producten die blootstellingen aan subprime hypotheek in de VS bevatten en waarvan de risico's niet goed werden begrepen, leidde tot een mondiale bankcrisis zodra de huizenprijzen in de VS begonnen te dalen.

Voor de beoordeling van de structurele hervormingsmaatregelen moeten echter niet alleen de verbanden tussen de voorstellen voor structurele hervormingen en de recente crisis worden geanalyseerd, maar ook het potentiële effect inzake toekomstige stresssituaties die zouden kunnen ontstaan in de financiële sector. Daartoe moet worden stilgestaan bij de gelijkenissen en verschillen tussen de crisis van 2008 en de voorgaande bankcrises, alsook met de potentiële effectiviteit van structurele maatregelen voor de preventie van verschillende soorten van crisissituaties.

Als gevolg van de geringe omvang en de openheid van de economie en het financiële stelsel in België, moet tot slot bijzondere aandacht worden besteed aan het effect van structurele maatregelen op het gedrag van grensoverschrijdende banken, alsook aan de gevolgen van structurele maatregelen zowel vanuit het standpunt van het thuisland als van het gastland.

Het verslag is opgebouwd als volgt. In Hoofdstuk 2 komen de oorzaken van de recente bankcrises in ontwikkelde landen aan bod, alsook de gelijkenissen en verschillen met de crisis van 2008. Hoofdstuk 3 bevat een overzicht van de internationale postcrisis hervormingsagenda. Hoofdstuk 4 belicht algemene thema's in verband met structurele hervormingen die geen deel uitmaken van de internationale hervormingsagenda, en hun mogelijke wisselwerking met de gelijktijdige hervormingen. In Hoofdstuk 5 worden het Vickers-voorstel in het VK en de Volcker rule in de VS geanalyseerd. Hoofdstuk 6 presenteert een aantal gegevens voor Belgische banken die nuttig kunnen zijn voor de beoordeling van de potentiële impact van de structurele hervormingsvoorstellen op de Belgische banksector. In Hoofdstuk 7 wordt het potentieel voor de uitvoering van structurele hervormingen in België besproken en een reeks maatregelen voorgesteld voor de verbetering van de afwikkelbaarheid van de Belgische banken.

2. VOORGAANDE BANKCRISES

In dit hoofdstuk wordt eerst een overzicht geschetst van recente bankcrises in ontwikkelde landen en hun algemene kenmerken. Vervolgens worden de oorzaken van de crisis van 2008 bestudeerd in relatie tot deze andere crises. Aan de hand hiervan wordt nagegaan welke kenmerken van de crisis van 2008 gelijk zijn op die van vorige crises, alsook welke atypisch waren.

2.1 VOORGAANDE CRISES IN ONTWIKKELDE ECONOMIEËN EN DE OORZAKEN ERVAN

Tabel 1 bevat informatie over recente bankcrises in ontwikkelde landen en hun classificatie als systeemcrisis of niet-systeemcrisis.

Tabel 1 Recente bankcrises in ontwikkelde landen

Systeemcrisissen

Finland	1991-94	3 banken (31 % systeemdeposito's) genationaliseerd
Japan	1992-02	Probleemleningen van banken stegen tot 10-25% bbp
Noorwegen	1987-93	3 banken (85 % systeemactiva) genationaliseerd
Spanje	1977-85	52 banken (20 % systeemdeposito's) hadden solvabiliteitsproblemen
Zweden	1991-94	5 banken (70 % systeemactiva) verkeerden in moeilijkheden
Ierland	2008-10	Alle banken leden verliezen, waarbij de meest extreme verliezen werden opgetekend door de grootste banken.
Spanje	2008-heden	Situatie het meest ernstig voor de solvabiliteit van 45 spaarbanken

Niet-Systeemcrisissen

Australië	1989-92	2 staatsbanken geherkapitaliseerd, probleemleningen stegen tot 6 % activa
Denemarken*	1987-92	Kredietverliezen van 9 % van leningen; 40 van 60 probleembanken gefusioneerd
Griekenland*	1991-95	Overheidsfondsen geïnjecteerd in gespecialiseerde kredietverleningsinstellingen
Italië*	1990-95	58 banken (11 % van kredietverlening) gefusioneerd met andere instellingen
NZ	1987-90	Staatsbank (25 % activa) had solvabiliteitsproblemen
VK	1974-76	Secundaire bankcrisis als gevolg van ineenstorting vastgoedmarkt
VS	1988-91	Savings and Loan Associations en 1300 banken in gebreke
Canada	1983-85	15 deposito-instellingen in gebreke, waaronder 2 banken
Frankrijk*	1994-95	Credit Lyonnais had ernstige solvabiliteitsproblemen als gevolg van fraude
Duitsland*	1977-79	'Giro-instellingen' kampten met problemen
IJsland	1985-86	Een van de drie staatsbanken werd insolvent
IJsland	1993	Overheid herkapitaliseerde grote staatsbank na kredietverliezen
VK*	1984	Faillissement van Johnson Matthey Bankers als gevolg van zeer risicovolle leningen
VK*	1991	Faillissement van Bank of Credit and Commerce International als gevolg van fraude
VK*	1995	Faillissement van Barings Bank als gevolg van fraude

* Gedefinieerd als systeemcrisis door Reinhart en Rogoff, 2008, "Banking Crises: An Equal Opportunity Menace".

Bron: Connolly E. (2009), "Banking Crises and Economic Activity: Observations from Past Crises in Developed Countries", Economic Papers, Vol. 28, n.3, 206–216.

Een onderzoek van de crises in de tabel wijst uit dat bankcrises een aantal gelijkenissen lijken te vertonen wat betreft oorzaken en de gebeurtenissen in de aanloop naar de crisis.

- *Crisis voorafgegaan door economische hausse*

Elke crisis in de tabel werd voorafgegaan door een hausse die eveneens een snelle groei van de kredietverlening omvatte. Het ging daarbij vaak om vastgoedkredieten.

- *Hausse komt vaak tot uiting in de prijzen van activa of vastgoed.* In elk van de crisislanden werd een aandelenmarkthausse opgetekend, en in veel ervan ook een vastgoedhausse.

- *De groei van de balansen van de banken volgt vaak op een of andere vorm van deregulering of financiële liberalisering.* Deze ontwikkeling stelt de banken vaak bloot aan risico's waarop ze niet waren voorbereid.

- *Deregulering gaat vaak gepaard met liberalisering van de kapitaalrekening.* Veel landen lieten in het jaar vóór de crisis tekorten op de lopende rekening optekenen of een grote kapitaal invoer.

- *Tekortkomingen in het toezicht.* Vaak hebben de toezichthouders de opbouw van risico's niet opgemerkt of er onvoldoende op gereageerd.

De gemeenschappelijke kenmerken van de crises in Tabel 1 worden duidelijk toegelicht in Kader 1 hieronder over de bankencrisis van de vroege jaren negentig in de Scandinavische landen.

Kader 1 Illustratie van traditionele bankcrisis: het voorbeeld van de Scandinavische crisis in de jaren negentig

Zoals de meeste bankcrisis gingen de crises in Finland, Noorwegen en Zweden gepaard met een hausse vóór de crisis en een crisisperiode van neergang. De hausse werd gekenmerkt door snel toenemende economische groei in de tweede helft van de jaren tachtig, die samenviel met financiële liberalisering, de invoering van nieuwe financiële instrumenten, snelle prijsstijgingen voor vastgoed en aandelen en een sterke groei van het bankkrediet in verhouding tot het bbp. Deze ontwikkelingen werden gevolgd door zware recessies in het begin van de jaren negentig. In elk land namen de voorzieningen voor kredietverliezen aan het begin van de crisis fors toe en daalde de krediet/bbp-ratio in ongeveer dezelfde mate als ze tijdens de fase van hoogconjunctuur was gestegen.

Haussefase: De deregulering van de financiële markt en gunstige internationale conjunctuurontwikkelingen waren de belangrijkste factoren achter de binnenlandse hausses, met snel stijgende prijzen voor vastgoed en aandelen. De deregulering van de financiële markt – die onder meer bestond uit de afschaffing van renteplafonds, kwantitatieve kredietregels en deviezencontrole – leidde tot een explosie van de binnenlandse bancaire kredietverlening. Als gevolg van de financiële deregulering moesten de banken zich aanpassen aan een nieuw regime van prijsconcurrentie, in tegenstelling tot de concurrentie inzake dienstverlening tijdens de vorige, sterker gereguleerde periode. Intense prijsconcurrentie tussen de banken leidde tot het nemen van grotere risico's. De vrijmaking van het internationale kapitaalverkeer gaf eveneens aanleiding tot sterk toenemende kapitaalvoer, waarvan een significant gedeelte luidde in buitenlandse valuta's en ongedekt was. Het restrictieve monetaire beleid stimuleerde de kapitaalvoer nog meer, wegens de verschillen tussen de binnenlandse en de buitenlandse rentetarieven en de als gering beoordeelde kansen op verliezen uit wisselkoersontwikkelingen.

Fase van neergang: Zowel internationale als binnenlandse factoren droegen bij tot het uitbreken van de crisis. De uitvoer naar markteconomieën liep terug als gevolg van de trage internationale groei, verlies aan prijsconcurrentievermogen en verslechtingen van de ruilvoet². Als gevolg van de rentestijging in Duitsland na de hereniging, voelden de meeste landen in Europa zich bovendien verplicht de rente hoog te houden tijdens de recessie. De reële rentetarieven stegen fors vanaf 1990-1992 als gevolg van de verdediging van de Finse mark en de Zweedse kroon tegen speculatieve aanvallen: hoge nominale rentetarieven, gekoppeld aan een teruglopende inflatie, leidden tot hoge reële rentevoeten aan het begin van de recessie. In Zweden stond de omvang van de kredietverliezen van de banken in verhouding tot de mate waarin de banken de kredietverlening hadden opgedreven tijdens de hausse. Hogere kredietverliezen hielden eveneens verband met een groter aandeel van vastgoedkredieten in de kredietportefeuilles van de banken.

Deregulering wordt vaak genoemd als een van de oorzaken van de economische neergang en de financiële crisis in de Scandinavische landen. Verschillende belangrijke factoren hebben echter bijgedragen tot deze crisis: vertraagde beleidsreacties, structurele kenmerken van de financiële stelsels, onaangepaste interne risicobeheersingsystemen van de banken in de transitie naar meer concurrerende financiële markten en de verwachting dat de overheid zou optreden in geval van een crisis.

Effect van de deregulering: Vóór de liberalisering waren renteplafonds, kwantitatieve

² Finland werd zwaar getroffen door de ineenstorting van de voormalige Sovjet-Unie (De Finse uitvoer en invoer van en naar Rusland liep in maart 1991 snel terug met 70 %). Dit betekende dat de Zweedse crisis niet zo zwaar was als de Finse. Voor Noorwegen begon de omslag van de hoogconjunctuur al in 1986 met de daling van de olieprijsen.

kredietreguleringen en deviezencontroles van toepassing. De rentetarieven waren op een laag en stabiel peil gehouden en de noordse landen werden verplicht de kredietverlening te rantsoeneren. De winstgevendheid van de banken was verzekerd door beperkingen op de concurrentie. Gelet op de stabiele bankomgeving, waren de kapitaalvereisten ook laag en werden ze vaak niet strikt toegepast. De structuur van het financiële stelsel werd gedomineerd door de banksector, waarin commerciële banken een breed gamma aan financiële diensten aanboden en langetermijnrelaties aangingen met hun cliënten.

Tegelijkertijd begon zich een 'grijze' markt te ontwikkelen om de rentebeperkingen te omzeilen. De banken namen deel aan deze niet-gereguleerde kredietmarkt via activiteiten buiten de balansen. Deze markt reduceerde de belangrijke rol van de banken in de verzameling van informatie over het debiteurenrisico. De overheden probeerden deze markt te vergeefs opnieuw in het gereguleerde segment onder te brengen door een aantal beperkingen te versoepelen en door de marktkrachten een belangrijkere rol te laten spelen. De financiële liberalisering volgde.

De liberalisering van de binnenlandse financiële markten en de internationale kapitaalstromen in de tweede helft van de jaren tachtig viel samen met een periode van krachtige groei in de Westerse markteconomieën. De hausse leidde tot een forse stijging van de schuldgraad in de private sector en een tekort op de lopende rekening. Bovendien was de geldende wetgeving op het bankwezen voorbijgestreefd en hielden de toezichthouders zich voornamelijk bezig met legalistische controles op de banken. Deze regels en praktijken in de prudentiële regelgeving en het banktoezicht bleven ongewijzigd toen het bankwezen gedereguleerd werd en de financiële instrumenten veranderden. Het resultaat was een toenemende informatieasymmetrie tussen banken en toezichthouders, versterkt door internationale kapitaalvoer. De regels werden pas later verstrakt, in 1991, toen de recessie al begonnen was.

In het kader van de deregulering werden de kredietverleningstarieven versoepeld vóór de depositorente, wat eveneens bijdroeg tot de versoepeling van de bancaire posities. De ontwikkeling naar meer concurrentie creëerde bovendien een verschuiving van 'relatiebankieren' naar 'transactiebankieren'. Dit verminderde het vermogen van banken om kredietrisico's te beoordelen en debiteuren te controleren, en het vergemakkelijkte de toegang van niet-bancaire financiële instellingen tot de kredietmarkt.

De recente bankcrises in Ierland en Spanje behoren ook tot de categorie van traditionele crises. In Ierland creëerde een lange periode van economische groei in de jaren vóór de crisis (toen Ierland bekendstond als de Keltische tijger) een ongebreideld vertrouwen in de markten, vooral in de vastgoedmarkten. Als reactie op de stijging van de vraag naar commercieel en residentieel vastgoed, die zelf op haar beurt het gevolg was van het toenemende inkomensniveau per hoofd van de bevolking en een aanzienlijke immigratie onder impuls van de aanhoudende economische groei, kwam een Ierse vastgoedhausse op gang. De toename van het woningaanbod was in eerste instantie ontoereikend om aan deze vraag te voldoen en de vastgoedprijzen begonnen scherp te stijgen. Tegen het einde van de hausseperiode was de kredietverlening aan de niet-financiële private sector – voornamelijk aan de sector van de huishoudens, maar ook aan een kleine groep vastgoedontwikkelaars – opgelopen tot meer dan 200 % bbp, ongeveer twee keer het Europese gemiddelde.

Kapitaalvoer was eveneens een belangrijke factor in Ierland. Terwijl de Ierse banken in 1999 voornamelijk via binnenlandse bronnen werden gefinancierd, vertegenwoordigden Ierse cliëntendeposito's tegen 2008 nog slechts 22 % van de binnenlandse bankfinanciering en werd meer dan 37 % van de financiering opgehaald op internationale kapitaalmarkten. Als gevolg van deze kapitaalvoer werden de balansen van de Ierse banken in de periode van 1999 tot 2008 ruim zes keer groter.

In Spanje kwam met de internationale financiële crisis die medio 2007 begon, een abrupt einde aan een lange periode van economische hoogconjunctuur, die rond 1996 was ingezet. Deze

periode werd gekenmerkt door een bouw- en vastgoedhausse en een daaruit voortvloeiende explosie van de huizenprijzen. De groespiraal tussen vraag, vastgoedprijzen en aanbod in de vastgoedsector gaf aanleiding tot een aanzienlijke zeepbel die uiteenspatte toen de gevolgen van de internationale crisis voelbaar werden in Spanje.

De disproportionele groei in de vastgoedsector, in combinatie met de kredietgroei voor de financiering ervan, leidde tot significante economische onevenwichtigheden. De krachtige binnenlandse vraag droeg bij tot een systematische en geleidelijke stijging van het tekort op de lopende rekening, een verschijnsel dat hoofdzakelijk was toe te schrijven aan de private sector. De accumulatie van schuld door de private sector leidde tot aanzienlijke verliezen voor de banken, vooral op vastgoedkredieten.

2.2 DE CRISIS VAN 2008 IN VERGELIJKING MET VOORGAANDE CRISES

Er is veel geschreven over de oorzaken van de crisis van 2007-2008, die in 2007 werd uitgelokt door wijdverspreide verliezen op effectiseringstransacties in subprime hypotheeklen in de VS, en die een acuut stadium bereikte met het faillissement van Lehman Brothers in september 2008. Verschillende factoren hebben een belangrijke rol gespeeld in de massale opbouw van risico's tijdens de jaren vóór de crisis en de daaruit voortvloeiende verliezen toen de crisis uitbrak. De rentevoeten die gedurende een lange periode op een laag peil gehouden werden, in combinatie met macro-economische onevenwichtigheden, gaven aanleiding tot een algemene 'zoektocht naar rendement' door de beleggers. Aan deze vraag naar rendement werd onder meer voldaan door complexe financiële producten, die posities in subprime hypotheeklen in de VS omvatten en waarvan het risico niet goed werd begrepen door ratingbureaus of beleggers. Banken gingen grote schuldposities aan, terwijl ze sterke reglementaire kapitaalratio's rapporteerden op basis van risicogewogen activa, door de posities op te nemen in hun handelsportefeuilles waar de kapitaalvereisten gering waren, door het opvoeren van de financiering met aanzienlijke looptijd-*mismatches* en door het creëren van vehikels buiten de balans waarvoor de kapitaalvereisten minimaal of onbestaande waren. Door de zwakte van de regelingen inzake risicobeheersing en governance begrepen de senior managers niet altijd de risico's die hun instellingen namen, noch dat veel van deze risico's buitensporig waren.

Al die factoren resulteerden in een regelrechte systeemcrisis op mondiaal niveau. De markten voor nagenoeg alle activa doken naar beneden. Het plotse opdrogen van de marktliquiditeit verlamde markten zoals de voordien als veilig beschouwde markt voor *asset-backed commercial paper* of voor kortlopende interbancaire leningen. Overal ter wereld werden banken gedwongen grote verliezen te nemen op verhandelde activa, terwijl financieringsproblemen hun voortbestaan bedreigden. Geconfronteerd met het doembeeld dat grote, systeemrelevante financiële instellingen overkop zouden gaan, zagen de overheden geen andere keuze dan in te grijpen om deze instellingen te redden.

De crisis van 2008 vertoonde zowel gelijkenissen als verschillen met voorgaande crises. Een cruciaal verschil was dat de crisis van 2008 grotendeels een crisis van de handelsportefeuille was (althans voor de banken buiten de VS). Terwijl de crisis van 2008 geleek op de voorgaande in de zin dat ze werd voorafgegaan door een vastgoedhausse, vond de vastgoedhausse voornamelijk plaats in de VS. Deze hausse werd evenwel gesteund door de wereldwijde verkoop van complexe financiële producten zoals ABS CDO's, die posities omvatten in subprime hypotheeklen in de VS. Deze complexe producten, die een aanzienlijk maar slecht begrepen kredietrisico inhielden, werden overal ter wereld door banken in hun handelsportefeuilles aangehouden. Het resultaat was dat de hausse en de daaropvolgende daling van één segment (subprime) van de vastgoedmarkt in één land (de VS) een wereldwijde impact had.

Ondanks het nieuwe 'handelsportefeuille'-kenmerk van de crisis van 2008, was ze vergelijkbaar met andere crises in de zin dat ontoereikende reglementaire vereisten voor posities in de handelsportefeuilles in de aanloop naar de crisis van 2008 gelijkenissen vertoonden met andere precrisissituaties waarin het toezicht na de liberalisering of deregulering vaak te laks was. Vóór de

crisis van 2008 waren de kapitaalvereisten voor posities in de handelsportefeuilles immers veel te beperkt, vooral gelet op het risico van sommige complexe instrumenten in de handelsportefeuilles. De banken grepen de geringe kapitaalvereisten voor de handelsportefeuilles aan door hun posities in de handelsportefeuille te boeken in plaats van in de niet-handelsportefeuille.

Tot slot leek de crisis van 2008 op voorgaande crises in de zin dat het toezicht aanzienlijke tekortkomingen vertoonde. De financiële markten-toezichthouders begrepen niet volledig welke risico's gepaard gingen met de complexe financiële producten, in het bijzonder met de effectisering van subprime posities in de VS, die de banken aanhielden. De banktoezichthouders hadden ook onvoldoende zicht op de wijdverspreide en geconcentreerde verwevenheid tussen de banken, die in aanzienlijke mate verband hield met *credit default swaps* (CDS) tussen financiële instellingen, waarbij de verzekering tegen wanbetaling van de complexe subprime-gebonden effectiseringsposities werd aangekocht en verkocht.

Kader 2 hieronder beschrijft de oorzaken van de problemen van de drie Belgische grootbanken die in 2008 werden gered door de overheid.

Kader 2 Belgische banken en de crisis van 2007-2008

Zoals bekend, begon de bankcrisis van 2007-2008 medio 2007 met de bekendmaking van verliezen op subprime-hypotheek in de VS en bereikte ze een acuut stadium na het faillissement van Lehman Brothers op 15 september 2008, wat resulteerde in het opdrogen van de markten voor bancaire financiering en een scherpe daling in de aandelenkoersen van de banken. De Belgische banken waren niet immuun voor deze gebeurtenissen, die uitmondde in interventies van de Belgische overheid in drie van de vier grootste banken: Fortis, Dexia en KBC. Dit kader beschrijft de oorzaken van de problemen van elke bank die leidden tot de overheidsinterventies.

Fortis

Sommige marktproblemen waarmee Fortis Bank in het najaar van 2008 kampte, hielden ongetwijfeld verband met de voor € 42 miljard aangehouden gestructureerde financieringsactiva die eind juni 2008 werden gerapporteerd. Tegelijkertijd was de kwetsbaarheid van Fortis in ruime mate toe te schrijven aan twijfels van de markt over de financiële gezondheid van de groep na de gezamenlijke overname van ABN AMRO in oktober 2007 door Fortis, Royal Bank of Scotland (RBS) en Santander. Deze deal, die het sluitstuk was van een gecompliceerd overnameproces, werd juridisch gezien uitgevoerd door RFS Holdings B.V., een speciaal daartoe opgerichte entiteit die gezamenlijk eigendom was van de drie groepen in verhouding tot hun respectieve financiële verplichtingen, die in het geval van Fortis € 24 miljard beliepen. Fortis had van de Europese Commissie, de bevoegde mededingingsautoriteit, toestemming gekregen voor de overname van ABN AMRO, op voorwaarde dat bepaalde concurrentieproblemen in de Nederlandse banksector als gevolg van de deal zouden worden opgelost door het afstoten van een reeks specifieke onderdelen van de Nederlandse afdeling van ABN AMRO.

Aangezien de meeste overdrachten van de betrokken onderdelen van ABN AMRO aan Fortis gepland waren tussen eind 2008 en eind 2009, werd verondersteld dat Fortis voldoende tijd had om maatregelen ten uitvoer te leggen waarmee het zijn solvabiliteitsdoelstellingen zou kunnen behalen. Als gevolg van verslechterende marktomstandigheden en het vooruitzicht op verliezen uit de gedwongen verkoop van een aantal Nederlandse commerciële bankactiviteiten, kondigde Fortis op 26 juni 2008 evenwel aan dat het zijn solvabiliteitsplan zou aanpassen en versnellen. De aangekondigde maatregelen, goed voor € 8,3 miljard, omvatten een kapitaalverhoging, de emissie van niet-verwaterende kapitaalinstrumenten, een voorstel om het dividend voor 2008 te betalen in de vorm van aandelen en verkopen van niet-strategische activa. De aankondiging van deze maatregelen veroorzaakte een aanzienlijke daling van de aandelenkoers van Fortis.

Na de ineenstorting van Lehman Brothers in september 2008, ontstond op de markt ernstige bezorgdheid over tegenpartijrisico's in verband met Fortis. Fortis kampte met moeilijkheden om de kortlopende financiering op de *wholesale* markten te vernieuwen, een daling van zijn

aandelenkoers, premies op *credit default swaps* van meer dan 500 basispunten en, uiteindelijk, het weghalen van deposito's door professionele tegenpartijen. De Belgische regering besloot in allerijl een reddingsoperatie op het getouw te zetten, die bestond uit kapitaalondersteuning voor de bancaire dochterondernemingen van de groep en de verlening van liquiditeitssteun door de Nationale Bank van België.

Tijdens het weekeinde van 27 en 28 september zetten de Nederlandse, Belgische en Luxemburgse regeringen een reddingsoperatie op touw, die de start bleek van een lang proces, waarbij uiteindelijk de Nederlandse activiteiten (inclusief de participatie in ABN AMRO) aan de Nederlandse Staat werden verkocht, Fortis Bank België door de Belgische overheid werd overgenomen en vervolgens met de Franse bank BNP Paribas een overeenkomst werd gesloten om een meerderheidsbelang te verwerven in Fortis Bank België.

Dexia 2008

De Dexia-groep had eind september 2008 behoefte aan noodmaatregelen vanwege de overheid als gevolg van de herfinancieringsproblemen na het in gebreke blijven van Lehman Brothers. Tot dan toe was Dexia in grote mate afhankelijk geweest van *wholesale*financiering, aangezien de groep alleen retaildeposito's aantrok in België en Luxemburg. Ter aanvulling van die retailfinancieringsbronnen maakte Dexia gebruik van een aanzienlijk deel van zijn omvangrijke portefeuille met hoogwaardige schuldbewijzen om te lenen op de gewaarborgde *wholesale*financieringsmarkten. Toen deze markten aanzienlijk werden verstoord in de dagen na de val van Lehman Brothers, werd Dexia getroffen door een zware liquiditeitsschok.

Dexia had niet alleen te lijden van de verstoorde marktprijzen voor veel van zijn zeer kredietwaardige obligaties als gevolg van de algemene stijging van de premies voor liquiditeitsrisico's, maar kreeg ook af te rekenen met ernstige bezorgdheid van de markten over de grote blootstelling van de groep aan activa uit de VS en complexe *structured finance*-instrumenten. Deze blootstellingen resulteerden hoofdzakelijk uit de activiteiten van Financial Security Assurance (FSA), een Amerikaanse dochteronderneming van Dexia Crédit Local de France. De kernactiviteiten van FSA, een van de vijf grootste *monoline* obligatieverzekeraars ter wereld, bestonden in het verkopen van kredietverzekeringen aan obligatiebeleggers. Deze in 1971 ingevoerde kredietverzekering werd oorspronkelijk alleen gebruikt in de gemeentelijke obligatiemarkt in de VS; met de tijd hebben de *monolines* echter hun actieterrein uitgebreid naar de verzekering van hypothekeeffectiseringen in de VS en, in de aanloop naar de crisis, naar complexe *structured finance*-instrumenten die posities in geëffectiseerde hypotheeken in de VS bevatten. Als gevolg daarvan werd de *monoline* verzekeringssector zwaar getroffen door de subprime crisis in de VS.

Hoewel FSA zich niet had gewaagd aan de verzekering van de meest risicovolle *mortgage-backed securities*, kon het niettemin niet ontsnappen aan de snelle uitbreiding van de verliezen naar alle types van *mortgage-backed securities* toen de crisis toesloeg. Hoewel zelfs deze effecten slechts een gering gedeelte uitmaakten van de door FSA verstrekte verzekeringswaarborgen, vertegenwoordigden ze een substantiële bron van potentiële verliezen en droegen ze bij tot aanzienlijke waarderingsverliezen op de door FSA in zijn entiteit Asset Management aangehouden portefeuille van effecten met activa als onderpand ter waarde van \$ 16,5 miljard. In juli 2008 maakte Moody's bekend dat het de AAA-rating van FSA mogelijk zou verlagen. Als reactie hierop kondigde Dexia aan dat het FSA zou herkapitaliseren voor € 300 miljoen en een niet-gewaarborgde kredietlijn van \$ 5 miljard zou verstrekken aan de Asset Management-dochteronderneming van FSA. De doelstelling van de kredietlijn was de terugbetaling te waarborgen van de verbintenissen van dat activiteitensegment, terwijl verliezen als gevolg van een vervroegde verkoop van activa uit de portefeuille van die dochteronderneming zouden worden voorkomen.

Als reactie op de aanhoudende daling van de financieringssituatie van Dexia, verstrekten de regeringen van België, Frankrijk en Luxemburg in oktober 2008 een gezamenlijke waarborg op een groot deel van de financieringsbronnen van Dexia. Deze waarborg beliep € 150 miljard en omvatte

de verplichtingen van Dexia aan kredietinstellingen en institutionele tegenpartijen.

Dexia 2011

Na de overheidsinterventie van 2008 werd Dexia verplicht een ingrijpend herstructureringsplan in te dienen bij de Europese Commissie, met de bedoeling het risicoprofiel van de groep te reduceren en haar balanstotaal terug te dringen. Overeenkomstig dit plan stemde Dexia ermee in zijn activiteiten te heroriënteren naar de klassieke financiële intermediatie, door het verkopen van niet-strategische operationele entiteiten en financiële activa, en door het stopzetten van de tradingactiviteiten voor eigen rekening. Dankzij de uitvoering van het plan wist de groep tussen december 2008 en juni 2011 haar balanstotaal terug te dringen met in totaal € 130 miljard (dat is een vermindering met 20 %), en haar financieringsbehoeften op korte termijn te verminderen met € 160 miljard.

Ondanks deze verbeteringen, begon de financiële toestand van Dexia te verslechteren als gevolg van het feit dat Standard & Poor's zijn vooruitzichten voor de kortetermijnrating in mei 2011 op negatief plaatste. Dit leidde tot een vermindering van de niet-gegarandeerde financiering van Dexia met € 22 miljard. De verscherping van de soevereineschuldencrisis, die werd gekenmerkt door een sterke waardedaling van de overheidsschuldeffecten van talrijke landen, heeft des te zwaarder gewogen op de financieringsvoorwaarden van de groep, omdat ze gepaard ging met een daling van de lange rente. Deze twee factoren leidden tot een substantiële toename van het onderpand dat Dexia moest inbrengen om de tegenpartijrisico's te dekken die verbonden waren aan zijn renteswaps. De kwetsbaarheid van de financiële instelling nam bovendien nog toe door het vervallen van een groot aantal door de groep uitgegeven effecten onder staatswaarborg in 2011.

Toen Moody's op 3 oktober de vooruitzichten voor de rating op negatief plaatste, kwamen de gebeurtenissen in een stroomversnelling. De liquiditeitspositie van de groep werd hierdoor immers bijzonder precair en de financiële stabiliteit kwam in het gedrang. Na deze aankondiging verloor de groep haast € 9 miljard aan niet-gewaarborgde kortetermijnfinancieringen alsook € 7 miljard van de cliëntendeposito's.

In die context zag Dexia zich verplicht om opnieuw bij de overheid aan te kloppen voor steun, om een globaal herstructureringsplan te kunnen opstellen dat voorzag in de volledige ontmanteling van de Dexia-groep eind oktober 2011. De belangrijkste maatregelen in dit plan waren de overname door de Belgische staat van alle aandelen die Dexia nv heeft in haar dochteronderneming Dexia Bank België en de invoering van een nieuw kader voor waarborgen op financieringen, verleend door de Belgische, Franse en Luxemburgse overheden voor een bedrag van maximaal € 90 miljard ten gunste van Dexia nv en haar dochteronderneming Dexia Crédit Local.

KBC

Hoewel de KBC-groep in de periode na de ingebrekestelling van Lehman Brothers niet te kampen had met grotere specifieke liquiditeitsproblemen dan de algemene verkrapping van de financiële voorwaarden op de *wholesale*markten, piekte ook haar CDS-premie in oktober. Deze ontwikkeling volgde op de aankondiging van Moody's om de kredietrating van een reeks door KBC Financial Products gestructureerde en uitgegeven *collateralized debt obligations* te verlagen. De KBC-groep – waarvan de niet-verzekerde blootstelling aan deze geëffectiseerde producten opliep tot € 16 miljard eind juni 2008 – diende in haar resultaten voor het derde kwartaal een aanzienlijk verlies op deze investeringen bekend te maken. Aangezien dit gebeurde tijdens een periode waarin vele Europese regeringen plannen aankondigden om de kapitaalbuffers van de kredietinstellingen te versterken als extra dekking tegen toekomstige verliezen, schreef de Belgische regering op 27 oktober in op de uitgifte door KBC van hybride effecten ten belope van € 3,5 miljard euro die het kernkapitaal versterken.

In januari 2009 werd de kapitaalbasis van KBC verder versterkt door een soortgelijke transactie met de Vlaamse overheid. Deze tweede interventie volgde op een periode van scherpe koersdalingen van het KBC-aandeel, die verband hielden met de door Moody's aangekondigde herziening aan het einde van 2008 van de hypothesen die ten grondslag liggen aan de ratings van

dat bureau voor synthetische bedrijfs-CDO's, alsook met de toegenomen bezorgdheid van de markten over de economische vooruitzichten in een aantal landen waarin grote dochters van KBC actief waren, met inbegrip van Centraal- en Oost-Europa, waar de groep een tweede thuismarkt tot stand heeft gebracht.

In mei 2009 meldde KBC aanzienlijke verliezen op een portefeuille CDO's die gedekt worden door een verzekering bij de *monoline* verzekeringsmaatschappij MBIA. Deze verliezen droegen bij tot een nettoverlies van € 3,6 miljard voor het eerste kwartaal van het jaar. De dekking van MBIA heeft betrekking op een totaal verzekerd bedrag van € 14 miljard. De waarde van de kredietverzekering die KBC van MBIA had gekocht daalde echter significant toen MBIA een herstructurering aankondigde waarbij waardevolle activa uit de portefeuille werden genomen van de juridische tegenpartij waarbij KBC verzekerd is. In mei 2009 besloot de Belgische regering KBC een waarborg te verlenen voor zijn geëffectiseerde kredietinstrumenten.

2.3 IMPLICATIES VOOR DE HERVORMINGEN

De analyse van de crisis van 2008 wijst op een aantal unieke aspecten van deze crisis ten opzichte van voorgaande bankcrises. Sommige van de nieuwe kenmerken van de crisis van 2008 – bv. de besmetting als gevolg van het feit dat instellingen overal ter wereld complexe financiële instrumenten aanhielden met blootstellingen aan één land – weerspiegelen een structurele ontwikkeling in het bankwezen en de financiële markten. Dit duidt erop dat de globalisering van de activiteit en de complexiteit van de transacties ook in toekomstige bankcrises een rol zouden kunnen spelen.

De actuele bankcrises in Ierland en Spanje maken echter duidelijk dat de 'traditionele' bankcrisis niet tot het verleden behoort. Het is dan ook belangrijk dat alle voorgestelde hervormingen, met inbegrip van structurele hervormingen, beoordeeld worden aan de hand van hun potentiële impact op respectievelijk 'traditionele' en 'niet-traditionele' bankcrises. Maatregelen die efficiënt zijn om de kans op één type van crisis te verlagen, zijn dat niet noodzakelijk voor het andere.

3. HERVORMINGEN VAN DE FINANCIËLE SECTOR OP HET INTERNATIONALE VLAK

De wereldomvattende aard en ernst van de crisis van 2008 bracht een aantal structurele zwakheden in het financiële stelsel aan het licht. Die zwakheden omvatten een ontoereikende risicobeheersing en governance binnen de financiële instellingen, onvoldoende marktdiscipline vanwege de stakeholders, onvolkomenheden in de crisisbeheersingskaders en tekortkomingen inzake regelgeving en toezicht, zowel op het micro- als op het macroniveau. De ervaring maakte de noodzaak duidelijk om de hervorming van de regelgeving op een internationaal gecoördineerde wijze aan te pakken teneinde een dergelijke crisis in de toekomst te vermijden. Zo hebben de G20-leiders een ambitieuze hervormingsagenda opgesteld die onder het toezicht staat van de Financial Stability Board (FSB).

In dit gedeelte bespreken wij enkele van de belangrijkste elementen van deze hervormingsagenda. Eerst bekijken wij de veranderingen in de bancaire regelgeving tegen de achtergrond van het Bazil-kader. Deze veranderingen omvatten niet alleen een verhoging van de minimumkapitaalvereisten, maar ook een verhoging van de hoeveelheid kapitaal die moet worden aangehouden in de vorm van aandelenkapitaal, het instrument met het grootste verliesabsorberende vermogen. Het nieuwe Bazil-kader zorgt ook voor een ruimere risicodekking door liquiditeitsratio's en een schuldratio in te voeren. De reeks van risico's waarvoor reglementair kapitaal dient te worden aangehouden, werd eveneens uitgebreid.

Het is belangrijk te noteren dat de hervormingen niet beperkt zijn tot het microprudentiële aspect. Een element inzake macroprudentieel toezicht dat in het hervormingspakket vervat is, houdt verband met het ontstaan van systeemrisico's in de tijd, als gevolg van veralgemeend, procyclisch

gedrag bij de financiële instellingen. Om de instabiliteit die dergelijk gedrag kan veroorzaken en de negatieve weerslag op de reële economie aan te pakken, heeft het Bazilcomité voorgesteld contracyclische kapitaalbuffers te hanteren, die op nationaal niveau zullen worden bepaald voor alle kredietrisico's tegenover tegenpartijen in dat land.

Door de crisis trad ook het probleem naar voren van de systeemrelevante financiële instellingen (SIFI's) waarvan een faillissement, per definitie, een aanzienlijk effect zou kunnen hebben op het financiële stelsel en zodoende onrust zou kunnen veroorzaken bij tal van andere financiële instellingen. Enerzijds zou een faillissement van deze instellingen forse kosten met zich meebrengen die de instellingen zelf niet kunnen internaliseren. Anderzijds doet het geloof dat deze instellingen *too big to fail* zijn een moral hazard risico ontstaan dat de marktdiscipline afzwakt en de instellingen een drijfveer verschaft om buitensporige risico's te nemen. Beide opmerkingen wijzen erop dat manieren dienen te worden gevonden om het faillissement van dergelijke instellingen mogelijk te maken zonder injecties met overheidsgeld.

3.1 BAZEL 2.5 EN KAPITAALVEREISTEN VOOR DE HANDELSPORTEFEUILLE³

In een eerste reactie op de financiële crisis formuleerde het Bazilcomité in juli 2009 verschillende voorstellen, die nu bekend staan als Bazil 2.5, met als doel de kapitaalvereisten te versterken met betrekking tot effectiseringen en de marktrisico's van de in de handelsportefeuille aangehouden posities.⁴ Wat de regels inzake effectisering betreft, werden nieuwe risicogewichten voor hereffectiseringen ingevoerd; dit zijn complexe financiële instrumenten die effectiseringsposities bevatten. Als gevolg van het grotere risico van hereffectiseringen liggen de risicogewichten bij hereffectisering hoger dan bij de traditionele effectiseringen. Het is belangrijk te noteren dat de behandeling van in de handelsportefeuille aangehouden effectiseringen en hereffectiseringen nu ook moet worden afgestemd op de behandeling van soortgelijke posities in de niet-handelsportefeuille. Vóór de crisis waren de kapitaalvereisten voor effectiseringsposities en andere aan kredietrisico's onderhevige posities in de handelsportefeuille beperkter dan voor posities in de niet-handelsportefeuille. De banken profiteerden van dit verschil door veel posities met kredietrisico aan te houden in hun handelsportefeuilles.

Andere ingevoerde veranderingen met betrekking tot de handelsportefeuille omvatten de hogere risicogewichten voor het wanbetalingsrisico en het risico op ratingverlagingen (migratierisico) van posities in de handelsportefeuille, alsook kwalitatieve en kwantitatieve vereisten voor de interne modellen die banken gebruiken om de risico's van posities te beoordelen. Wat het gebruik van interne modellen betreft, moeten de instellingen nu een additionele kapitaalvereiste berekenen op basis van de *Value-at-Risk* (VaR) in perioden van nervositeit op de financiële markten.

3.2 BAZEL 3: VERHOGING VAN DE KAPITAALVEREISTEN; LIQUIDITEITSVEREISTEN; CONTRACYCLISCHE KAPITAALBUFFERS; SIFI SURCHARGES

Eind 2010 publiceerde het Bazilcomité een voorstellenpakket, dat nu bekend staat als Bazil 3, dat tot doel had de kwaliteit van het kapitaal te verbeteren, de kapitaalvereisten te verhogen en liquiditeitsvereisten, een schuldratio en macroprudentiële instrumenten in te voeren.⁵ De nieuwe vereisten vormen een belangrijke stap naar een sterkere gezondheid van de banksector.⁶

³ De bancaire regelgeving maakt een onderscheid tussen de handels- en niet-handelsportefeuilles van de banken. De handelsportefeuille bestaat uit posities die met een hoge frequentie actief worden verhandeld of posities die worden aangehouden om posities van niet-handelsportefeuilles in te dekken. Typische posities in de handelsportefeuille zijn verhandelbare effecten, zoals obligaties en aandelen, effectiseringsposities, en derivaten, zoals swaps en futures.

⁴ Deze voorstellen werden opgenomen in de Europese Richtlijn 2010/76/EU (Richtlijn inzake kapitaalvereisten of CRD III) die tegen eind 2011 in nationale wetgeving werd omgezet door de lidstaten.

⁵ Deze voorstellen waren vervat in twee door het Bazilcomité gepubliceerde documenten met als titel "Basel 3: a global regulatory framework for more resilient banks and banking systems", dat in hoofdzaak de

Bazel 3 verbetert de kwaliteit van het kapitaal door het minimaal vereiste niveau van het aandelenkapitaal op te trekken van zijn vorige niveau van 2 % naar 4,5 % aan risicogewogen activa. Daarenboven dient een conserveringsbuffer van 2,5 % van de risicogewogen activa te worden aangehouden en volledig met kapitaal aandelen te worden voldaan. Dit houdt effectief in dat de banken een aandelenkapitaal moeten aanhouden ten belope van 7 % aan risicogewogen activa. Ingeval de nationale overheden van oordeel zijn dat de groei van de kredietverlening in hun jurisdictie buitensporig is, kunnen ze bovendien een contracyclische kapitaalbuffer tot 2,5 % aanleggen, bestaande uit aandelenkapitaal. In de praktijk zullen deze nieuwe minimumkapitaalniveaus ongeveer drie keer hoger liggen dan de vorige door het Bazel 2-kader opgestelde niveaus.

Wat de liquiditeitsvereisten betreft, vereist een dekkingsgraad voor liquiditeit (LCR) dat de banken een hoeveelheid hoogwaardige liquide activa aanhouden, d.w.z. activa die kunnen worden gebruikt voor repotransacties op de geldmarkt of met centrale banken, teneinde een schok te doorstaan die de herfinancieringscapaciteit gedurende een maand ernstig zou verstoren. De LCR zal worden vervangen door de invoering van een netto stabiele financieringsratio (NSFR), met als doel te verzekeren dat de banken over voldoende stabiele financieringsmiddelen van illiquide activa en buiten de balans geboekte passiva beschikken. Het doel bestaat erin de structurele liquiditeitsposities van de banken te verbeteren om zo het gebruik van kortetermijnfinanciering voor langlopende illiquide activa te vermijden.

Er is eveneens een schuldratio ingevoerd ter inperking van de algemeen opgetekende opbouw van schuldenlasten door de banken in gunstige periodes, gevolgd door de destabiliserende afbouw van schuldenlasten in periodes van spanningen. Aangezien de schuldratio een niet-risicogewogen maatregel (van kapitaal/activa) is, dient ze daarenboven als een beveiliging tegen regelgevingsarbitrage en tegen het modelrisico dat verbonden is aan het gebruik door de banken van interne modellen voor de berekening van hun kapitaalvereisten. De schuldratio zal doorheen alle jurisdicties op een vergelijkbare wijze worden berekend, waarbij verschillen in de boekhoudkundige normen worden aangepast.

Tot slot zal een extra kapitaalheffing (*capital surcharge*) van 1 % tot 2,5 % van risicogewogen activa en bestaande uit aandelenkapitaal worden opgelegd aan instellingen die als mondiaal systeemrelevante financiële instellingen (G-SIFI's) worden beschouwd. Momenteel wordt op internationaal vlak gewerkt aan de ontwikkeling van een internationale reeks richtlijnen om binnenlandse SIFI's te identificeren en de gepaste beleidslijnen op deze instellingen toe te passen.⁷

solvabiliteitsnormen behandelt, en "Basel 3: International framework for liquidity risk measurement, standards and monitoring", dat de liquiditeitsnormen bespreekt.

⁶ De voorstellen binnen het Bazel 3-kader worden binnenkort opgenomen in de Europese Richtlijn CRD IV. Het is de bedoeling de richtlijn begin 2013 ten uitvoer te brengen. Om het de lidstaten mogelijk te maken de systeemrisico's te beperken, zal de ontwerprichtlijn het de lidstaten toestaan om van banken te eisen dat ze specifieke kapitaalbuffers in stand houden of dat ze bepaalde andere prudentiële maatregelen nemen. Aangezien verscheidene van de belangrijkste bepalingen van deze aanstaande richtlijn nog worden besproken, gaan wij momenteel niet dieper in op de mate waarin de CRD IV afwijkt van het Bazel 3-kader en op de gevolgen voor de Europese banken.

⁷ Wat de timing van de Bazel 3-hervormingen betreft, bepaalt de Bazel-regelgeving nader dat de geleidelijke invoering van de verhoogde kapitaalratio's in 2013 zal beginnen en tegen 2019 afgerond zal zijn. De kapitaalinstandhoudingsbuffer en de G-SIFI *surcharge* zullen vanaf 2016 tot 2019 geleidelijk worden ingevoerd. De liquiditeitsratio wordt in 2015 ingevoerd. De schuldratio zal van 2013 tot 2017 van nabij worden gevolgd; de geplande toepassing ervan begint dan 2018. Hoewel de timing van de geleidelijke invoeringsperiodes de verplichte minimumvereisten weergeeft, dient te worden opgemerkt dat sommige banken zich onder druk van de markt wellicht op een eerder tijdstip zullen beginnen te schikken naar de nieuwe regelgeving.

3.3 RESOLUTIEKADERS EN HERSTEL- EN RESOLUTIEPLANNEN

De crisis heeft tal van elementen aan het licht gebracht die de afwikkelbaarheid van grensoverschrijdende financiële instellingen in de weg staan en er bestaat nu een duidelijk erkende noodzaak om de resolutieregelingen te verbeteren. Hiertoe dienen, onder meer, de overheden over uitgebreidere keuzemogelijkheden te beschikken om een crisis op te lossen, zodat de toevlucht tot overheidsgeld tot een minimum wordt herleid en reddingsoperaties door de overheid worden vermeden.

Op 6 juni 2012 vaardigde de Europese Commissie een voorstel uit voor een richtlijn tot ontwikkeling van een herstel- en resolutiekader voor kredietinstellingen en beleggingsondernemingen.⁸ Het overkoepelende doel van de voorgestelde richtlijn bestaat erin de autoriteiten van voldoende preventieve en curatieve instrumenten te voorzien waarmee ze wanordelijke afwikkelingen van banken kunnen vermijden. Met andere woorden, resolutie-autoriteiten zouden bij een crisis of insolventie van een bank over voldoende middelen moeten beschikken om te vermijden dat kredietinstellingen de kritieke functies die ze uitoefenen niet langer kunnen vervullen.

Indien ze wordt goedgekeurd, zal de Europese richtlijn bijdragen tot de harmonisatie van de bevoegdheden van resolutieautoriteiten over heel Europa; ze omvat de crisisvoorbereiding, met inbegrip van het opstellen van herstel- en resolutieplannen voor financiële instellingen (titel II), tijdsige interventie (titel III) en resolutie-instrumenten (titel IV). De richtlijn zou de autoriteiten eveneens de machtiging moeten verlenen om 'bail-in' toe te passen; i.e. de schulden van een bank in afwikkeling afschrijven of haar schulden omzetten in aandelen. Daarenboven voorziet de richtlijn ook de uitvoering van vooraf gefinancierde nationale resolutiefondsen, teneinde de financiering van crisisbeheersing en -afwikkeling in de toekomst te vergemakkelijken.

De richtlijn zal van alle kredietinstellingen ook vereisen dat ze herstel- en resolutieplannen opstellen. Het door de bank uitgewerkte herstelplan schetst de verschillende keuzes die kunnen worden gemaakt in reactie op een grote schok inzake haar liquiditeit of solvabiliteit. De bank moet de effecten en doeltreffendheid van de keuzes analyseren – waarbij niet mag worden uitgegaan van enige buitengewone staatssteun of interventie door een centrale bank – in het licht van een aantal mogelijke crisisscenario's.

Om de bedoelde doelstellingen te halen, dient het herstelplanproces doorlopend van aard te zijn en moet het in de procedures inzake risicobeheersing van de bank te worden geïntegreerd. Dit proces moet van de banken eisen dat ze grondig nadenken over de functies die ze als kritiek beschouwen en over de principes die ten grondslag liggen aan de activiteiten, complexiteit en organisatiestructuur van de groep. Het moet de banken er eveneens toe dwingen een meer vooruitgeschoven planning op te stellen voor onrustsituaties dan in het verleden.

Het resolutieplan van de banken wordt door de autoriteiten uitgewerkt. Het bepaalt de kritieke economische functies van de banken en analyseert de mogelijkheden voor de gevallen waarin het herstelplan van een instelling de solvabiliteit van de instelling niet kon handhaven. De mogelijkheden in het resolutieplan zijn ontwikkeld om een ordelijke afwikkeling van de financiële instelling mogelijk te maken, waarbij de continuïteit van haar essentiële functies wordt verzekerd en tegelijkertijd het effect op het financiële stelsel tot een minimum wordt beperkt. Terwijl het opstellen van het resolutieplan in hoofdzaak de verantwoordelijkheid van de autoriteiten is, is ook de actieve medewerking van de betrokken kredietinstelling noodzakelijk. Teneinde resolutieplannen op te stellen, moeten de autoriteiten de activiteiten van de kredietinstelling immers ten volle begrijpen,

⁸ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot ontwikkeling van een herstel- en afwikkelingskader voor kredietinstellingen en beleggingsondernemingen en tot wijziging van Richtlijnen 77/91/EEG en 82/891/EEG van de Raad, Richtlijnen 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG en 2011/35/EG en Verordening (EU) Nr. 1093/2012.

alsook de wisselwerkingen en onderlinge afhankelijkheden tussen de verschillende bedrijfsactiviteiten en juridische entiteiten van de groep.

Tijdens hun beoordeling van de afwikkelbaarheid kunnen de autoriteiten belangrijke obstakels voor een ordelijke afwikkeling vaststellen, zoals een complexe organisatiestructuur van de groep. Momenteel blijven de bevoegdheden van de autoriteiten om organisatorische veranderingen op te leggen beperkt. De aanstaande Europese richtlijn zal nieuwe bevoegdheden voor de autoriteiten introduceren inzake het opstellen van resolutieplannen en de beoordeling van de afwikkelbaarheid (zie artikel 14, paragraaf 4), met inbegrip van de bevoegdheid om veranderingen in de activiteiten van een bank te eisen, om de ontwikkeling van nieuwe bedrijfsactiviteiten of producten te verbieden of om wijzigingen in de structuur van de bank te eisen. Zo zouden de autoriteiten bijvoorbeeld de bevoegdheid hebben om veranderingen te eisen aan de juridische of operationele structuur van de instelling om de complexiteit te verminderen en te verzekeren dat de kritieke functies juridisch en economisch zouden kunnen worden gescheiden van andere functies in het resolutieproces.

Zoals momenteel is voorzien, zouden deze bevoegdheden evenwel enkel op individuele basis op de banken kunnen worden toegepast en niet op de sector in zijn geheel. Bovendien lijken de bevoegdheden enkel uitvoerbaar te zijn wanneer de autoriteiten een mogelijke materiële belemmering voor de afwikkelbaarheid van een instelling hebben vastgesteld en in geval de door de instelling voorgestelde maatregelen de vastgestelde belemmering niet hebben kunnen beperken of verwijderen.

3.4 MOGELIJK EFFECT VAN HERVORMINGEN OP DE VERBETERING VAN DE AFWIKKELBAARHEID VAN BANKEN

Hogere kapitaaleisen zouden, in het algemeen, de kans op wanbetalingen door de banken moeten kunnen verlagen. De strengere kapitaaleisen voor de handelsportefeuille, die 2 tot 3 keer hoger zouden moeten liggen dan hun niveaus vóór de crisis, leiden wellicht ook tot een vermindering van de posities in de handelsportefeuille van de banken en, in het bijzonder, van hun handelsactiviteiten voor eigen rekening. Dit kan ertoe bijdragen om de handelsportefeuilles van sommige banken klein genoeg te maken, zodat verliezen veroorzaakt door posities in de handelsportefeuille een minder grote bedreiging zouden vormen voor de solvabiliteit en afwikkelbaarheid. Daarenboven zou de schuldratio de regelgevingsarbitrage moeten ontmoedigen die de banken zouden kunnen toepassen om de extra kapitaalheffingen op de handelsportefeuille te omzeilen.

Als het contracyclische kapitaalbufferbeleid succesvol is, zou het ertoe moeten bijdragen binnenlandse instellingen te beschermen tegen besmetting door hun buitenlandse entiteiten of activiteiten, want binnenlandse instellingen zullen extra kapitaal moeten aanhouden voor hun buitenlandse kredietrisico's wanneer er een hausse is in het buitenland.

Tot slot kan een verbeterd resolutieraamwerk, met inbegrip van het opstellen van resolutieplannen, een belangrijk instrument zijn om de afwikkelbaarheid te verbeteren en de besmetting in te perken, op voorwaarde dat de autoriteiten bereid zijn gepaste maatregelen te nemen, zoals buitensporige risico's binnen de groep beperken en wijzigingen aan de groepsorganisatie eisen wanneer de complexe organisatie van een groep de afwikkelbaarheid ernstig hindert⁹.

⁹ Verscheidene observatoren hebben recentelijk een toename opgemerkt van het gebruik, door banken, van gegarandeerde financiering met betrekking tot hun niet-gegarandeerde schulden. Eén van de factoren die hebben geleid tot deze ontwikkeling is het vooruitzicht van de verwijdering van impliciete overheidswaarborgen voor banken, alsook de mogelijkheid van afschrijvingen van niet-gegarandeerde schuld door 'bail-in'-bepalingen. Tegelijkertijd leidt de verhoging van de gegarandeerde financiering tot bezorgdheid bij de financiële autoriteiten over de hoge niveaus van belaste activa op de balansen van banken, die gedeeltelijk het gevolg zijn van het toegenomen risico dat overheden belastinggeld zullen moeten aanwenden

4. ARGUMENTEN BETREFFENDE STRUCTURELE HERVORMINGEN

Terwijl resolutieplannen de overheden enigszins de mogelijkheid bieden om organisatorische of structurele hervormingen af te stemmen op de omstandigheden van een bank of financiële groep teneinde de afwikkelbaarheid te verbeteren, zijn de voorwaarden waaronder dergelijke maatregelen zouden kunnen worden opgelegd waarschijnlijk beperkend van aard. Het zou een alternatief kunnen zijn om een meer algemeen, en in zekere mate meer elementair, maatregelenpakket op te leggen voor de gehele financiële sector. Hoewel dergelijke hervormingen niet op specifieke behoeften van de banken zouden kunnen worden afgestemd, zouden ze mogelijk eenvoudiger in praktijk te brengen zijn. Structurele hervormingen staan niet op de bredere internationale hervormingsagenda; niettemin zijn sommige landen, zoals het VK en de VS, van plan dergelijke hervormingen door te voeren.

4.1 CLASSIFICATIE VAN STRUCTURELE HERVORMINGEN

De term structurele hervorming kan maatregelen omvatten die gaan van het volledige verbod op bepaalde activiteiten door banken en hun holdings tot de scheiding van specifieke activiteiten in verschillende juridische structuren. Hieronder worden enkele voorbeelden van beide mogelijkheden gegeven.

Voorbeelden van het verbod op activiteiten:

- *Narrow banking* (waarbij het banken is toegestaan deposito's van 'veilige' activa te ontvangen en aan te houden);
- de Amerikaanse Volcker rule (die handel voor eigen rekening bant);
- de Amerikaanse Glass-Steagall Act, de wet die het commerciële banken verbiedt uitgiftegaranties te verstrekken (Zie Kader 1 in Bijlage 1)

Voorbeelden van de scheiding van activiteiten:

- het Belgisch Koninklijk Besluit van 1935 tot opsplitsing in deposito- en investeringsbanken (zie Kader 2 in Bijlage 1)
- het Britse Vickers-voorstel om retail- en kmo-bankieren af te scherm (ring fencing) van andere bankactiviteiten

Van *narrow banks*, die de afgelopen jaren door verscheidene waarnemers werden voorgesteld maar nooit werkelijk tot stand kwamen, wordt beweerd dat het de veiligste banken zijn. Dergelijke banken zouden deposito's ontvangen en die beleggen in financiële activa met een zeer laag risico; voorbeelden van dergelijke activa omvatten overheidseffecten of hoogwaardige particuliere schuldbewijzen, zoals *commercial paper*.¹⁰ *Narrow banks* zouden geen leningen mogen verstrekken omdat dit als een risicovolle activiteit wordt beschouwd. Ze zouden over het algemeen kortlopende en middellange beleggingen uitvoeren om die zo in overeenstemming te brengen met de looptijd van hun deposito's. Alle betalingen en geldoverdrachten zouden via *narrow banks* stromen.

om gegarandeerde deposito's van banken te waarborgen aangezien de banken zelf onvoldoende onbelaste activa hebben om de garanties van deze deposito's zelf te dekken. In dezelfde lijn is er onlangs een internationaal debat begonnen over onderwerpen zoals belaste activa en de voorrangregels van depositarissen. De Bank neemt deel aan deze discussies die relevant kunnen zijn voor de in dit tussentijds rapport onderwerpen en daardoor zouden kunnen worden opgenomen in het definitieve rapport.

¹⁰ De huidige crisis roept vanzelfsprekend vragen op in hoeverre sommige van deze activa werkelijk een zeer laag risico hebben.

Zoals uit de Kaders 1 en 2 van Bijlage 1 blijkt, werd het verbod op of de scheiding van de activiteiten van investeringsbanken en retailbanken reeds in de jaren 1930 doorgevoerd, zowel in België als in de VS.

4.2 MOTIVERINGEN VOOR STRUCTURELE HERVORMINGEN

Hieronder worden enkele mogelijke motiveringen voor structurele hervormingen beschreven, waarbij een aanwijzing van de voornaamste motiveringen voor de specifieke structurele hervormingsmaatregelen in paragraaf 4.1. wordt uiteengezet.

- *Het resolutiekader voor banken verbeteren.* (Vickers) Het is belangrijk in gedachten te houden dat de doeltreffendheid van het crisisresolutiekader het gedrag van financiële instellingen en hun stakeholders zelfs in niet-crisistijden beïnvloedt. Indien het crisisresolutiemechanisme zwak is, wat leidt tot een hoge waarschijnlijkheid van reddingsoperaties door de overheid voor noodlijdende systeembelangrijke financiële instellingen (SIFI's), zullen de stakeholders van deze instellingen weinig gemotiveerd zijn om discipline op te leggen aan het management, dat eventueel buitensporige risico's zou kunnen nemen.

Hoewel herstel- en resolutieplannen (RRP's) bedoeld zijn om banken in staat te stellen beter te anticiperen en te reageren op crises, argumenteren enkele waarnemers dat betrouwbare RRP's niet kunnen worden uitgewerkt zonder eerst de juridische structuren van de sector te wijzigen. Dit kan worden bereikt door ofwel te verhinderen dat banken bepaalde activiteiten uitvoeren (zoals het handelen voor eigen rekening) of door voor sommige activiteiten *ring fencing* in te voeren (zoals retail- en kmo-bankieren). Een argument pro dergelijke hervormingen is dat de scheidbaarheid van bepaalde taken een noodzakelijke eerste stap vormt om de afwikkelbaarheid van complexe bankinstellingen te verbeteren.

- *De noodzaak aan reddingsoperaties door de overheden wegnemen.* (Vickers; Volcker) Deze motivering houdt verband met de voorgaande, in die zin dat het mogelijk maken van een geordende oplossing geloofwaardigheid verleent aan de door de overheid uitgedrukte wens om de impliciete waarborg weg te werken die voorheen voor grote, onderling met elkaar verbonden banken bestond.

- *Het nemen van risico's door banken beperken.* (*Narrow banks*; Volcker; in mindere mate Vickers) Banken die *too big to fail* zijn, worden met een moral hazard risico geconfronteerd dat hen tot het nemen van buitensporige risico's zou kunnen aanzetten. Door banken met retaildeposito's toe te staan aan *wholesale* bankieren en aan handel voor eigen rekening te doen, kunnen ze daarenboven worden aangemoedigd om buitensporige risico's te nemen teneinde voordeel te halen uit het depositogarantiestelsel. Door banken die retaildeposito's aantrekken te verbieden deze activiteiten uit te oefenen (ofwel door een rechtstreeks verbod of door *ring fencing*), wordt de drijfveer weggenomen.

- *Belangenvermenging verminderen.* (Glass-Steagall; Belgisch Koninklijk Besluit van 1935; in mindere mate Volcker) Op verschillende tijdstippen in het verleden werden overheden verontrust door uiteenlopende vormen van belangenvermenging, en die ongerustheid heeft tot structurele hervormingen geleid. In de jaren 1930 maakten de Amerikaanse wetgevers zich zorgen over de belangenvermenging die ontstond wanneer handels- en beleggingsactiviteiten binnen een en dezelfde bankinstelling werden uitgevoerd. Zij waren ongerust dat bankiers hun onwetende cliënten van de commerciële bank zouden uitbuiten door hen effecten van bedrijven te verkopen waarvan de bankiers wisten dat ze van slechte kwaliteit waren. Nog een mogelijke vermenging bestond erin dat een bank haar handels- en beleggingsactiviteiten zou kunnen "binden" door bijvoorbeeld leningen aan cliënten te verstrekken op voorwaarde dat zij het geld gebruiken om deel te nemen aan een door die bank gewaarborgde effectenuitgifte. In de jaren 1930 was de Belgische overheid ongerust dat banken met aandelen in niet-financiële maatschappijen ten prooi zouden vallen aan mogelijke belangenvermenging bij de kredietverlening aan die bedrijven. Meer recent hebben de overheden hun aandacht toegespitst op belangenvermenging die ontstaat in banken die

marktonderzoek en beleggingsactiviteiten combineren of in banken waarvan het handelen voor eigen rekening (*proprietary trading*) tot belangenvermenging leidt met de dienstverlening aan hun cliënten.

4.3 ZIJN STRUCTURELE HERVORMINGEN AANVULLINGEN OF VERVANGINGEN VOOR DIE IN DEEL 3?

Als structurele hervormingen als noodzakelijk worden beschouwd om de doelstellingen van de RRP's te bereiken, dan kunnen ze als aanvullingen bij de RRP's worden gezien. Hoewel het een van de doelstellingen van herstelplannen is om banken en financiële groepen ertoe te dwingen de principes van hun organisatorische en operationele structuur opnieuw te bekijken en alle noodzakelijke wijzigingen uit te voeren om belangrijke belemmeringen voor de afwikkelbaarheid te verwijderen, bestaat er geen garantie dat de banken dit alles ernstig in overweging zullen nemen. In de praktijk zijn zelfs reeds verschillen tussen banken aan het licht gekomen in de mate waarin ze het herstelplanproces hanteren om hun organisatorische structuur opnieuw te beoordelen. Het uiteindelijke effect van RRP's op de afwikkelbaarheid kan derhalve onduidelijk zijn. Structurele hervormingen die ertoe bijdragen belemmeringen voor een succesvolle oplossing te verwijderen, kunnen bijgevolg mee helpen garanderen dat de RRP's de beoogde doelstellingen bereiken.

Het Britse ICB-rapport stelt dat *ring fencing* het de overheden toelaat om lagere kapitaalvereisten op te leggen dan ze anders nodig zouden hebben om de veiligheid te garanderen van instellingen die kritieke functies uitoefenen. Dit houdt in dat *ring fencing* de kapitaalvereisten gedeeltelijk vervangt.

De schuldratio, die bedoeld is ter ondersteuning van op risicogewogen activa gebaseerde kapitaalvereisten, zou moeten helpen bij de inperking van de omvang van de handelsportefeuilles van de banken en van hun blootstelling aan nieuwe financiële producten waarvoor de kapitaalvereisten te laag kunnen zijn. In dit opzicht vormen structurele hervormingen die de inkrimping van de handelsportefeuilles van de banken nastreven een gedeeltelijke vervanging voor de schuldratio.

4.4 MOGELIJKE NADELEN VAN STRUCTURELE HERVORMINGEN: DOELMATIGHEIDSOVERWEGINGEN, ENZ.

- *Structurele hervormingen zijn moeilijk, zometertijd onmogelijk uit te voeren.* Uitvoeringsproblemen kunnen het gevolg zijn van de moeilijkheid om verboden activiteiten te definiëren of te bepalen of om de nodige onafhankelijkheid tussen entiteiten binnen een groep te garanderen in geval van gescheiden activiteiten. Uitvoeringsproblemen kunnen eveneens onbedoelde gevolgen met zich meebrengen die ernstiger van aard zijn dan de problemen die ze eigenlijk zouden moeten oplossen.

In Kader 2 van Bijlage 1 geeft de bespreking van de ontwikkeling van vorige Belgische structurele hervormingsmaatregelen een duidelijk beeld van de mogelijke problemen om de doelstellingen van structurele hervormingen te bereiken. De oorspronkelijke Belgische wet van 1934 die deposito- en beleggingsactiviteiten opsplijste, diende in de loop der jaren verscheidene keren te worden gewijzigd om de pogingen tot omzeiling van de wet door de banken tegen te gaan en om de maatregelen aan te passen aan de eisen van een zich ontwikkelend financieel stelsel. In de VS werd de Glass-Steagall act uit 1932 die handels- en beleggingsactiviteiten scheidde, uiteindelijk afgeschaft in 1999 als gevolg van onvoldoende bewijzen dat het toestaan van beide activiteiten in een en dezelfde instelling daadwerkelijk tot de door de overheid gevreesde negatieve effecten leidde.

- *Activiteiten uitsluiten of opsplitsen kan de uit polyvalent bankieren voortspruitende diversificatie- en synergievoordelen beperken.* Deze voordelen omvatten de afvlakking van de inkomensschommelingen door de diversificatie van de activiteiten, de centralisatie van het liquiditeits- en/of risicobeheer, de mogelijkheid om kapitaaloverschotten over te dragen tussen de

retail en *wholesale*afdelingen, en de mogelijkheid voor cliënten om voor al hun diensten een beroep te doen op een en dezelfde bank.

- *De noodzaak om een systeemvisie te hanteren.* Aangezien structurele hervormingen de juridische structuren wijzigen waarbinnen specifieke activiteiten mogen plaatsvinden, hebben ze waarschijnlijk wel effecten op de organisatie en werking van het hele financiële stelsel en, bijgevolg, op de gevoeligheid voor systeemrisico's. Het is met name mogelijk dat het doel om minder risicohoudende activiteiten af te zonderen van de meer risicovolle activiteiten ertoe kan leiden dat risicovolle instellingen nog meer risicodragend worden, bijvoorbeeld als gevolg van een minder intensief toezicht op de regelgeving of van een verschuiving van risicohoudende activiteiten naar het systeem van het schaduwbankieren. Dergelijke effecten zouden de systeemrisico's eigenlijk kunnen doen toenemen.

5. BESPREKING VAN SPECIFIEKE VOORSTELLEN IN ANDERE LANDEN (VICKERS, VOLCKER)

In dit deel wordt om te beginnen het Britse Vickers-voorstel beschreven en komen enkele van de opgaven aan bod die de uitvoering van het voorstel met zich meebrengt. Dan volgt een beschrijving van de Amerikaanse Volcker rule, met aansluitend een bespreking van de moeilijkheden die met de tenuitvoerbrenging van deze hervorming gepaard gaan. Tot slot wordt dieper ingegaan op de relatie tussen deze twee hervormingsvoorstellen en beleidslijnen met mogelijke invloed op de afwikkelbaarheid, en volgt nog een korte afweging tussen de twee voorstellen.

5.1 VICKERS-VOORSTEL

5.1.1 Beschrijving

Zoals in deel 4.2 al werd gezegd, is het voornaamste argument voor de structurele hervormingen uit het Vickers-voorstel dat banken die activiteiten uitvoeren die van wezenlijk belang zijn voor de economie beter moeten kunnen worden afgewikkeld. De hervormingen worden beschouwd als een manier om beter op dergelijke banken afgestemde beleidsmaatregelen mogelijk te maken, om de continuïteit van kritieke activiteiten te helpen garanderen wanneer die banken in moeilijkheden zouden raken en om de noodzaak om bij een bankencrisis overheidsgeld te injecteren tot een minimum te beperken. Banken die retailactiviteiten verrichten minder risico's doen nemen, het verliesabsorberend vermogen verhogen, en retailbanken afschermen tegen internationale schokken zijn eveneens doelstellingen die als motivering voor bepaalde elementen van het voorstel hebben gediend.

Het Vickers-voorstel is in de eerste plaats een voorschrift om bepaalde activiteiten af te zonderen en een aantal daarvan samen te brengen in afgeschermdde instellingen. Maar een factor waarmee wel absoluut rekening moet worden gehouden, is dat die *ring fencing* de door de ICB vooropgestelde doelstellingen alleen maar kan verwezenlijken als daar aanvullende maatregelen voor afgeschermdde banken mee gepaard gaan, zoals een groter verliesabsorberend vermogen, onafhankelijk bestuur, beperkingen inzake *wholesale*financiering, en relaties op veilige afstand met niet-afgeschermdde entiteiten.

- *Ring fencing*

Activiteiten die in afgeschermdde banken moeten worden ondergebracht:

- bewaring van alle deposito's van particulieren en kmo's en alle rekening-courantkredieten die aan hen verstrekt zijn.

Activiteiten die verboden zijn in afgeschermdde banken:

- trading of andere activiteiten van investeringsbankieren;

- verlening van diensten aan financiële ondernemingen¹¹;
- verlening van diensten aan klanten buiten de EER.

Activiteiten die toegestaan zijn in afgeschermdde banken:

- bewaring van deposito's van grotere ondernemingen;
- leningen en verlening van intermediatiediensten aan retailklanten en kmo's;
- verlening aan grote niet-financiële ondernemingen van intermediatiediensten zoals eenvoudige leningen;
- 'Schatkist'-functies. Hiervoor zijn echter vrijstellingen nodig van de algemene activiteitbeperkingen die aan afgeschermdde banken worden opgelegd. Het impliceert tevens dat een grens moet worden getrokken tussen producten die worden gebruikt voor risicobeheer en degene die dienen om financiële diensten te verlenen aan klanten.
- betalingsdiensten aan financiële instellingen;
- transacties met andere afgeschermdde banken.

- Bijkomende verliesabsorptie voor afgeschermdde banken

Afgezien van de afscherming beveelt de Commissie aan dat banken een veel groter verliesabsorberend vermogen zouden hebben dan in het verleden het geval was. Samengevat vereist dit alles het volgende:

- grote afgeschermdde banken zouden een aandelenvermogen van minimum 10 % van de risicogewogen activa (RWA) moeten aanhouden;
- alle banken zouden een verhouding eigen vermogen/vreemd vermogen van ten minste 3 % moeten aanhouden (gekalibreerd tegen Tier 1-kapitaal), verscherpt tot 4,06 % voor afgeschermdde banken die een eigenvermogensratio van ten minste 10 % moeten hebben;
- de autoriteiten zouden bail-in bevoegdheden moeten hebben waarmee ze verliezen kunnen opleggen in bail-in obligaties – lange-termijn ongedekte schuld die beschikbaar is om bij afwikkeling verliezen te absorberen – en andere ongedekte passiva;
- verzekerde deposanten zouden vóór alle andere ongedekte schuldeisers gerangschikt moeten staan inzake insolventie;
- grote afgeschermdde banken en alle mondiaal systeemrelevante banken (G-SIB's) met hoofdzetel in Groot-Brittannië en met een extra G-SIB-heffing van 2,5 % zouden ten belope van minimum 17 % RWA reglementair eigen vermogen en bail-in bonds moeten aanhouden;
- deze banken zou om een bijkomende verliesabsorberende buffer moeten worden gevraagd (die de conserveringsbuffer vergroot en waarvan kan worden vereist dat die uit kapitaal of bail-in bonds bestaat) ten belope van maximum 3 % RWA indien de toezichthouder twijfelt of die banken zonder gebruik van belastinggeld kunnen worden afgewikkeld;
- de extra G-SIB-heffing zou niet bij de *ring fencing*-buffer mogen worden opgeteld, ervan uitgaande dat de extra G-SIB-heffing per entiteit wordt toegepast.

- Overige aanvullende maatregelen voor afgeschermdde banken

- Onafhankelijk bestuur
- Operationele scheidbaarheid
- Strengere beperkingen inzake *wholesale*financiering. Er moeten ondersteuningslimieten worden ingesteld voor de mate waarin een afgeschermdde bank zich met *wholesale*financiering mag financieren en voor haar totale blootstelling, gedekt en ongedekt, aan niet-afgeschermdde banken en andere niet-bancaire financiële ondernemingen.
- Liquiditeitsvereisten moeten per entiteit worden opgelegd.
- Strengere limieten inzake groepsinterne blootstelling
- Een financiële organisatie die in handen is van een afgeschermdde bank mag alleen activiteiten uitvoeren die zijn toegestaan in afgeschermdde banken.

5.1.2 Moeilijkheden bij de uitvoering van het Vickers-voorstel

¹¹ Financiële ondernemingen omvatten verzekeringsondernemingen, pensioenfondsen, effecteninstellingen, makelaar-handelaars, verzekeraars, vermogensbeheerders, hedgefondsen en andere investeringsfondsen (betalingsdiensten vrijgesteld na goedkeuring door autoriteit).

Er zijn twee grote moeilijkheden bij de uitvoering van dit voorstel: ervoor zorgen dat afgeschermdde banken niet heimelijk verboden activiteiten verrichten, en ervoor zorgen dat afgeschermdde banken adequaat worden 'afgezonderd' van niet-afgeschermdde entiteiten binnen een groep. Het voorstel doet ook enkele discussiepunten ontstaan over de werking van grensoverschrijdende financiële groepen.

- Ervoor zorgen dat afgeschermdde banken niet heimelijk verboden activiteiten verrichten. Afgeschermdde banken worden verondersteld 'traditionele' intermediaatiewe activiteiten uit te voeren. Terwijl het verstrekken van leningen een risicovolle maar niettemin toegestane activiteit vormt, wordt ervan uitgegaan dat investeringsbankieren en handel voor eigen rekening buitensporige risico's met zich kunnen meebrengen en dat ze de verwevenheid met het mondiale financiële stelsel vergroten. Dergelijke activiteiten zouden derhalve verboden moeten worden. Maar aangezien risicobeheer en hedgeactiviteiten eveneens van cruciaal belang zijn om de gebruikelijke bancaire diensten te kunnen verlenen, moeten die activiteiten er van worden vrijgesteld op de lijst van verboden activiteiten te staan. Op basis van het Vickers-voorstel mogen afgeschermdde banken inderdaad activiteiten uitvoeren die verband houden met de zogenaamde schatkistfunctie, die de ICB beschrijft als het beheer van de verschillende risico's die bij het werk van afgeschermdde banken ontstaan, het beheer van hun liquiditeit, en het verkrijgen van financiering.

Voor toezichthouders maakt dat het moeilijk om zich ervan te vergewissen dat marktgerelateerde blootstellingen en transacties van afgeschermdde banken daadwerkelijk de schatkistfunctie dienen en geen posities vormen die worden ingenomen met de bedoeling om winst te maken. Hiervoor zal een systeem van toezichthoudende monitoring nodig zijn waarmee transacties die van de schatkistfunctie afwijken accuraat kunnen worden opgespoord. Interessant in dit opzicht is dat het tradingverlies van \$ 2 miljard dat JP Morgan onlangs meldde, werd geleden in zijn Chief Investment Office, een divisie die was aangeduid om de schatkistfuncties voor de bank uit te oefenen, meer bepaald om een grote portefeuille van overvloedige deposito's te hedgen.

Een potentieel risico dat de ICB in verband hiermee vermeldt, is dat een bank haar liquiditeitsbeheer zou kunnen gebruiken om verboden blootstellingen aan niet-afgeschermdde banken te creëren. Om dit risico te verkleinen, zouden strenge groteblootstellingsregels kunnen worden opgelegd en zouden voor *wholesale* financiering strikte beperkingen gelden.

Nog een domein waar waakzaamheid geboden zal zijn, en waar de ICB eveneens op heeft gewezen, is het strenge toezicht op betalingsdiensten, om ervoor te zorgen dat er geen leningen worden verstrekt aan niet-afgeschermdde financiële organisaties. Dit zou bijvoorbeeld kunnen betekenen dat blootstellingen binnen de werkdag van heel nabij moeten worden gemonitord, en dat ook hier groteblootstellingsregels gelden.

Een vraag die de beschrijving van het Vickers-voorstel doet rijzen maar waar het verslag van de ICB geen duidelijk antwoord op geeft, is of afgeschermdde banken overheidsobligaties zullen mogen aanhouden. Gelet op het belang van dergelijke activa voor de reglementaire liquiditeitsvereisten zou kunnen worden verwacht dat afgeschermdde banken op de een of andere manier de toestemming zullen moeten krijgen om in bepaalde mate overheidspapier van hoge kwaliteit aan te houden. De Britse autoriteiten suggereren dat afgeschermdde banken waarschijnlijk overheidsobligaties zullen mogen aanhouden voor liquiditeitsdoeleinden.

- Ervoor zorgen dat afgeschermdde banken adequaat worden 'afgezonderd' van niet-afgeschermdde entiteiten binnen een groep. Bij het Vickers-voorstel wordt onderliggend verondersteld dat er potentiële synergieën en diversificatievoordelen te behalen zijn door retailbankieren en *wholesale*/investeringsbankieren te combineren; deze activiteiten hoeven echter niet binnen dezelfde instelling plaats te vinden om alle synergieën effectief te kunnen verwezenlijken. De activiteiten kunnen in verschillende entiteiten van een groep worden uitgevoerd.

Maar wanneer de combinatie van retail- en investeringsbankieren binnen een groep wordt toegestaan terwijl wordt geprobeerd om het retailgedeelte af te schermen, moet er wel voor worden

gezorgd dat de afgeschermdde entiteit voldoende van de niet-afgeschermdde entiteiten is afgezonderd opdat het lot van de afgeschermdde entiteit niet zou afhangen van dat van één van de andere entiteiten binnen de groep.

Dat is mogelijk een aartsmoeilijke opdracht met heel wat facetten, die te maken hebben met bestuur, risicobeheer, en de activiteiten van de afgeschermdde entiteit. In verband hiermee stelt de ICB dat afgeschermdde banken een onafhankelijk bestuur en een afzonderlijke rechtspersoonlijkheid moeten hebben en operationeel scheidbaar moeten zijn, en dat ze met de rest van de groep geen grotere economische banden mogen hebben dan met derden. De ICB beschrijft de vereiste voorwaarden meer bepaald als volgt: (1) retailbanken zouden voor hun solvabiliteit, liquiditeit of voortbestaan niet afhankelijk mogen zijn van een ruimere bedrijvengroep, en (2) de raden van bestuur van retailbanken zouden de gepaste onafhankelijkheid moeten hebben ten opzichte van enige ruimere bedrijvengroep.

Deze voorwaarden zouden normaal een significante invloed moeten uitoefenen op de werking van de groep. Niet alleen zou er geen centraal liquiditeits- of risicobeheer meer mogelijk moeten zijn, maar moeten groepsinterne transacties tussen afgeschermdde en niet-afgeschermdde entiteiten op dezelfde manier worden gesloten als transacties met derden-instellingen en vallen ze onder de limieten voor blootstelling aan derden. Om ervoor te zorgen dat de afgeschermdde bank operationeel onafhankelijk is, zullen verscheidene operationele systemen waarschijnlijk ook grondig moeten worden aangepast.

Waarschijnlijk brengen deze vereisten niet alleen aanzienlijke uitvoeringsproblemen met zich mee maar zouden ze ook de mate van synergie die binnen de groep blijft bestaan in vraag kunnen stellen. De ICB benadrukt dat *ring fencing* het voordeel biedt dat de entiteiten van de groep informatie en expertise met elkaar kunnen delen; op die manier kan de groep een aantal van de diversificatievoordelen behalen die verloren zouden gaan als de groep zich helemaal niet met bepaalde activiteiten zou mogen bezighouden.

De opgaven bij de uitvoering van het Vickers-voorstel zijn enorm, en in verband hiermee vraagt de ICB zich af of de maatregelen uit het voorstel hoe dan ook zouden moeten worden getroffen in het kader van resolutieplannen. De ICB stelt dat een aantal elementen uit het Vickers-voorstel inderdaad nodig zijn om de afwikkelbaarheid van complexe bankinstellingen te verbeteren. In dit geval zou het Vickers-voorstel er voor helpen zorgen dat dergelijke maatregelen daadwerkelijk zullen worden getroffen, en zijn de 'extra' opgaven die bij de uitvoering van het Vickers-voorstel komen kijken misschien niet zo groot.

- Grensoverschrijdende activiteiten. Het Vickers-voorstel doet een aantal vragen rijzen over de werking van grensoverschrijdende groepen, en het verslag van de ICB geeft daar geen expliciete antwoorden op.

- Mogelijke complicaties bij de uitvoering vloeien voort uit het feit dat bijkantoren in de EU niet kunnen worden afgeschermd. Zijn deze bijkantoren op een voldoende grote schaal actief, dan zouden ze een concurrentievoordeel kunnen hebben ten opzichte van binnenlandse afgeschermdde banken. Dit zou ook kunnen leiden tot een situatie waarin kritieke economische functies niet zijn afgeschermd tegen internationale schokken en tegen het nemen van buitensporige risico's.

- Dochterondernemingen van banken in de EU zouden kunnen beslissen om zich om te vormen tot bijkantoren als ze vinden dat de kosten van de Vickers-hervormingen voldoende hoog liggen ten opzichte van de kosten om via een bijkantoor te werken. Een dergelijke organisatorische omvorming zou dan leiden tot de problemen die in het bovenstaande punt zijn vermeld.

- Het is niet duidelijk of binnenlandse afgeschermdde banken dochterondernemingen zouden mogen hebben in het buitenland.

5.1.3 Geschatte kosten van het Vickers-voorstel

Voor de schatting van de kosten van het Vickers-voorstel moet een onderscheid worden gemaakt tussen private kosten, die door banken worden gedragen, en maatschappelijke kosten, die door de samenleving worden gedragen. De private kosten die banken door de Vickers-hervormingen zouden kunnen oplopen, zijn operationele kosten en een vermindering van de waarde van de impliciete overheidsgarantie. Kosten die zowel private als publieke componenten zouden kunnen omvatten, zijn onder meer een verminderde activadiversificatie en een verminderde passivadiversificatie.

In verband met de private kosten onderzocht de ICB de schattingen die analisten maakten voor de kosten die banken zouden oplopen bij de toepassing van de Vickers-voorstellen. De Commissie vroeg grote Britse banken ook om hun eigen kostenramingen voor te leggen. De kostenramingen van diverse analisten en banken verschilden erg, zowel in de onderliggende veronderstellingen van de schattingen als in de mate van granulariteit. Terwijl sommige analisten bijvoorbeeld een schatting maakten voor elk van de verschillende kostencomponenten stelden anderen alleen maar een schatting van de totale kosten op. De geschatte jaarlijkse totale kosten voor de vier grootste banken van Groot-Brittannië samen lopen vrij sterk uiteen, van £ 2 miljard tot £ 10 miljard, met een gemiddelde van £ 6 miljard. Op basis van de gegevens van eind 2010 komt dat gemiddelde van £ 6 miljard kosten op jaarbasis overeen met ongeveer 0,1 % van de activa van de vier grootste Britse banken, 33 % van hun winst vóór belasting en 10 % van hun winst vóór belasting en personeelskosten.

In haar verslag stelt de ICB dat gelet op alle bewijs dat ze heeft onderzocht £ 4 miljard tot £ 7 miljard een aannemelijke marge is voor de kosten vóór belasting op jaarbasis die de Britse banken oplopen door de Vickers-hervormingen. De ICB schat dat ten minste de helft van de totale private kosten toe te schrijven is aan de wegvallende impliciete overheidsgarantie.

De maatschappelijke kosten van de Vickers-hervormingen hebben te maken met de manier waarop de private kosten die banken oplopen invloed zouden kunnen uitoefenen op de economie. De maatschappelijke kosten waren nog moeilijker te schatten dan de private kosten. De ICB pakte haar raming van de maatschappelijke kosten voorzichtig aan, ervan uitgaande dat de totale private kosten £ 6 miljard beliepen, dat die kosten volledig naar de kredietnemers van banken werden doorgeschoven, in de vorm van hogere ecarts in de bancaire kredietverlening, en dat de getroffen kredietnemers allemaal Britse kredietnemers waren. Op basis van deze veronderstellingen schatte de ICB dat de Vickers-hervormingen het bbp op lange termijn zouden verminderen met 0,075 %, dat is £ 1 miljard. De baten op jaarbasis van de Vickers-hervormingen, door de lagere kosten van een crisis, werden op 3 % van het bbp geraamd, dat is £ 40 miljard. De ICB was dus van oordeel dat de Vickers-hervormingen netto een maatschappelijk voordeel zouden opleveren.

5.2 VOLCKER-VOORSTEL

5.2.1 Beschrijving

De Volcker rule verbiedt banken of bankholdings om bepaalde activiteiten te verrichten:

- handel voor eigen rekening, gedefinieerd als het innemen - als voornaamste partij - van een positie in een effect, afgeleid instrument, optie, of verkoopcontract van een goed met termijnlevering met de bedoeling om die positie op korte termijn te verkopen of anders met het voornemen om de positie door te verkopen om profijt te trekken van prijsbewegingen op korte termijn;
- het verwerven van een eigendomsrecht in, sponsoren van, of bepaalde relaties hebben met een hedgefonds of een *private equity*-fonds;
- voor het overige toegestane trading- en investeringsactiviteiten wanneer zich een wezenlijk belangenconflict voordoet met klanten, cliënten of tegenpartijen, of wanneer de activiteit resulteert in een blootstelling aan risicovolle activa of tradingstrategieën.

Er zij op gewezen dat de Volcker rule uitsluitend geldt voor posities die een bankentiteit als voornaamste partij inneemt met de bedoeling om op korte termijn winst te maken; hij geldt niet voor

posities die op lange termijn of voor investeringsdoeleinden worden ingenomen. Marketmaking- en hedgeactiviteiten zijn toegestaan.

Uitzonderingen op verboden activiteiten (dat wil zeggen activiteiten die zijn toegestaan)

- Verzekering
- Marketmaking-gerelateerde activiteiten
- Risicotemperende hedgeactiviteiten
- Handel voor eigen rekening in US-overheidsobligaties (en effecten van door de overheid gesubsidieerde ondernemingen, GSE's)

5.2.2 Moeilijkheden bij de uitvoering van de Volcker rule

- Onderscheid tussen activiteiten van handel in eigen beheer en andere toegestane activiteiten, zoals marketmaking of hedging. Het is uiterst moeilijk om een onderscheid te maken tussen die activiteiten, wat leidt tot een bijzonder complexe regelgeving die kwetsbaar is voor het gebruik van achterpoortjes. Handel in eigen beheer en marketmaking zijn bijvoorbeeld activiteiten met vergelijkbare kenmerken; de bankentiteit treedt namelijk op als hoofdpartij bij de verhandeling van de onderliggende positie, de bank houdt de positie gedurende korte tijd aan, en ze zou gedurende de tijd dat de positie wordt aangehouden winst of verlies kunnen boeken door de prijsschommeling in de positie.

Wegens die overeenkomsten kunnen de kenmerken van een transactie niet worden gebruikt om te bepalen of ze toegestaan is of niet. Het zijn daarentegen het doel van de transactie en de bedoeling van de trader die bepalen of de transactie toegestaan is. Dat zijn evenwel kenmerken die bijzonder moeilijk te verifiëren zijn. Bij het onderscheid tussen hedgetransacties en handel voor eigen rekening doen zich ongeveer dezelfde moeilijkheden voor. Het eerder vermelde recente tradingverlies van \$ 2 miljard bij JP Morgan vloeide bijvoorbeeld voort uit transacties die een divisie had gedaan om de overtollige deposito's van de bank te hedgen.

- Banken zouden hun eigen regels en nalevingsbeleid mogen bepalen. Dit zet de deur open voor achterpoortjes en voor problemen bij de uitvoering.

- De Volcker rule legt toezichthouders een zware last op om overtredingen op te sporen. Transacties die dienen voor handel voor eigen rekening vallen op het eerste gezicht niet te onderscheiden van andere, toegestane transacties zoals marketmaking en hedging. Daarom staat in de tekst van de Volcker rule precies omschreven op welke verschillende manieren toezichthouders zullen proberen handel voor eigen rekening op te sporen. Een van de verschillende voorbeelden luidt als volgt:

Om beter te kunnen beoordelen in welke mate de risico's van een verhandelende eenheid potentieel blijven bestaan bovenop bedragen die vereist zijn om intermediatiediensten aan klanten te verlenen, zal [Toezichthouder] waar nodig de kwantitatieve metingen VaR en Stress VaR, VaR Exceedance, en Risk Factor Sensitivities hanteren, in combinatie met andere risicometingen die in bijlage A bij dit deel zijn beschreven en met alle overige relevante factoren. Die beoordeling zal hoofdzakelijk toegespitst zijn op de risicometingen met betrekking tot: het risico dat vereist is om marketmaking-gerelateerde activiteiten te verrichten, en alle significante wijzigingen in het risico in de loop van de tijd en doorheen verhandelende eenheden en bankentiteiten in een vergelijkbare situatie.

Aangezien banken per dag duizenden transacties verrichten, en gelet op de omvang van de analytische expertise en middelen die deze tekst impliceert, valt te betwijfelen of toezichthouders in staat zijn om met enige regelmaat te detecteren of zich handel voor eigen rekening voordoet.

In zijn getuigenis voor het Britse parlement in 2010 verklaarde Adair Turner, voorzitter van de FSA, dat toezichthouders handel voor eigen rekening kunnen identificeren. Turner voerde aan dat toezichthouders een histogram van tradingresultaten zouden kunnen onderzoeken. Wanneer een

bank een consistente reeks dagwinsten kan voorleggen, met hier en daar een positieve of negatieve afwijking, dan verricht zij haar transacties vermoedelijk met het oog op marketmaking of voert ze andere aanvaardbare activiteiten uit. Wanneer de winsten evenwel volatieler blijken te zijn, zou dat een waarschuwinglampje moeten doen branden, om aan te duiden dat er handel voor eigen rekening in het spel is. Deze ogenschijnlijk eenvoudige manier om toezicht te houden, zou - zelfs wanneer ze doeltreffend zou zijn - vermoedelijk veel reguleringsmiddelen vergen om op regelmatige basis te kunnen gebeuren.

5.3 'ONTLEDING' VAN HET VICKERS-VOORSTEL EN DE VOLCKER RULE

Uit de bovenstaande bespreking van het Vickers-voorstel en de Volcker rule blijkt dat het Vickers-voorstel een ruimer stel maatregelen en een grotere diversiteit van beleidslijnen omvat dan de Volcker rule. Een handige manier om de twee voorstellen te analyseren en te vergelijken, bestaat er in feite in ze te beschouwen in termen van vier categorieën beleidsmaatregelen met mogelijke invloed op de afwikkelbaarheid van financiële instellingen:

1. herstel- en resolutieplannen,
2. extra kapitaalheffingen op bepaalde instellingen,
3. regels inzake groepsinterne blootstelling,
4. *ring fencing* of verbod van activiteiten.

Deze beleidscategorieën kunnen met betrekking tot de verbetering van de afwikkelbaarheid van banken ofwel afzonderlijk, ofwel gezamenlijk worden beschouwd. Het Vickers-voorstel vormt in feite een combinatie van alle vier de beleidscategorieën.

(1) De Britse autoriteiten beschouwen de beleidsmaatregelen uit de Vickers-hervormingen als maatregelen die nodig zijn opdat de doelstellingen van de herstel- en resolutieplannen zouden kunnen worden bereikt. Het Vickers-voorstel wordt als dusdanig beschouwd als een essentiële component van het kader voor herstel- en resolutieplannen.

(2) Het voorstel houdt extra kapitaalheffingen op afgeschermden banken in. Deze extra heffing wordt deels gemotiveerd door de erkenning dat traditionele bancaire activiteiten riskant zijn en dat, zoals in deel 2 hierboven werd betoogd, bankcrises zich ten gevolge van deze activiteiten kunnen voordoen en zich ook effectief voordoen.

(3) Het voorstel vraagt om strenge limieten voor de groepsinterne blootstelling tussen afgeschermden banken en niet-afgeschermden entiteiten, met inbegrip van andere entiteiten binnen dezelfde groep.

(4) Het Vickers-voorstel schermt retailbankieren af van *wholesale*/investeringsbankieren.

De bespreking in deel 7 zal duidelijk maken dat hoewel het Vickers-voorstel alle vier de beleidscategorieën in één pakket combineert het mogelijk is dat een ondergroep van deze vier categorieën de meest geschikte beleidsmix zou vormen voor het financiële stelsel van een ander land. In dit opzicht kan over de Volcker rule worden gesteld dat die uitsluitend van toepassing is op de vierde categorie. De voornaamste afwegingen tussen het Vickers-voorstel en de Volcker rule kunnen dus worden gemaakt in termen van beleidsmaatregelen in deze categorie.

- *In de Volcker rule wordt niet gevraagd om toezicht dat ervoor moet zorgen dat retailbanken onafhankelijk zijn van andere entiteiten binnen de groep.* Om in de terminologie van deel 4 te blijven, verbiedt de Volcker rule bepaalde activiteiten terwijl het Vickers-voorstel alleen oplegt die activiteiten 'af te zonderen' van afgeschermden banken binnen groepen. Anders gezegd, mogen de door de Volcker rule verboden activiteiten niet worden uitgevoerd door een andere entiteit binnen een financiële groep die eveneens een bank omvat. De door het Vickers-voorstel 'verboden' activiteiten mogen daarentegen wel worden uitgevoerd door een andere entiteit binnen de groep,

zolang de afgeschermd bank afdoende van die entiteit is afgezonderd. De effectieve toepassing van deze voorwaarde zal op het vlak van toezicht grote opgaven met zich meebrengen, maar om de Vickers-hervormingen te doen slagen, zal de voorwaarde echt moeten worden vervuld.

Voor de financiële interacties tussen de afgeschermd bank en andere entiteiten van de groep moeten mogelijk een aantal beperkende maatregelen worden toegepast op de afgeschermd banken. Afgezien van de limieten voor grote blootstelling aan derden zijn misschien ook maatregelen nodig zoals brutoblootstellingslimieten, onderpandvereisten, financieringsstructuur en speciale vereisten inzake groepsinterne liquiditeit.

- *De verboden activiteiten zijn moeilijker te identificeren met de Volcker rule dan met het Vickers-voorstel.* Een heel belangrijk voordeel van het Vickers-voorstel is dat de definitie van verboden activiteiten veel eenvoudiger is toe te passen dan bij de Volcker rule het geval is, in de zin dat het Vickers-voorstel alle activiteiten van investeringsbankieren afzonderd van de afgeschermd banken. Dergelijke activiteiten zijn gemakkelijk te onderscheiden van leningen en andere traditionele intermediaat-activiteiten. Daarentegen is het voor toezichthouders vrij moeilijk om de door de Volcker rule verboden activiteiten te onderscheiden van andere, toegestane activiteiten.

Niettemin wordt de uitvoering van het Vickers-voorstel bemoeilijkt door het feit dat 'traditionele' intermediaat-activiteiten nu complexe transacties inhouden die te maken hebben met hedging en risicobeheer – activiteiten die onder de schatkistfunctie vallen die is toegestaan voor banken die zijn afgeschermd volgens het Vickers-voorstel – en dat zou de voordelen van het Vickers-voorstel ten opzichte van de Volcker rule kunnen verkleinen. Zoals eerder al werd vermeld, zouden banken zich door de schatkistfunctie heimelijk kunnen bezighouden met risicovolle, verboden activiteiten. Hoe groot dit probleem is, zou echter kunnen worden gemeten vanuit het oogpunt van de afwikkelbaarheid. Als een afgeschermd bank er op de een of andere manier in zou slagen in geringe mate verboden activiteiten te verrichten zonder daarbij te worden betrapt, dan zou haar afwikkelbaarheid niet in het gedrang komen zolang banktoezichthouders zich ervan vergewissen dat haar handelsportefeuille voldoende klein is ten opzichte van de balans van de bank.

6. GEGEVENS VOOR BELGISCHE BANKEN

Het verslag van de ICB over Groot-Brittannië bevat een grafiek met zeer ruwe ramingen van de percentages van activa op de balansen van de Britse banken die waarschijnlijk worden opgenomen bij de afgeschermd banken. Volgens die grafiek zou 18 % van de huidige activiteiten van de Britse banken vallen onder de categorie van "opgelegde activiteiten", 18 % onder de categorie van "toegestane activiteiten" en 64 % onder de categorie van "verboden activiteiten". In Deel 6.1 maken we een soortgelijke denkoefening voor België, in een poging om de potentiële invloed van een afschermingsvoorstel van het type Vickers op de actiefzijde van de balansen van de Belgische banken te illustreren.

Terzelfder tijd is ook de invloed van de afscherming op de passiefzijde van de balansen van de banken van belang. In Deel 6.2 voeren we deze denkoefening uit. In Deel 6.3 wordt dan de mogelijkheid besproken van overschotfinanciering, die mogelijk zou kunnen resulteren in een overschot van verplichte passiva ten opzichte van toegestane activa voor de Belgische banken in een afschermingsstelsel volgens Vickers. Deel 6.4 bespreekt de componenten van de inkomsten van de Belgische banken en het belang van de handelsactiviteiten, teneinde een licht te werpen op de mogelijke invloed van de Vickers-hervormingen op de rentabiliteit van de banken. In Deel 6.5, ten slotte, wordt het belang van de aanwezigheid van buitenlandse banken in het Belgische bankwezen toegelicht.

6.1 UITSPLITSING VAN DE ACTIVA VAN DE BELGISCHE BANKEN

De ramingen in het verslag van de ICB over Groot-Brittannië verdelen de activa van de Britse banken onder in drie categorieën, namelijk opgelegde activiteiten, toegestane activiteiten en

verboden activiteiten. Er wordt in het verslag van de ICB over Groot-Brittannië echter geen verklaring gegeven met betrekking tot de regel die werd gehanteerd om de verschillende bancaire activa aan deze drie categorieën toe te wijzen. Dit is een belangrijk gegeven, aangezien het afschermingsvoorstel in grote mate betrekking heeft op de bancaire passiva: de enige activiteit die effectief wordt opgelegd in afgeschermden banken, zijn de retail- en kmo-deposito's. Er lijken geen activiteiten op de actiefzijde (behalve rekening-courantkredieten op retail- en kmo-deposito's) te worden opgelegd door het Vickers-voorstel, hoewel sommige activiteiten zijn toegestaan en andere duidelijk verboden.

In onze uitsplitsing van de activa van de Belgische banken definiëren we vier categorieën: opgelegde activa, toegestane activa, verboden activa; en Belgische overheidsobligaties. Gelet op de open vraag of de afgeschermden banken overheidsobligaties zouden mogen aanhouden en in welke hoeveelheden, geven we die categorie apart weer. We maken gebruik van prudentiële rapporteringsgegevens om de verschillende componenten van de bancaire activa te verkrijgen.¹²

Gelet op de rapporteringsgegevens, rijzen verscheidene vragen omtrent de indeling van bepaalde componenten van activa in de categorie van toegestane of verboden activa. Aangezien het antwoord op deze vragen onze ramingen van toegestane en verboden activa beïnvloedt, stellen we twee berekeningen voor: een voorzichtige raming, en een "niet-voorzichtige" raming. We beschrijven onze berekeningen hierna.

Eén van de belangrijkste problemen bij het onderscheiden van toegestane en verboden activa in overeenstemming met het Vickers-voorstel, is dat het moeilijk is de derivaten op te splitsen volgens hun einddoel, namelijk trading en effectendiensten tegenover de afdekking van traditionele bankportefeuilleactiviteiten.¹³ Sommige van de derivaten die zijn geclassificeerd als 'aangehouden voor handelsdoeleinden', zijn in werkelijkheid toe te schrijven aan een afdekking door de bank; zij komen echter niet in aanmerking voor een behandeling als hedge accounting, en moeten derhalve worden aangehouden in de handelsportefeuille. Een indeling van al die derivaten in de categorie van verboden activa, zou dan het bedrag van de verboden activa opdrijven. Anderzijds, aangezien we de bedragen niet kennen van de derivaten in de categorie 'aangehouden voor handelsdoeleinden' die in werkelijkheid verband houden met een afdekking, en aangezien we ook niet weten welk percentage van de afdekkingsderivaten wordt gebruikt om de leningportefeuille van de bank af te dekken, en niet om effecten of handelsportefeuilleposities af te dekken, zou het opnemen van alle derivaten in de bankportefeuille het bedrag van de toegestane activa opdrijven.

In onze voorzichtige definitie van toegestane en verboden activa wijzen we alle derivaten die worden aangehouden in de handelsportefeuille, toe aan de categorie van verboden activa. In de niet-voorzichtige definitie wijzen we 80 % van de derivaten toe aan de categorie van toegestane activa, in de veronderstelling dat het percentage van derivaten bestemd voor het afdekken van bankportefeuilleposities vergelijkbaar is met de verhouding van de bankportefeuilleposities tot de som van de bank- en handelsportefeuilleposities.

Andere vragen houden verband met de classificatie van de andere overheidsobligaties dan de Belgische en van de leningen aan kredietinstellingen. Wat het Vickers-voorstel betreft, is het nog niet duidelijk welke overheidsobligaties de Britse afgeschermden banken zullen mogen aanhouden. Hoewel de Britse afgeschermden banken krediet mogen verstrekken aan andere afgeschermden banken, zullen ze evenwel ook geen krediet mogen verstrekken aan niet-afgeschermden banken. In onze voorzichtige definitie van de toegestane activa worden niet-Belgische overheidsobligaties

¹² Opgemerkt zij dat het over geconsolideerde gegevens gaat; daarom omvatten ze gegevens van buitenlandse dochterondernemingen van Belgische banken. Zelfs gegevens op solobasis zouden evenwel enkele buitenlandse activiteiten bevatten.

¹³ De prudentiële rapportering van FINREP maakt een onderscheid tussen derivaten aangehouden voor handelsdoeleinden en derivaten bestemd voor afdekking. In de praktijk zijn de regels om derivaten te erkennen als zijnde bestemd voor afdekking echter zo strikt, dat de meeste derivaten, zelfs in geval van afdekking, worden geboekt in de handelsportefeuille.

buiten beschouwing gelaten, terwijl we in onze niet-voorzichtige definitie alle overheidsobligaties opnemen. Evenzo weren we, voor de voorzichtige definitie van de toegestane activa, de leningen aan kredietinstellingen, terwijl we die leningen opnemen in de niet-voorzichtige definitie.

Onze classificatie van activa volgt hierna. Posten in het rood in de categorie van toegestane activa worden uit deze categorie geweerd in de voorzichtige definitie, en worden opgenomen in de niet-voorzichtige definitie. Evenzo worden posten in het vet in de categorie van verboden activa in deze categorie opgenomen in de voorzichtige definitie, en uit deze categorie geweerd in de niet-voorzichtige definitie.

Opgelegde activa:

Retailleningen en voorschotten

Belgische overheidsobligaties

Alle Belgische overheidsobligaties, ongeacht of ze geclassificeerd zijn als aangehouden tot einde looptijd, beschikbaar voor verkoop of aangehouden voor handelsdoeleinden.

Toegestane activa

Leningen en voorschotten aan kmo's en bedrijven (Leningen en voorschotten aan kmo's kunnen in FINREP niet afzonderlijk worden geïdentificeerd).

Derivaten geclassificeerd als beschikbaar voor verkoop of aangehouden tot einde looptijd.

Contanten

Leningen en voorschotten aan kredietinstellingen

80% van de derivaten aangehouden voor handelsdoeleinden

Overheidsobligaties

Verboden activa

Schuldbewijzen

Aandelen

Leningen en voorschotten aangehouden voor handelsdoeleinden

Andere schuldbewijzen dan overheidsobligaties

80% van de derivaten aangehouden voor handelsdoeleinden

Leningen en voorschotten aan kredietinstellingen

Overheidsobligaties

Overige

Tabel 2 bevat de voorzichtige en niet-voorzichtige ramingen van de percentages van de activa in de verschillende categorieën voor de Belgische banksector op twee tijdstippen: december 2007 en december 2011. Opgemerkt zij dat de gecombineerde percentages van de opgelegde en toegestane activa voor de banksector aan de hand van de voorzichtige definities, vergelijkbaar zijn in omvang met die welke door de ICB werden gerapporteerd voor de Britse banksector. Uit een vergelijking van de schattingsmarges verkregen aan de hand van de voorzichtige en niet-voorzichtige definities, blijkt dat de huidige toepassing van de Vickers-hervormingen op de Belgische banken zou resulteren in een toewijzing van 22 % tot 53 % van de bancaire activa aan de categorie van verboden activa.

**Tabel 2 Uitsplitsing van activa en passiva voor Belgische banken
(in procenten van de totale activa, december 2007 en december 2011)**

	2007	2011
Opgelegde activa	17,5	22,9
Toegestane activa (voorzichtig)	21,6	18,9
Belgische overheidsobligaties	2,9	5,3
Verboden activa (voorzichtig)	58,0	52,9
Opgelegde activa	17,5	22,9
Toegestane activa (niet-voorzichtig)	54,3	55,1
Verboden activa (niet-voorzichtig)	28,2	22,0
Opgelegde passiva	41,0	43,4
Toegestane passiva	7,4	12,5
Verboden passiva	51,6	44,1

6.2 UITSPLITSING VAN DE PASSIVA VAN DE BELGISCHE BANKEN

We onderzoeken nu de componenten van de passiva van de Belgische banken in december 2007 en december 2011. De retail- en kmo-deposito's vormen de opgelegde activiteiten voor de Britse afgeschermded banken volgens Vickers. Aangezien de kmo-deposito's in België niet afzonderlijk van de bedrijfsdeposito's worden geregistreerd, tellen we de categorieën van "retaildeposito's en cliëntbesparingen" en "bedrijfsdeposito's" samen om te komen tot onze raming van de opgelegde passiva volgens het Vickers-voorstel voor België. Deze zijn opgenomen in het onderste gedeelte van Tabel 2. Voor de Belgische banksector waren de opgelegde deposito's goed voor 41,0 % van de totale passiva in 2007, en voor 43,4 % in 2011. Hoewel de som van de retail- en bedrijfsdeposito's is gestegen over deze periode van vijf jaar, is het bedrag van de toename bescheiden.

Vervolgens nemen we in de toegestane passiva andere stabiele, langlopende financieringsbronnen op. Die componenten omvatten het volgende: andere deposito's, met uitzondering van deposito's door kredietinstellingen, achtergestelde schuld; en aandelen en minderheidsbelangen.¹⁴ Uit Tabel 2 blijkt dat de toegestane passiva in de banksector goed waren voor 7,4 % van de totale passiva in 2007, en voor 12,5 % in 2011.

Binnen de categorie van verboden passiva is het aandeel van de interbancaire deposito's in de totale passiva aanmerkelijk afgenomen van 2007 tot 2011, namelijk van 27 % naar 11 %. Terzelfder tijd heeft zich echter een toename van de derivaten voorgedaan, van 5,9 % van de passiva in 2007 tot 15,8 % in 2011. Hoewel een aantal banken handelsactiviteiten voor eigen rekening uitvoert die nu worden afgebouwd, kan de sterke groei van de derivaten van 2007 tot 2011 grotendeels worden verklaard door de volgende factoren:

- die derivaten bestaan in belangrijke mate uit renteswaps die werden aangegaan om renterisico's op de bankportefeuille af te dekken. Dit risico is immers toegenomen, omdat het voor de banken steeds moeilijker wordt om langetermijnmiddelen aan te trekken teneinde hun langlopende vastrentende activa te financieren;

¹⁴ We nemen de obligaties en andere schuldbewijzen niet op, aangezien de meeste van die passiva een looptijd van minder dan een jaar hebben.

- derivaten worden op de balans tegen marktwaarde gemeten, en die marktwaarde werd aangetast door veranderingen in de rendementscurve;
- de complexiteit van heel wat handelstransacties alsook activa van de bankportefeuille vereist soms verschillende derivatencontracten, met als gevolg een overeenkomstige opbouw van derivatenposities in activa en passiva.

6.3 OVERTOLLIGE SPAARGELDEN BIJ DE BELGISCHE BANKEN

Bij het beheren van hun balansen, bekijken de Belgische banken hun activa en passiva duidelijk niet los van elkaar, maar nemen ze de interactie tussen beide in aanmerking. Die interacties worden in grote mate beheerst door twee belangrijke kenmerken van de Belgische economie: haar groot overschot aan spaargelden ten opzichte van de investeringen (hetgeen met name tot uiting komt in de sterke netto financiële positie van de gezinnen en de niet-financiële ondernemingen); en de sleutelrol die de banken vervullen bij de intermediatie van die spaargelden.

De twee dimensies blijken duidelijk uit Tabel 3, die de netto financiële posities (met uitzondering van aandelen) van de niet-financiële ondernemingen en gezinnen vergelijkt in % bbp voor België, Nederland en het eurogebied. Niet alleen is die nettopositie veel hoger in België (197 % bbp) dan in het eurogebied (40 %), maar bovendien zijn de Belgische gezinnen en niet-financiële ondernemingen nettodeposanten bij de Belgische banken (35 %), terwijl de gezinnen en niet-financiële ondernemingen in het eurogebied netto-ontleners van hun binnenlandse banken zijn (26 %).

Interessant is ook dat die twee kenmerken niet noodzakelijkerwijs aan elkaar gekoppeld zijn, zoals wordt geïllustreerd door de situatie in Nederland, waar een totale nettopositie die vergelijkbaar is met die van België (176 % bbp), samengaat met een netto-ontlening bij de binnenlandse banken (35 %). Dit is te verklaren door de belangrijke rol die in Nederland wordt gespeeld door de levensverzekeringsondernemingen en de pensioenfondsen bij het aantrekken van spaargelden in Nederland.

Tabel 3 Netto financiële posities van gezinnen en niet-financiële ondernemingen (in % bbp, eind 2011)

	Nettopositie gezinnen	Nettopositie niet-financiële ondernemingen	Totaal
België			
Totaal m.u.v. aandelen	122,5	74,5	197,0
waarvan via binnenlandse kredietinstellingen	44,9	-9,6	35,2
Eurogebied			
Totaal m.u.v. aandelen	84,7	-45,0	39,7
waarvan via binnenlandse kredietinstellingen	6,7	-32,4	-25,7
Nederland			
Totaal m.u.v. aandelen	142,5	33,6	176,1
waarvan via binnenlandse kredietinstellingen	-8,9	-26,6	-35,5

De afgelopen jaren hebben verscheidene Belgische banken een beroep gedaan op deze overtollige spaargelden om hun expansie in het buitenland te financieren, via de aankoop van buitenlandse effecten of via de rechtstreekse verstrekking van leningen aan buitenlandse cliënten. Die expansie overtrof echter vaak ruimschoots de structurele financieringscapaciteit van de Belgische banken, met als gevolg dat die banken geld moesten lenen op de interbancaire markt. Bij het uitbreken van de financiële crisis (in december 2007) waren de Belgische banken globaal genomen netto-ontleners op de interbancaire markt, met een bedrag dat overeenstemde met 7 % van de geaggregeerde balans (Tabel 4). De banken die het sterkst actief waren op de buitenlandse markten, hadden de hoogste netto interbancaire financiering. Die nettoposities zijn sterk veranderd in de afgelopen jaren, en de geaggregeerde interbancaire positie van de Belgische banken is nu positief geworden (1,9 %). Die vermindering van de nettoposities ging gepaard met een gelijktijdige afname van de brutokredietopneming en -kredietverlening op de interbancaire markten. Voor de sector als geheel liep de brutokredietopneming terug van 27,4 % naar 15,4 % van de totale balans, en de brutokredietverlening van 20,4 % naar 17,3 %.

Die afgenomen afhankelijkheid van de Belgische banken van interbancaire financiering is het gevolg van de operationele herstructurering door de Belgische banken en van de afbouw van hun balansen. Die ontwikkelingen zouden moeten bijdragen tot een vermindering van de kwetsbaarheid van de banken voor liquiditeitschokken. Bovendien kan de bijdrage voor de financiële stabiliteit die de banken moeten betalen en die is gebaseerd op deze parameter, een nuttig instrument zijn om de vermindering van de afhankelijkheid van wholesalefinanciering verder te bevorderen. In de mate dat deze ontwikkeling een gevolg is van de terugtrekking uit de buitenlandse markten, rijst echter de vraag omtrent de mogelijke aanwending door de Belgische banken van hun overtollige binnenlandse financiering.

**Tabel 4 Netto interbancaire posities van de Belgische banken
(in % van de totale activa)**

	2007	2011
Interbancaire activa	20,4	17,3
Interbancaire passiva	27,4	15,4
Netto interbancaire positie	-7,0	1,9

6.4 COMPONENTEN VAN DE BANCAIRE INKOMSTEN

Het kan ook interessant zijn de bronnen van inkomsten van de banken te onderzoeken, teneinde de weerslag van een voorstel van het type Vickers op de bancaire inkomsten te beoordelen, die dan als een ruwe benadering voor de weerslag op de winst kan worden genomen.¹⁵ In dit verband kunnen de componenten van de bancaire lopende inkomsten die worden aangemerkt als handelsinkomsten, worden beschouwd als inkomsten die geen deel uitmaken van de ontvangsten van de afgeschermden banken.

De definitie van de handelsinkomsten roept vragen op, precies zoals het geval was voor de classificatie van de activa van de banken in Deel 6.1. Met name houdt de component "netto rentebaten op activa aangehouden voor handelsdoeleinden" waarschijnlijk deels verband met

¹⁵ Doordat de kosten van de afgeschermden banken zullen worden gedrukt door de beperking van de activiteiten, zal de negatieve invloed op de ontvangsten als gevolg van deze beperking de invloed op de rentabiliteit uiteraard overdrijven.

derivatenposities die worden gebruikt voor het afdekken van leningen in de bankportefeuille. Wij opteren echter voor de volgende maatstaf van de handelsinkomsten: Netto rentebaten op activa aangehouden voor handelsdoeleinden + dividendinkomsten op activa aangehouden voor handelsdoeleinden + winsten/verliezen op activa aangehouden voor handelsdoeleinden + netto-inkomsten uit provisies en commissies.¹⁶

Uit het onderzoek van de handelsinkomsten en de netto rentebaten op activa niet aangehouden voor handelsdoeleinden voor de vier grootste Belgische banken over de periode 2006-2011, blijkt dat de handelsinkomsten aanzienlijk waren en erg variabel in de loop der tijd als bron van inkomsten op de balansen van de grote banken. De gemiddelde waarde van de netto rentebaten op activa niet aangehouden voor handelsdoeleinden als percentage van de totale bancaire inkomsten, varieerde over de periode van 51 % tot 77 %, waarbij de gemiddelde waarde van de handelsinkomsten varieerde van 20 % tot 39 %. Momenteel lijken de handelsinkomsten te variëren tussen 10 % en 25 % van de totale ontvangsten.

6.5 HET BELANG VAN HET GRENSOVERSCHRIJDEND BANKIEREN IN BELGIË.

Zoals besproken in Deel 5, kunnen de belangrijkste belemmeringen voor de tenuitvoerlegging van het Vickers-voorstel ontstaan als gevolg van de significante aanwezigheid van buitenlandse banken en, in het bijzonder, van grote buitenlandse bijkantoren van EU-banken, aangezien de afscherming niet op die bijkantoren kan worden toegepast. Dit, in combinatie met de mogelijkheid dat EU-dochterondernemingen ervoor zouden kunnen opteren zich om te vormen tot bijkantoren, doet vragen rijzen omtrent de gelijke concurrentievoorwaarden en de doeltreffendheid van hervormingen van het type Vickers wanneer ze unilateraal zouden worden ingevoerd.

Ter illustratie van het belang van de grensoverschrijdende financiële instellingen die actief zijn in België, geeft Tabel 5 informatie over de aanwezigheid van buitenlandse banken in België.

Tabel 5 Buitenlandse banken die actief zijn in België

Instellingen die door de FSB zijn aangemerkt als G-SIFI's (mondiaal systeemrelevante financiële instellingen)	Dochteronderneming of bijkantoor in België
Bank of America	Bijkantoor
Bank of China	Bijkantoor
Bank of New York Mellon	Dochteronderneming bijkantoor +
BNP Paribas	Dochteronderneming bijkantoor +
Citigroup	Dochteronderneming bijkantoor +
Commerzbank	Bijkantoor
Deutsche Bank	Bijkantoor
Group Crédit Agricole	Dochteronderneming bijkantoor +
HSBC	Bijkantoor
ING Bank	Dochteronderneming bijkantoor +

¹⁶ We hebben tevens ramingen opgesteld voor de handelsinkomsten, waarbij een deel van de netto rentebaten op activa aangehouden voor handelsdoeleinden en de winsten/verliezen op activa aangehouden voor handelsdoeleinden, niet bij de handelsinkomsten wordt geteld. De conclusies die we uit die ramingen trekken, zijn kwalitatief vergelijkbaar met de hier gepresenteerde ramingen.

JP Morgan Chase	Bijkantoor
Lloyds Banking Group	Bijkantoor
Mitsubishi UFJ FG	Bijkantoor
Mizuho FG	Bijkantoor
Royal Bank of Scotland	Bijkantoor
Santander	Dochteronderneming bijkantoor +
Société Générale	Dochteronderneming bijkantoor +
Sumitomo Mitsui FG	Bijkantoor
UBS	Dochteronderneming
Niet G-SIFI's	
Aareal Bank	Bijkantoor
ABN Amro	Bijkantoor
Attijariwafa bank	Bijkantoor
Axa	Dochteronderneming
Banca Monte dei Paschi di Siena	Dochteronderneming
Banque Chaabi du Maroc	Bijkantoor
Banque Transatlantique	Dochteronderneming
Bank of Baroda	Bijkantoor
Bank of India	Bijkantoor
BBVA	Bijkantoor
BCP	Bijkantoor
BHW-Bausparkasse	Bijkantoor
BinckBank	Bijkantoor
Byblos Bank	Dochteronderneming
CIC	Bijkantoor
CNH Capital Europe	Bijkantoor
CP OR Devises	Bijkantoor
Credit Europe Bank	Bijkantoor
Crédit Foncier de France	Bijkantoor
Crédit Mutuel Nord Europe	Dochteronderneming
Delta Lloyd	Dochteronderneming
DHB Bank	Bijkantoor
Elavon Financial Services	Bijkantoor
F. van Lanschot Bankiers	Dochteronderneming
FCE Bank	Bijkantoor
Fortuneo	Bijkantoor
Groupe Edmond de Rothschild	Bijkantoor
Hoist Kredit	Bijkantoor
ICBC	Bijkantoor
ICICI Bank	Bijkantoor
ICS	Bijkantoor
LCH Clearnet	Bijkantoor
Lombard Odier Darier Hentsch & cie	Dochteronderneming
Habib Bank	Bijkantoor
ICBC	Bijkantoor
Monabanq	Bijkantoor
NIBC Bank	Bijkantoor
Rabobank	Bijkantoor
Rotschild & cie banque	Bijkantoor
Saxo bank	Bijkantoor
State Bank of India	Bijkantoor
The Shizuoka Bank	Dochteronderneming
Triodos Bank	Bijkantoor
Union Bancaire Privée	Bijkantoor
United Taiwan Bank	Dochteronderneming
Volkswagen Bank	Bijkantoor

7. BELEIDSMATREGELEN VOOR BELGIË

Een van de belangrijkste lessen uit de crisis van 2008 was dat banken uiterst complexe instellingen geworden zijn die activiteiten uitoefenen waarvan de risico's niet altijd volledig worden begrepen, noch door de senior managers van de banken, noch door de banktoezichthouders. Dit, in combinatie met de hoge – en onbekende – mate waarin de financiële instellingen onderling verweven zijn, deed bij de autoriteiten de indruk ontstaan dat ze grote, systeemrelevante banken die door de crisis werden getroffen kost wat kost moesten redden. Dat wijst erop dat het verzekeren van de afwikkelbaarheid van grote bancaire organisaties cruciaal zal zijn om een soortgelijke situatie in de toekomst te vermijden. Het verzekeren van de afwikkelbaarheid is echter een enorme opgave.

In dit gedeelte worden de beleidsmaatregelen besproken die in België zouden kunnen worden genomen en waarvan verwacht zou kunnen worden dat ze de afwikkelbaarheid van banken in het Belgische bankwezen zouden kunnen verbeteren. In Deel 7.1 belichten we belangrijke dimensies waarmee rekening gehouden moet worden bij de keuze van de passende beleidsmix. In Deel 7.2 worden potentiële maatregelen voor België besproken in elk van de vier beleidscategorieën die worden toegelicht in 5.3 en die verband houden met het verbeteren van de afwikkelbaarheid van de banken. Daarnaast worden onze aanbevelingen voorgesteld.

7.1 CRUCIALE DIMENSIES INZAKE DE AFWIKKELBAARHEID VAN BANKEN

De analyse - in de voorgaande gedeelten van dit verslag - van de internationale hervormingsagenda na de crisis en de structurele hervormingen wijst op drie cruciale dimensies die in aanmerking genomen moeten worden bij het overwegen van beleidsmaatregelen voor de verbetering van de afwikkelbaarheid van financiële instellingen:

- Activiteiten (bv. traditionele bankactiviteiten versus wholesale/investeringsbankieren);
- Grensoverschrijdend (d.w.z. de geografische locatie van activiteiten of entiteiten: binnenlandse activiteiten versus activiteiten in andere landen);
- Intragroepsverbanden (d.w.z. de aard van de posities en transacties binnen de groep).

Elk van deze dimensies is belangrijk voor de Belgische financiële sector en de dimensies zijn ook onderling verbonden. Ze moeten elk een passend gewicht krijgen bij het formuleren van aanbevelingen voor de verbetering van de afwikkelbaarheid van de Belgische financiële instellingen. Het in aanmerking nemen van deze dimensies is immers een belangrijke reden voor het aanbevelen van een reeks maatregelen voor België die enigszins verschillen van de Vickers-hervormingen in het VK of de Volcker rule in de VS.

Activiteiten. Complexe financiële instrumenten en posities in de handelsportefeuilles van banken speelden een centrale rol in de crisis van 2008. Tegelijkertijd wijst de analyse van voorgaande bankcrises in Deel 2 op het belang van traditionele hausses in de bancaire kredietverlening, en meer specifiek van hausses in vastgoedkredieten, bij het veroorzaken van bankcrises. De verwachte invloed van elke structurele hervorming, die per definitie bepaalde activiteiten beperkt, scheidt of verbiedt, moet derhalve zowel in het licht van 'traditionele' als 'niet-traditionele' crises worden beoordeeld. Hoewel structurele hervormingen met het oog op het wegwerken van complexe financiële posities van de balansen van de banken, potentiële voordelen hebben voor het verbeteren van de afwikkelbaarheid, wijst de analyse in dit verslag uit dat deze hervormingen ook aanzienlijke kosten met zich meebrengen en dat er niet kan worden verwacht dat ze de kans op toekomstige bankcrises volledig uitsluiten.

Daarenboven is het van belang rekening te houden met alle mogelijke negatieve effecten van de scheiding tussen retail- en investeringsbankieren op de activiteiten van kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) in België. Een mogelijke reden tot bezorgdheid is dat de invoering van afschermingsmaatregelen (*ring fencing*) in België een aantal toegangsbelemmeringen zal creëren

voor kmo's, aangezien ze het gebruik van gespecialiseerde financiële diensten aan banden legt. Diensten zoals de emissie van effecten of hedgetransacties via derivaten zullen immers alleen worden verstrekt door investeringsbanken.

Kmo's spelen een belangrijke rol in de Belgische economie. In 2009 was 94 % van de Belgische ondernemingen een kmo, goed voor 27 % van de toegevoegde waarde.¹⁷ Wat de vraag naar diensten op het vlak van investeringsbankieren betreft, hebben kmo's in dienstverlenende sectoren zoals hotels, restaurants en catering, of de bouwnijverheid, wellicht weinig behoefte aan *hedging* of andere producten inzake investeringsbankieren. In de mate dat kmo's betrokken zijn bij de buitenlandse handel in markten buiten het eurogebied, hebben ze mogelijk echter behoefte aan financiële producten voor de afdekking van het wisselkoersrisico. In 2011 waren niet-Europese tegenpartijen goed voor 42 % van de Belgische uitvoer en 39 % van de invoer.

Grensoverschrijdende aspecten. De significantie en de vorm van de aanwezigheid van buitenlandse banken in een banksector, alsook de omvang van de buitenlandse activiteiten van binnenlandse banken, beïnvloedt de beoordeling van de verwachte gevolgen van verschillende beleidsmaatregelen. Aangezien België een klein, open financieel stelsel heeft, zijn grensoverschrijdende aspecten uiterst belangrijk: buitenlandse banken vertegenwoordigen een aanzienlijk gedeelte van de totale activa van de Belgische banksector en Belgische banken hebben ook significante bedragen van activa die verband houden met hun aanwezigheid in het buitenland.

Zoals werd opgemerkt in Deel 5, kan een afzonderlijk land dat structurele hervormingen van het Vickers-type invoert, niet eisen dat de buitenlandse bijkantoren van EU-banken die actief zijn in het land worden afgeschermd. Als buitenlandse bijkantoren van EU-banken op een voldoende grote schaal actief zijn in het financieel stelsel van dat land, worden derhalve ongelijke concurrentieverhoudingen gecreëerd, aangezien voor buitenlandse bijkantoren geen beperkingen zullen gelden in de activiteiten die ze uitoefenen of in hun intragroepstransacties. Bovendien zouden buitenlandse dochterondernemingen van EU-banken die actief zijn in het land kunnen beslissen om zichzelf om te vormen tot bijkantoren om de structurele hervormingen te omzeilen.

Deze aspecten doen aanzienlijke twijfels ontstaan over de haalbaarheid van een effectieve, unilaterale toepassing van het hervormingspakket Vickers in een land zoals België, waar grensoverschrijdende banken sterk aanwezig zijn.

Intragroepsverbanden. Drie van de vier grootste banken in België maken deel uit van een bank- of bankverzekeringsgroep. In combinatie met het groot aantal grensoverschrijdende activiteiten, impliceert dit dat intragroepsverbanden in aanmerking genomen moeten worden bij de beoordeling van beleidsmaatregelen om de afwikkelbaarheid van banken te verbeteren.

7.2 AANBEVOLEN MAATREGELLEN OM DE AFWIKKELBAARHEID TE VERBETEREN

In Deel 3 hierboven werd besproken hoe de internationale hervormingsagenda een belangrijke stap zou moeten zijn in het verminderen van de kwetsbaarheid van banken en het verbeteren van de afwikkelbaarheid. De vraag is echter of deze hervormingen volstaan. De voorstellen van het VK (de Vickers-hervormingen) en van de VS (de Volcker rule) duiden er immers op dat de autoriteiten in sommige rechtsgebieden van oordeel zijn dat de internationale hervormingsagenda alleen niet genoeg is. Hogere kapitaalvereisten kunnen bijvoorbeeld ontoereikend zijn om het nemen van buitensporige risico's door banken te voorkomen. Hoewel hefboomratio's en hogere kapitaalheffingen voor de handelsportefeuille zouden moeten bijdragen tot het ontmoedigen van

¹⁷ Volgens het Belgische Vennootschapswetboek wordt een bedrijf als klein beschouwd als het in de afgelopen twee jaar meer dan één van de volgende criteria niet heeft overschreden: aantal werknemers (jaargemiddelde) van 50; omzet (exclusief btw) van € 7 300 000; balanstotaal van € 3 650 000 tenzij het gemiddelde aantal personeelsleden op jaarbasis hoger is dan 100. In alle andere gevallen wordt het bedrijf als groot omschreven.

handel voor eigen rekening en toezichtarbitrage, kunnen banken op zoek gaan financiële innovaties om een aantal strengere verplichtingen te omzeilen. Het opstellen van herstel- en resolutieplannen, die aanzienlijke belemmeringen voor de afwikkelbaarheid uit de weg zouden kunnen ruimen, gebeurt momenteel alleen internationaal voor mondiaal systeemrelevante financiële instellingen (G-SIFI's) en op het niveau van de geconsolideerde groep.¹⁸

In dit gedeelte wordt teruggegrepen naar de vier categorieën van beleidsmaatregelen (zie Deel 5.3) die de afwikkelbaarheid van banken zouden kunnen verbeteren: (1) Herstel- en resolutieplannen; (2) Extra kapitaalheffingen voor bepaalde instellingen; (3) Regels voor intragroepsposities; (4) Afscherming (*ring fencing*) van of verbod op activiteiten. Deze beleidscategorieën worden ieder op hun beurt besproken. Ze worden elk beoordeeld in het licht van het Belgische financiële stelsel. Vervolgens worden beleidsaanbevelingen geformuleerd.

Terwijl het Vickers-voorstel de vier categorieën van beleidsmaatregelen in één pakket combineert, is hierboven gesteld dat een verschillende reeks van maatregelen de meest gepaste beleidsmix voor België zou opleveren. Op soortgelijke wijze heeft Nederland onlangs aangekondigd dat het beleidsmaatregelen zou goedkeuren in de eerste en tweede categorie. (Bijlage 2 bevat het antwoord van de Nederlandse minister van Financiën op de vraag van het Nederlandse parlement om de invoering van structurele hervormingen in Nederland te overwegen.)

1. Herstel- en resolutieplannen (RRP's)

Momenteel worden herstel- en resolutieplannen opgesteld voor G-SIFI's op het niveau van de groep. De verplichte opstelling van RRP's uitbreiden naar alle binnenlandse systeemrelevante banken (D-SIB's), zou de afwikkelbaarheid van D-SIB's bevorderen. Aangezien drie van de vier grootste banken in België deel uitmaken van grensoverschrijdende groepen, zouden RRP's kunnen worden gebruikt om grensoverschrijdende belemmeringen voor afwikkelbaarheid te verminderen. De Bank is al begonnen met een proefproject om RRP's op te stellen met één bank. Aan de hand van deze ervaring zal de oefening worden uitgebreid naar alle D-SIB's in België.

Maatregel 1: Het opstellen van herstel- en resolutieplannen verplichten voor alle binnenlandse systeemrelevante banken.

Een essentiële voorwaarde voor het succes van resolutieplannen op het vlak van de verbetering van de afwikkelbaarheid van banken, is dat de nationale autoriteiten beschikken over de noodzakelijke instrumenten en bevoegdheden om grote, complexe banken op ordentelijke wijzen op te lossen. In 2010 werden in België twee wetten goedgekeurd die dergelijke bevoegdheden toekennen aan de autoriteiten.¹⁹ Krachtens deze wetten kunnen de autoriteiten, bij middel van een koninklijk besluit, de activiteiten, activa of passiva van instellingen overdragen of verkopen wanneer deze instellingen in gebreke dreigen te blijven en dit een invloed zou hebben op het financiële stelsel indien de autoriteiten niet zouden ingrijpen. De wetten van 2010 laten ook toe instrumenten zoals *bridge banks* of *bad banks* op te richten, die de ordelijke oplossing van complexe banken kunnen vergemakkelijken.

De doeltreffendheid van de wetten van 2010 is niettemin voor verbetering vatbaar. De Financial Stability Board beveelt bijvoorbeeld aan dat elke jurisdictie een of meerdere specifieke autoriteit(en) aanstelt die verantwoordelijk zou(den) zijn voor de oplossing van bedrijven in het kader van de resolutieregeling. Ook in het voorstel van Richtlijn van de Europese Commissie voor de resolutiekaders wordt bepaald dat elke lidstaat een resolutie-autoriteit moet aanstellen.

¹⁸ Zoals werd opgemerkt in Deel 3 van dit verslag, stelde de Europese Commissie onlangs een Richtlijn voor over een kader voor herstel en afwikkeling van financiële instellingen, die bepaalt dat voor alle financiële instellingen herstel- en afwikkelingsplannen moeten worden opgesteld. De Europese Commissie plant de uitvoering van deze richtlijn echter pas in 2015.

¹⁹ "Wet van 2 juni 2010 tot uitbreiding van de herstelmaatregelen voor de ondernemingen uit de bank- en financiële sector" en "Wet van 2 juni 2010 tot aanvulling, wat de verhaalmiddelen betreft, van de wet van 2 juni 2010 tot uitbreiding van de herstelmaatregelen voor de ondernemingen uit de bank- en financiële sector".

In dat verband kennen de wetten van 2 juni 2010 specifieke bevoegdheden toe aan de Koning om de activa en/of passiva van een systeemrelevante instelling over te dragen aan een andere instelling, bijvoorbeeld een *bridge bank*, hetzij op verzoek, hetzij na raadpleging van de Nationale Bank van België. Tegelijkertijd zal het verwachte Europese kader inzake crisisbeheersing nieuwe resolutie-instrumenten bevatten en het bestaande Belgische kader bepaalt momenteel niet welke autoriteit verantwoordelijk zou zijn voor de implementatie van deze instrumenten. Evenmin omschrijft het de takenverdeling tussen verschillende autoriteiten in het geval dat een niet-systeemrelevante instelling zou moeten worden afgewikkeld. Deze elementen moeten worden uitgeklaard.

Een andere mogelijke maatregel om de wetten van 2010 doeltreffender te maken, zijn kortere termijnen voor de rechtbank om een beslissing te nemen in verband met een verzoek van de autoriteiten om de resolutiebevoegdheden toe te passen op een in gebreke blijvende bank. Dat zou bijvoorbeeld kunnen betekenen dat niet-openbare hoorzittingen tussen de rechtbank en de autoriteiten worden toegestaan, waarbij de aanwezigheid van afgevaardigden van de bank en de aandeelhouders alleen in uitzonderlijke gevallen vereist zou zijn.

Maatregel 2: De doeltreffendheid van de resolutiewetten van 2010 verbeteren: (1) de rol van de Bank als resolutie-autoriteit verduidelijken, zowel voor systeemrelevante als niet-systeemrelevante banken: (2) kortere termijnen vaststellen voor de rechtbank om een beslissing te nemen over een verzoek van de autoriteiten om de resolutiebevoegdheden toe te passen op een in gebreke blijvende bank en (3) niet-openbare hoorzittingen toestaan tussen de rechtbank en de regelgevende autoriteiten.

2. Extra kapitaalheffingen (en andere maatregelen) voor SIFI's

Verscheidene landen, waaronder Nederland, Zwitserland, Zweden en het VK hebben aangekondigd dat ze zinnens zijn extra kapitaalheffingen op te leggen aan hun D-SIB's. In sommige gevallen worden deze extra heffingen, die betrekking hebben op het gewoon aandelenkapitaal, verhoogd om ook rekening te houden met de *bail-in*-schuld.²⁰ Het Vickers-voorstel zal aan de afgeschermden banken in het VK eveneens extra kapitaalheffingen opleggen, alsook *bail-in*-schuld.

Naast de landen die extra kapitaalheffingen hebben aangekondigd voor hun D-SIB's, hebben veel landen te kennen gegeven dat ze het toezicht op systeemrelevante financiële instellingen zullen opvoeren, in overeenstemming met de aanbevelingen van de FSB.²¹ Intensiever toezicht kan niet alleen de weerbaarheid van deze instellingen ten goede komen, maar ook de kans vergroten dat de toezichthouders in een vroeg stadium acties of praktijken opmerken die eventueel een belemmering kunnen vormen voor de afwikkelbaarheid.

De Bank heeft een kader ontwikkeld en ten uitvoer gelegd om binnenlandse D-SIB's te identificeren. Zoals bepaald in de Organieke Wet van de Bank (Art. 36/3 §2), zijn instellingen die in België als D-SIFI's worden beschouwd verplicht alle geplande strategische beslissingen aan de Bank mee te delen. Indien de Bank van oordeel is dat de financiële instelling een onaangepast risicoprofiel heeft of indien de strategische beslissing een negatieve weerslag kan hebben op de stabiliteit van het financiële stelsel, kan ze aan de betrokken instelling specifieke maatregelen opleggen. Daarenboven moet elke binnenlandse SIFI informatie meedelen over haar activiteiten, risico's en financiële situatie. De Bank bepaalt de aard van de mee te delen informatie alsook de frequentie van deze verslaggeving.

²⁰ *Bail-in* dient te worden begrepen als een mechanisme waarmee de autoriteiten een gedeelte van de schuld van een kredietinstelling kunnen afschrijven of omzetten in aandelen als de instelling een afwikkelingsprocedure ingaat.

²¹ Zie Financial Stability Board, "Intensity and Effectiveness of SIFI Supervision," Oct., 2011.

Om deze bepalingen te versterken en om te verzekeren dat ze bijdragen tot het waarborgen van de afwikkelbaarheid van D-SIB's, zou specifiek moeten worden omschreven wat strategische beslissingen zijn. Elke beslissing met een potentieel effect op de afwikkelbaarheid van de instelling zou moeten worden gedefinieerd als een strategische beslissing. Dit zou er mee voor moeten zorgen dat plannen van een bank voor de centralisering of de ontwikkeling van bepaalde activiteiten of onderlinge intragroepsverbanden met slechts een beperkt effect op de balans van de bank maar mogelijk een grote invloed op de afwikkelbaarheid, aan de Bank moeten worden voorgelegd voor goedkeuring of een veto.

Maatregel 3: *In het kader van de toepassing van versterkt toezicht op Belgische D-SIB's, een definitie opstellen van strategische beslissingen voor Belgische D-SIB's die veranderingen inhouden voor de operaties of activiteiten van de Bank die een invloed zouden kunnen hebben op de afwikkelbaarheid.*

3. Regels in verband met intragroepsposities

Zoals eerder aangegeven, kunnen complexe intragroepsposities, vooral in grensoverschrijdende groepen, het toezicht op risico's in grensoverschrijdende groepen bemoeilijken en significante belemmeringen vormen voor de afwikkelbaarheid. Tegelijkertijd staat de Europese Richtlijn inzake grote posities (Richtlijn 2009/111/EG) de nationale autoriteiten toe intragroepsposities vrij te stellen van limieten op grote posities. In overeenstemming met het belang van grensoverschrijdende instellingen in het Belgische financiële stelsel en in tegenstelling tot verscheidene Europese landen die intragroepsposities hebben vrijgesteld van grote positielimieten, heeft België beslist positielimieten van 100 % van het kapitaal toe te passen op posities van dochterondernemingen die in België actief zijn bij hun moeder- of zusterondernemingen.²²

De Belgische limiet op intragroepsposities moeten verscheidene risico's verkleinen, zoals: het risico dat een in België actieve dochteronderneming die geconfronteerd wordt met een solvabiliteits- of liquiditeitsschok, niet in staat is liquiditeit te recupereren die is overgedragen aan haar moeder- of zusterentiteiten; besmetting van een dochteronderneming in België door problemen bij de moeder- of zusterentiteiten; of overdrachten van grote gedeelten van de balans van een dochteronderneming naar een moeder- of zusterentiteit.

Intragroepsposities kunnen inderdaad leiden tot grensoverschrijdende besmetting of tot besmetting over de activiteiten van verschillende entiteiten van de groep. Zo kan een bankencrisis of een periode van stress in een land, overgedragen worden van een entiteit in dat land naar een andere entiteit (moeder, dochter of zuster) van dezelfde groep in een ander land door het niet terugbetalen van leningen, toegenomen liquiditeits- of kapitaalvereisten, of het uitvoeren van waarborgen of overeenkomsten inzake noodfinanciering. Op deze manier kunnen entiteiten van een groep eveneens worden besmet door een andere entiteit van de groep die verliezen lijdt door het uitvoeren van risicovolle of exotische activiteiten.

Teneinde de afwikkelbaarheid van alle financiële groepen in België te verbeteren en besmetting te beperken, zou de limiet op intragroepsposities kunnen worden uitgebreid.

Maatregel 4: *De limieten op intragroepsposities uitbreiden naar posities van Belgische banken bij hun dochterondernemingen.*

4. Afschermen van (ring fencing) of verbod op activiteiten

Tabel 5 in Deel 6 illustreert het belang van buitenlandse instellingen die in België actief zijn voor de Belgische financiële sector. Buitenlandse instellingen vertegenwoordigen immers een groot gedeelte van de totale bancaire activa in België. Zoals werd opgemerkt in Deel 5 verschaft het Vickers-voorstel weliswaar een duidelijke en vrij ondubbelzinnige methode voor het scheiden van activiteiten, maar bevat het veel minder details over de voorzieningen voor grensoverschrijdende

²² Grote posities bij gewone derde partijen zijn beperkt tot 25 % van het kapitaal.

groepen in de EU en de implicaties van dergelijke voorzieningen.²³ Een mogelijk aandachtspunt is dat de autoriteiten in het VK het afschermen van buitenlandse bijkantoren van EU-banken die actief zijn in het VK niet kunnen verplichten. Buitenlandse bijkantoren zijn dan ook niet onderworpen aan de Vicker-regels. Buitenlandse bijkantoren in de EU zouden ook niet onderworpen zijn aan een unilateraal opgelegde regel van het Vickers- of Volcker-type.

Bovendien zouden buitenlandse dochterondernemingen in de EU die actief zijn in een land dat structurele hervormingen uitvoert kunnen beslissen zichzelf om te vormen tot buitenlandse bijkantoren om de structurele hervormingsmaatregelen van dat land te vermijden. Mogelijk zouden ze hiertoe worden aangezet als de kosten van de voorgestelde maatregelen hoog genoeg zijn.²⁴ In de mate dat financiële instellingen in de EU grote transacties uitvoeren in het land, zoals het geval is in België, zou de omzetting van dochteronderneming tot bijkantoor betekenen dat de activiteiten van deze nieuwe bijkantoren de doelstellingen van de structurele hervormingen in dat land kunnen ondermijnen, alsook ongelijke concurrentievoorwaarden creëren.

Zowel het Vickers-voorstel als de Volcker rule leggen hoge kosten op aan een specifieke reeks van bancaire activiteiten. Het Vickers-voorstel legt vrij aanzienlijke kosten op aan activiteiten op het vlak van investeringsbankieren en aan het functioneren van groepen. De Volcker rule legt effectief zeer grote kosten op aan handelsactiviteiten voor eigen rekening. Het belang van de grensoverschrijdende financiële instellingen van de EU in België en de omvang van de kosten die zowel de Vickers- als Volcker-hervormingen met zich mee zouden brengen voor financiële groepen, zijn een tegenindicatie voor een poging door de Belgische autoriteiten om structurele hervormingen van het Vickers- of Volcker-type unilateraal op te leggen.

Tegelijkertijd kunnen sommige doelstellingen van de Vickers- en Volcker-hervormingen wellicht worden bereikt door eenvoudigweg de kosten voor activiteiten inzake investeringsbankieren (waar handel voor eigen rekening per definitie deel van uitmaakt) te verhogen. Meer specifiek zouden *Pillar 2 add-ons* kunnen worden toegepast op minimale kapitaalvereisten voor de handelsportefeuille of andere welbepaalde activiteiten. Dit zou de banken ertoe kunnen aanzetten hun tradingactiviteiten terug te schroeven zonder dat ze tegelijk grote buitenlandse dochterondernemingen die in België actief zijn stimuleren zich om te vormen tot bijkantoren om deze kosten te vermijden.

Maatregel 5: Gerichte extra kapitaalheffingen van Pijler 2 toepassen op de tradingactiviteiten van de banken, boven een bepaalde drempel, teneinde de kosten van deze activiteiten te verhogen en ervoor te zorgen dat tradingactiviteiten niet langer een aanzienlijke belemmering vormen voor de afwikkelbaarheid van banken.

Een ander belangrijk thema in verband met de invoering van een afscherming van het Vickers-type in België is het spaaroverschot in België, in combinatie met de belangrijke rol (gedeeltelijk omwille van fiscale voordelen) van bancaire intermediaatied van deze spaargelden, waarvan een gedeelte buiten België wordt aangewend. Als een afscherming van het Vickers-type zou worden ingevoerd, bijvoorbeeld op Europees vlak, kan dit eventueel leiden tot inefficiënties. De volgende maatregel moet helpen om dergelijke inefficiënties te voorkomen.

²³ Het Vickers-voorstel bepaalt bijvoorbeeld dat afgeschermdde banken alleen eigenaar kunnen zijn van andere afgeschermdde banken. Het spreekt zich echter niet uit over de vraag of die laatste gevestigd kunnen zijn in het buitenland en over hoe in dat geval kan worden nagegaan of buitenlandse afgeschermdde banken die eigendom zijn van binnenlandse banken passend zijn afgeschermd.

²⁴ Een goed voorbeeld van een dergelijk verschijnsel zijn Barclays Bank en Deutsche Bank, die recentelijk hun dochterondernemingen in de VS juridisch hebben gereorganiseerd, teneinde de verhogingen van de kapitaalvereisten te vermijden die de VS onlangs hebben ingevoerd voor buitenlandse financiële instellingen met bankholdings in de VS. De dochterondernemingen van beide banken hebben hun status als bankholding in de VS opgegeven en werken nu als investeringsbanken.

Maatregel 6: *De spaarsubsidiëring neutraler maken met betrekking tot het type van instrument, met het oog op het diversifiëren van de kanalen waarlangs spaargelden naar investeringen vloeien in de reële economie.*

Deze maatregel beoogt de spaarsubsidiëring te neutraliseren met betrekking tot het type van instrument, om zodoende de mogelijkheden waarop Belgisch spaargeld kan worden geïnvesteerd in de reële economie te vergroten. De details van deze maatregel moeten nauwkeurig worden opgesteld om de positieve impact ervan op de economie te maximaliseren. Aansluitend daarbij zal een overgangperiode moeten worden voorzien om de ontwrichting van financiële instellingen en het financiële systeem te minimaliseren.

Samengevat, hoewel de internationale hervormingsagenda het weerstandsvermogen van banken zeker zal versterken en onrechtstreeks zal bijdragen tot het verbeteren van hun afwikkelbaarheid, is er nood aan extra beleidsmaatregelen die meer rechtstreeks gericht zijn op de verbetering van de afwikkelbaarheid – en zo de kans verlagen dat overheden het geld van de belastingbetaler zullen gebruiken om de banken te redden. De in dit verslag voorgestelde maatregelen vormen een combinatie van de kernelementen van zowel de Amerikaanse Volcker als de Britse Vickers hervormingen, weliswaar aangepast aan het Belgische financiële stelsel.

Als de hier voorgestelde maatregelen vóór 2008 van toepassing waren geweest, zouden ze de gevolgen van de crisis voor de Belgische banken hebben verzacht. Tegelijkertijd dienen deze maatregelen ook de kans op en de weerslag van een toekomstige 'traditionele' bankencrisis te verminderen. Deze maatregelen, die zorgvuldig dienen gekalibreerd, moeten mee bijdragen tot het bewerkstelligen van de verbeterde afwikkelbaarheid van de Belgische banken en tegelijk de kosten ervan beperken

Bijlage 1

Kader 1 De Amerikaanse Glass-Steagall Act en zijn afschaffing

De in 1932 goedgekeurde Amerikaanse Glass-Steagall Act verbood commerciële banken om beleggingsactiviteiten uit te oefenen. In 1999 schafte de Gramm-Leach-Bliley Act de Glass-Steagall bepalingen af. Hieronder bespreken wij de argumenten die zowel de goedkeuring als de afschaffing van de Glass-Steagall wet motiveren.

Argumenten die tot Glass-Steagall leidden:

Een van de voornaamste motiveringen om zowel in de jaren 1930 als vandaag de handels- en beleggingsactiviteiten van banken te scheiden, betreft de mogelijke "belangenvermenging." Wordt het publiek benadeeld als commerciële banken beleggingsactiviteiten uitoefenen? De mogelijkheid die banken hebben om voordeel te halen uit de beleggers vloeit voort uit het feit dat de langlopende kredietrelaties tussen een bank en een cliënt zijnde onderneming ervoor zorgen dat een bank beter geïnformeerd is over de financiële soliditeit en vooruitzichten van een onderneming dan de beleggers. Dit informatievoordeel kan echter een tweesnijdend zwaard zijn:

De belangrijkste motivatie voor de Glass-Steagall Act was de bezorgdheid omtrent de belangenconflicten waaraan banken die zowel commerciële als beleggingsactiviteiten hadden, waren blootgesteld. Vanuit hun kredietrelaties met ondernemingen konden commerciële banken privé-informatie over de kwaliteit van de onderneming verwerven die pure investeringsbanken niet hadden. Een bank die zowel commerciële als investeringsactiviteiten had, zou dan die geprivilegieerde positie kunnen misbruiken door, bijvoorbeeld, een openbare uitgifte te doen van effecten van een onderneming met negatieve vooruitzichten waardoor deze onderneming de opgehaalde middelen kan gebruiken om uitstaande kredieten aan de bank terug te betalen, of nog, door klanten van de commerciële bankpoot aan te zetten om in te schrijven op effecten die worden uitgegeven door de investeringsbankpoot.

De heersende opvatting van de jaren 1930 was dat dergelijke belangenvermenging inderdaad het gedrag van banken had aangetast.

Factoren die tot de afschaffing van Glass-Steagall leidden:

Diverse factoren leidden tot de afschaffing van de Glass-Steagall Act. Een eerste factor was de, door academici aangevoerde, groeiende empirische evidentie waaruit bleek dat de effectenactiviteiten van de commerciële banken in de jaren 1930 nauwelijks verantwoordelijk waren voor de banktrauma's van de Grote Depressie. Sommige studies suggereerden bijvoorbeeld dat de door commerciële banken gewaarborgde effecten beter presteerden dan de door pure investeringsbanken gewaarborgde effecten, doordat eerstgenoemde banken met oudere en grotere ondernemingen handelden.

Een tweede factor had betrekking op ervaringen met bankieren tijdens de jaren 1990. In die periode waren de Amerikaanse regelgevers begonnen om Amerikaanse bankinstellingen de toelating gegeven om in beperkte mate effecten- en verzekeringsactiviteiten uit te oefenen. Aan het einde van de jaren 1990 werden slechts weinig Amerikaanse bankproblemen toegeschreven aan de ruimere waaier van toegestane activiteiten. De uitgebreide ervaringen in andere ontwikkelde landen met bankinstellingen die effecten- en verzekeringsactiviteiten uitvoerden werd gezien als een verdere ondersteuning voor de afschaffing van Glass-Steagall.

Een derde factor in de afschaffing van Glass-Steagall was de snelle technologische vooruitgang die de kosten voor het gebruik van gegevens van een bepaald bedrijf ten voordele van een andere

onderneming aanzienlijk verlaagde, alsook de verwachting dat deze kosten in de toekomst wellicht nog meer zouden verlagen. Deze kostenverminderingen verhoogden de verwachte winstgevendheid van banken van het gecombineerd verkopen van verzekeringsproducten en effecten aan zowel particulieren als bedrijven.

Samengenomen waren deze drie factoren bepalend om Glass-Steagall af te schaffen.

Kader 2 Historisch overzicht van de belangrijkste regelgevende besluiten inzake structurele voorschriften in België

De eerste in België ingevoerde structurele voorschriften gaan terug tot 1934 en 1935. Deze voorschriften kwamen tot stand om een specifiek probleem aan te pakken dat in die periode opdook en dat verband hield met mogelijke belangenvermenging waarmee banken met aanzienlijke aandelen in industriële en commerciële bedrijven hadden kunnen worden geconfronteerd. Deze belangenvermenging werd nog verergerd door de economische crisis van 1929. Het risico bestond namelijk dat de banken hun functies als bank niet langer volledig onafhankelijk zouden uitoefenen aangezien ze tegelijkertijd aandeelhouder en crediteur waren van dezelfde bedrijven. Een beperking van de kredietverlening aan noodlijdende bedrijven waarin de banken hadden geïnvesteerd, zou hun faillissement hebben versneld en zou tot enorme krediet- en beleggingsverliezen hebben geleid. Bijgevolg werden structurele voorschriften toegepast om dit bestuursprobleem op te lossen dat ervoor had gezorgd dat de banken werden blootgesteld aan een concentratierisico dat hun onafhankelijkheid in het gedrang kon brengen. Dit concentratierisico was van die aard dat het hun retail bankactiviteiten had kunnen verzwakken.

Als gevolg hiervan eiste het Koninklijk Besluit nr. 2 van 22 augustus 1934 dat 'gemengde' banken hun depositoactiviteiten zouden scheiden van hun beleggingsactiviteiten. Laatstgenoemde activiteiten dienden te worden ondergebracht in een holdingmaatschappij (portefeuillemaatschappij / financiële instelling). Nochtans vormde deze scheiding geen garantie voor de onafhankelijkheid van de depositobanken ten opzichte van de financiële groepen. Als gevolg van de hervorming werden retailbanken dochterinstellingen van deze holdingmaatschappijen, die op deze wijze de controle over hen bleven behouden. Om die reden poogde het Koninklijk Besluit nr. 180 van 9 juli 1935 de invloed van de financiële holdings op het dagelijks beheer van de banken nog meer af te zwakken. Dit KB wijzigde de voorschriften betreffende het statuut van de bankmanagers en het investeringsbeleid²⁵. Meer in het bijzonder legde artikel 14 van het Koninklijk Besluit de banken een verbod op om aandelen te bezitten van industriële en commerciële bedrijven. Dit weerhield holdings ervan hun bank te gebruiken als een instrument om hun investeringen onrechtstreeks te financieren. Deze regel was toen uniek in Europa. Bovendien werd aan deze restrictie een verplichting gekoppeld om de looptijd van kredieten tot maximaal twee jaar te beperken.²⁶ Tot slot legde artikel 16 van ditzelfde KB bankmanagers een verbod op om gelijktijdig leidinggevende functies uit te oefenen in andere ondernemingen.

De in artikel 14 van het KB van 1935 ingevoerde beperkingen werden na verloop van tijd versoepeld. Aangezien de banken met een toenemende vraag naar krediet vanuit de private sector werden geconfronteerd, gaf de wet van 3 mei 1967 de banken de toelating om in door industriële en commerciële bedrijven uitgegeven obligaties te investeren of om aandelen te bezitten voor een periode van 1 jaar (tweemaal hernieuwbaar), met de bedoeling ze opnieuw te verkopen. De wet van 30 juni 1975 zwakte de op de retailbanken wegende beperkingen inzake hun participaties verder af en uiteindelijk werden ze afgeschaft door de wet van 22 maart 1993, die werd goedgekeurd in de context van de eenheidsmarkt en die gebaseerd was op het Duitse model van

²⁵ Het kader van het Koninklijk Besluit nr. 180 van 9 juli 1935 was veel ruimer dan dat van 1934. Zo riep het bijvoorbeeld de Bankcommissie in het leven, voerde het een verplichte registratie voor banken in en het voorstel dat banken zouden moeten voldoen aan vooraf vastgelegde verplichte coëfficiënten, en gaf het een nadere omschrijving van de rol van externe auditeurs.

²⁶ Daarenboven liep het KB vooruit op de invoering van verplichte ratio's, structurele coëfficiënten genaamd, die uiteindelijk in 1946 bindend werden. Een van deze ratio's was de dekkingsgraad, die banken ertoe dwong tussen 50 en 65 % van hun kortlopende deposito's te investeren in overheidsschuld. Daar waar de motivering voor de invoering van structurele coëfficiënten in het Koninklijk Besluit verband hield met de bescherming van retaildeposito's, werden ze uiteindelijk opgelegd met het oog op de financiering van de door de oorlog veroorzaakte overheidsschuld. In 1949 werd deze ratio versoepeld. Dat gebeurde nogmaals in 1957 en in 1962 werd hij afgeschaft.

de algemene bank. Deze wet gaf de banken de toelating om belangen te bezitten in industriële en commerciële bedrijven.

Op een vergelijkbare wijze veranderden de in artikel 16 van het Koninklijk Besluit van 1935 ingevoerde beperkingen en de beschouwingen omtrent de rol van aandeelhouders met de tijd. Om de autonomie van de bankfunctie te verhogen sloot de Bankcommissie in 1959 een overeenkomst met de aandeelhouders van de twee belangrijkste Belgische banken, de zogenaamde overeenkomst over de autonomie in de bankfunctie.²⁷ Deze overeenkomst werd in 1974 vervolgens uitgebreid naar de hele sector.²⁸ Nadien werd de overeenkomst in 1992 herzien.

De overeenkomst steunde op twee pijlers. De eerste voerde een duidelijke scheiding in tussen de Raad van Bestuur en het Directiecomité. Volgens de overeenkomst staat de het Directiecomité als enig orgaan in voor de bankfunctie en dient hij de belangen van de bank maximaal na te streven. Het Comité bestuurt de kredietinstelling volgens het algemeen beleid dat op het niveau van de Raad van Bestuur is uitgestippeld. De Raad oefent het toezicht uit op het beheer en bepaalt het algemeen beleid van de bank. Het is bevoegd om de leden van het Directiecomité aan te stellen en te ontslaan. De tweede pijler omschreef de rechten en plichten van belangrijke aandeelhouders. De aandeelhouders van de bank verbinden zich ertoe bij te dragen tot de verwezenlijking van de doelstelling van de bank, in de wetenschap dat het beleid van de bank hun belangen misschien niet zal dienen omwille van andere belangen die ook aanwezig dienen te zijn in de bankfunctie. Na verloop van tijd raakte de overeenkomst geleidelijk achterhaald als gevolg van de invoering van de wet van 22 maart 1993 en van de CBFA-circulaire van 30 maart 2007 die de prudentiële verwachtingen inzake het deugdelijk bestuur van financiële instellingen specificeerde.

²⁷ Zie bv. Devriese, J., M. Dewatripont, D. Heremans en G. Nguyen (2004), *Corporate governance, regulation and supervision of banks*, Financial Stability Review, Nationale Bank van België, 95-118.

²⁸ Het is interessant op te merken dat het parlement toen geen nieuwe wetgeving omtrent dit thema invoerde, want de wet werd als een ongeschikt instrument beschouwd om een dergelijke gevoelige en complexe kwestie aan te pakken. In plaats daarvan keurde het parlement enkel de regeringsverklaring van 1972 en 1973 goed die aanbeval om dergelijke overeenkomsten af te sluiten.

Bijlage 2

Antwoord van de Nederlandse minister van Financiën op het parlementair verzoek om structurele hervormingen te overwegen²⁹

De Nederlandse minister van Financiën heeft aanvullende beleidslijnen voor de herstel- en resolutieplannen en hogere kapitaaleisen aangekondigd. Structurele hervormingen die *ring fencing* van retailactiviteiten inhouden, worden als ongeschikt beschouwd voor het Nederlands financiële stelsel.

Herstel- en resolutieplannen

- Recente goedkeuring van een wet die de overheid meer besluitvormingsbevoegdheden verleent
- Momenteel bereiden systeemrelevante banken herstelplannen voor

Hogere kapitaaleisen

- Hogere kapitaaleisen van 1 tot 3 % op SIFI's, afhankelijk van de mate van systeemrelevantie (extra buffer wordt vanaf dit jaar reeds geleidelijk ingevoerd)
- Daarnaast ook intensiever toezicht en risicoanalyse (met inbegrip van frequentie en diepgang) voor SIFI's

Ring fencing en verbieden van activiteiten

- De Nederlandse retailmarkt heeft te maken met een *retail funding gap*, wat betekent dat banken die retaildiensten verlenen in hoge mate moeten steunen op *wholesale* financiering.
- De Nederlandse markt voor investeringsbanken is onvoldoende ruim om een binnenlandse investeringsbank schaalvoordelen op te leveren; alle beleggingsactiviteiten zouden bijgevolg waarschijnlijk naar buitenlandse banken overgaan indien een hervorming van het Vickers-type zou worden ingevoerd.
- Naast de uitvoeringsproblemen en -kosten van Vickers zorgen deze argumenten ervoor dat deze oplossing ongeschikt is voor Nederland.
- Wat de Volcker rule betreft, is het bijzonder moeilijk de definitie van handel voor eigen rekening te formuleren en zou het voor de toezichthouders wel eens noodzakelijk kunnen zijn om individuele transacties nauwlettend te volgen teneinde de regel te doen toepassen.
- Momenteel wordt in Nederland slechts in bescheiden mate aan handel voor eigen rekening gedaan, deels als gevolg van de negatieve ervaring met de crisis en deels doordat Bazel 2.5 hogere kapitaaleisen stelde voor de handelsportefeuille. Bijgevolg zou een Volcker rule enkel als een mogelijk preventief mechanisme worden beschouwd; i.e. een mechanisme dat de banken zou ontmoedigen om in de toekomst voor eigen rekening te handelen.
- Niettemin staat de Nederlandse minister van Financiën achter de idee van een Volcker rule en stelt hij voor verder te onderzoeken in welke mate een Volcker rule zou kunnen worden voorzien.

²⁹ Zie <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2012/03/07/vervolgnota-nuts-en-zakenactiviteiten.html>.