

# Structurele bankhervormingen in België: eindrapport

Juli 2013





© Nationale Bank van België

Alle rechten voorbehouden.  
De gehele of gedeeltelijke vermenigvuldiging van deze publicatie  
voor educatieve en niet-commerciële doeleinden is toegestaan met  
bronvermelding.

## Executive summary

In antwoord op het verzoek van de Belgische regering om de wenselijkheid en haalbaarheid te analyseren van de invoering van structurele hervormingen in de Belgische banksector, publiceerde de NBB in juni 2012 een tussentijds rapport aangaande structurele bankhervormingen in België. Op verzoek van de Belgische regering publiceert de NBB thans haar eindrapport waarin de tenuitvoerlegging van de aanbevelingen uit het tussentijds rapport wordt besproken en waarin enkele nieuwe aanbevelingen naar voren worden geschoven.

Zoals in het tussentijds rapport van de NBB werd besproken, kan de term structurele bankhervormingen betrekking hebben op een verscheidenheid aan maatregelen die gaan van het volledige verbod op het uitoefenen van bepaalde activiteiten door banken tot het afzonderen van specifieke activiteiten in aparte juridische structuren. Structurele hervormingen worden nodig geacht omdat de risico's en de complexiteit kunnen toenemen wanneer banken commerciële bankactiviteiten en beleggingsactiviteiten combineren, wat een ordelijke afwikkeling van een insolvente bank bemoeilijkt en kostelijker kan maken.

Op het ogenblik dat de Belgische regering de NBB verzocht de kwestie van de structurele hervormingen te analyseren, hadden twee landen - de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk - hun voornemen aangekondigd om in de banksector structurele hervormingen ten uitvoer te leggen. Via de Volcker Rule stelden de Verenigde Staten voor banken te verbieden handelsactiviteiten voor eigen rekening uit te voeren, terwijl het Verenigd Koninkrijk er met de Vickers-hervormingen voor opteerde alle handelsactiviteiten van de banken af te zonderen, met uitzondering van die welke nodig zijn voor de schatkistfuncties van de banken. Binnen de Vickers-hervormingen kunnen de afgezonderde handelsactiviteiten niettemin worden uitgevoerd door een aparte juridische entiteit binnen dezelfde groep.

Een door de Europese Commissie aangestelde ad-hocgroep van deskundigen onder voorzitterschap van E. Liikanen die de kwestie van de structurele bankhervormingen in Europa moet onderzoeken, publiceerde in oktober 2012 zijn rapport. In een soortgelijke teneur als die van het tussentijdse rapport van de NBB wordt in het Liikanen-rapport rekening gehouden met specifieke kenmerken van het Europees banksysteem bij de formulering van de aanbevelingen, die een compromis vormen tussen de Vickers-hervormingen van het Verenigd Koninkrijk en de Volcker Rule van de Verenigde Staten wat de perimeter betreft van de activiteiten die van de banken moeten worden afgezonderd, op voorwaarde dat het niveau van die activiteiten een bepaalde drempel overschrijdt. De Europese Commissie beoordeelt momenteel de Liikanen-voorstellen en de mogelijke gevolgen ervan; ze is van plan haar specifieke aanbevelingen in het derde kwartaal van dit jaar te publiceren. Na de publicatie van het Liikanen-rapport hebben Frankrijk en Duitsland hun eigen voorstellen voor structurele hervormingen aangekondigd; daarbij zou een beperktere (Volcker-achtige) reeks van activiteiten, boven een bepaalde drempel, worden afgezonderd dan bij de door de Liikanen-groep voorgestelde activiteiten.

In dit rapport worden de gelijkenissen en de verschillen in de bestaande hervormingsvoorstellen geanalyseerd. Uit de analyse van de Liikanen-aanbevelingen blijkt dat het beleid dat de NBB als gevolg van haar tussentijds rapport inzake structurele bankhervormingen voert en de nieuwe aanbevelingen die in dit rapport worden voorgesteld, hetzij beschouwd kunnen worden als tussentijdse maatregelen die van kracht worden vóór de Liikanen-hervormingen op Europees niveau uiteindelijk worden ten uitvoer gelegd, hetzij als aanvullingen op die hervormingen.

De huidige nadruk op structurele hervormingen werd ingegeven door het belang van de handelsactiviteiten van de banken in het licht van de recente crisis aangezien de complexe financiële producten die in de crisis een centrale rol speelden, vaak werden aangehouden in de handelsportefeuilles van banken. In heel wat gevallen werd de volledige bank besmet door de zware verliezen als gevolg van de handel in complexe effecten. Hoewel handelsactiviteiten zeer risicovol zijn, is het toch zaak de heterogeniteit van die activiteiten in gedachten te houden; sommige ervan zijn risicovoller dan andere en sommige zijn gunstiger voor de reële economie dan

andere. Tot de activiteiten die in de categorie handelsactiviteiten worden ondergebracht, kunnen behoren: de handel voor eigen rekening of het zuiver handelen voor de eigen winst van de bank; aan cliënten geleverde intermediatiediensten, waarbij de bank als tegenpartij optreedt voor posities, zoals derivaten, die een cliënt wil aan- of verkopen; het optreden als *market maker* op markten voor overheidspapier, waarbij de participatie van de intermediair voor voldoende liquiditeit zorgt opdat de markt actief zou zijn; en het verstrekken van emissiegaranties. De handelsactiviteiten die niet voor eigen rekening zijn, krijgen vaak de algemene benaming marketmakingactiviteiten mee. Terwijl veel marketmakingactiviteiten gunstig zijn voor de reële economie, zijn de handelsactiviteiten voor eigen rekening dat niet. In de praktijk kan het helaas moeilijk zijn om handel voor eigen rekening te onderscheiden van marketmakingactiviteiten. Een en ander verklaart ook grotendeels de verschillen tussen de bestaande voorstellen voor structurele bankhervormingen.

Hoewel de 'handelsactiviteit-gerelateerde aard' van de crisis van 2007-2008 een structurele ontwikkeling weerspiegelde van de bancaire en financiële markten, kwam uit de analyse in het tussentijds rapport duidelijk naar voren dat 'traditionele' bankcrises evenwel niet tot het verleden behoren. Dit betekent dat structurele hervormingen moeten worden beoordeeld op basis van de potentiële impact ervan op respectievelijk 'traditionele' en 'niet-traditionele' bankcrises. Hervormingen die met succes een toekomstige 'handelsportefeuillecrisis' voorkomen, zijn misschien minder doeltreffend om de waarschijnlijkheid van een traditionele crisis te verkleinen.

Structurele bankhervormingen streven diverse doelstellingen na, maar hun invoering vormt vaak een uitdaging. Voorbeelden zijn het elimineren van de depositogarantiesubsidie voor handelsactiviteiten, het verbeteren van de afwikkeling van banken door het verminderen van de complexiteit, het indijken van de besmetting van retailbanken door risicovolle handelsactiviteiten, het beperken van het nemen van risico's door banken, en het beperken van de door de belastingbetalers gedragen eventuele risico's van een bankfaillissement tot dat gedeelte van het bankieren dat belang heeft voor de economie. Zoals blijkt uit de analyse van dit rapport houden de problemen met betrekking tot de tenuitvoerlegging van deze hervormingen bovendien verband met het afzonderen van activiteiten die elk structureel hervormingsvoorstel inhoudt waardoor het onzeker wordt of de geplande doelstellingen wel zullen worden bereikt. Dit pleit voor een ruimere beleidsaanpak dan enkel één beleidsmaatregel waarbij een categorie van handelsactiviteiten wordt afgezonderd van depositobanken.

In dit rapport heeft de NBB inderdaad een ruimere benadering gehanteerd bij haar beleidsaanbevelingen; de in het tussentijds rapport voorgestelde waaier aan beleidslijnen wordt uitgebreid en omvat de volgende domeinen: herstel- en afwikkelingsmechanismen, handelsactiviteiten, spaargelden en depositantenbescherming. Wij stellen dat deze reeks beleidslijnen verscheidene 'verdedigingslijnes' tot stand brengt ten aanzien van de uitdaging om de doelstellingen ter zake van de structurele hervormingen te bereiken. Terwijl sommige in het rapport besproken beleidsaanbevelingen ook al werden geopperd in het tussentijds rapport, zijn andere aanbevelingen dan weer nieuw. Hieronder volgt een toelichting bij de aanbevelingen.

#### Herstel en afwikkeling

Sinds de massale reddingsacties van banken door de overheid tijdens de crisis van 2007-2008, is het opstellen van herstel- en afwikkelingsplannen (*recovery and resolution plans*; RRP's) voor systeemrelevante banken (SIB's) uitgegroeid tot een prioriteit van toezichhouders over de hele wereld. Aanbevelingen ter zake werden geformuleerd in het tussentijds rapport van de NBB.

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

Sinds de publicatie van haar tussentijds rapport heeft de NBB met twee banken proefprojecten rond herstelplannen afgerond. Ze is nu van start gegaan met het uitwerken en beoordelen van herstelplannen voor elke Belgische binnenlandse systeemrelevante bank (D-SIB). Daarnaast heeft

de NBB, op verzoek van de Belgische regering, een wetsontwerp opgesteld dat voor alle Belgische kredietinstellingen RRP's vereist, dit in het vooruitzicht van de Europese richtlijn voor herstel en afwikkeling van banken, die momenteel nog wordt besproken.

**Aanbeveling 2:** *De doeltreffendheid van de afwikkelingswetten van 2010 verbeteren: (1) de rol van de NBB als afwikkelingsautoriteit verduidelijken, zowel voor systeemrelevante als voor niet-systeemrelevante banken; (2) kortere termijnen instellen waarin de rechtbank een vonnis moet vellen over verzoeken van autoriteiten om de afwikkelingsbevoegdheden toe te passen op een insolvente bank; en (3) gesloten hoorzittingen tussen de rechtbank en de regelgevende autoriteiten mogelijk maken.*

De NBB beveelt aan dat dit kader wordt gewijzigd in samenhang met de omzetting van de Europese richtlijn voor herstel en afwikkeling van banken en dat de Belgische regering met de omzetting van deze richtlijn begint zodra de bepalingen op EU-niveau zijn goedgekeurd.

**Aanbeveling 3:** *In het kader van de toepassing van versterkt toezicht op Belgische D-SIB's, een ruime 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.*

De NBB heeft dit principe in de praktijk omgezet. Alle beslissingen die een effect zouden kunnen hebben op de afwikkelbaarheid van D-SIB's worden door de NBB als strategische beslissingen beschouwd; bijgevolg moeten D-SIB's voorstellen voor dergelijke beslissingen ter voorafgaande goedkeuring voorleggen aan de NBB.

#### Handelsactiviteiten

Het tussentijds rapport vestigde de aandacht op het feit dat een Europees land zoals België, met een banksector die een aanzienlijk aantal Europese banken telt, problemen ervaart om structurele bankhervormingen eenzijdig op te leggen. Europese banken zouden dergelijke hervormingen kunnen omzeilen door hun dochtermaatschappijen om te vormen tot bijkantoren. Aangezien bijkantoren van Europese banken niet onderworpen zouden zijn aan structurele hervormingen die in België worden opgelegd, zouden op die manier ongelijke concurrentieverhoudingen kunnen worden gecreëerd. Om banken te ontmoedigen buitensporige handelsactiviteiten uit te oefenen, bevatte het tussentijds rapport niettemin de aanbeveling om boven een bepaalde drempel een extra kapitaalheffing toe te passen op de handelsactiviteiten van banken. Naast de aanbeveling om, boven een bepaalde drempel, marketmakingactiviteiten en handelsactiviteiten voor eigen rekening af te zonderen van depositobanken, beval het Liikanen-rapport, dat na het tussentijds rapport van de NBB werd gepubliceerd, eveneens een niet-risicogebaseerde extra kapitaalheffing op de handelsactiviteiten van banken aan. Wij formuleren de volgende aanbeveling:

**Aanbeveling 4:** *Gerichte extra kapitaalheffingen van Pijler 2 toepassen op de handelsactiviteiten van de banken, boven een bepaalde drempel, teneinde de banken te ontmoedigen deze activiteiten te verrichten en ervoor te zorgen dat handelsactiviteiten niet langer een aanzienlijke belemmering vormen voor de afwikkelbaarheid van banken.*

Het ontwerp van de extra kapitaalheffing wordt in dit rapport weergegeven. Er zullen twee indicatoren worden aangewend, de ene gebaseerd op het volume van de handelsactiviteit in procenten van de totale activa, en de andere gebaseerd op de reglementaire kapitaalvereisten voor de handelsgerelateerde risico's in procenten van de totale reglementaire kapitaalvereisten, dit teneinde te bepalen of een bank onderworpen zal worden aan de extra heffing. Indien een bank de aan een van deze indicatoren verbonden drempel overschrijdt, zal ze de extra heffing opgelegd krijgen op de waarden die de drempel overschrijden.

Naast de invoering van de extra kapitaalheffing, ziet de NBB ook een duidelijk voordeel in het opleggen van een additionele vereiste om handel voor eigen rekening boven een bepaalde

drempel af te zonderen van depositobanken. De afgezonderde activiteiten zouden mogen worden uitgeoefend in een andere, niet-deposito-entiteit binnen de groep, waarbij strikte beperkingen worden opgelegd met betrekking tot de intragroepsposities tussen de depositobank en de handelsentiteit.

***Aanbeveling 5:*** Een depositobank mag geen handelsactiviteiten voor eigen rekening uitoefenen met een waarde die hoger is dan een drempelwaarde van het eigen vermogen. Indien handelsactiviteiten voor eigen rekening deze drempel overschrijden, dienen ze te worden overgedragen aan een andere, handelsentiteit van de groep, die geen deposito's mag aanvaarden en die aan strikte beperkingen onderworpen zal zijn wat de intragroepsposities met de depositobank betreft.

Wij beschouwen aanbevelingen 4 en 5 als complementair. Aangezien handelsactiviteiten in het algemeen – ongeacht of ze worden uitgeoefend voor rekening van de bank of voor die van de cliënt – erg risicovol zijn, moet de extra heffing banken er, enerzijds, van weerhouden buitensporige handelsactiviteiten uit te oefenen. Anderzijds zou de handel voor eigen rekening niet mogen worden toegestaan een significant aandeel te vertegenwoordigen van zelfs maar het niveau van handelsactiviteit dat onder de drempel ligt en dus geen extra heffing met zich meebrengt. Het is bijgevolg wenselijk een maatregel te formuleren die specifiek gericht is op de handel voor eigen rekening.

Wij vatten aanbevelingen 4 en 5 dus op als bieden ze twee afzonderlijke 'verdedigingslijnies' ten aanzien van handelsactiviteiten: (1) Aanbeveling 4 impliceert hogere drempels die rekening houden met het feit dat risicovolle handelsactiviteiten toch gunstig kunnen zijn voor de reële economie; en (2) Aanbeveling 5 impliceert een lagere drempel waarbij er rekening mee wordt gehouden dat aanzienlijke handelsactiviteiten voor eigen rekening niet horen te worden uitgeoefend door banken die deposito's ontvangen. Deze voorgestelde beleidslijnen zullen niettemin in de toekomst worden aangepast teneinde ze in overeenstemming te brengen met de uiteindelijke hervormingsvoorstellen van de Europese Commissie.

### Spaargelden

Het tussentijds rapport wijst op het spaaroverschot in België, en tegelijkertijd op de belangrijke rol (gedeeltelijk vanwege fiscale voordelen) van bancaire intermediaatied voor deze spaargelden. In het licht van mogelijke inefficiënties formuleerde de NBB de aanbeveling om de spaarsubsidiëring neutraler te maken met betrekking tot het type instrument, zodat de kanalen waarlangs spaargelden naar investeringen in de reële economie vloeien, worden gediversifieerd.

In dit rapport wordt nader ingegaan op het bedrag en de toewijzing van spaargelden in België. Ook de mogelijke economische rechtvaardiging van een fiscaal voordeel voor spaardeposito's wordt besproken; daarbij wordt vastgesteld dat er geen uitgesproken dwingende economische motivering bestaat om spaardeposito's fiscaal anders te behandelen. Terzelfder tijd zij opgemerkt dat spaardeposito's voor banken een relatief stabiele financieringsvorm betekenen en dat ze in de bankreglementering gunstig worden behandeld. Dit zou pleiten voor een geleidelijke wijziging van de huidige, aan spaardeposito's verbonden fiscale voordelen. Wij formuleren de volgende aanbevelingen.

***Aanbeveling 6:*** Iedere uitbreiding, naar andere instrumenten, van de belastingvrijstelling voor inkomsten uit spaardeposito's dient te worden toegepast op langlopende instrumenten teneinde de beperkingen op de langetermijnfinanciering van bedrijven, en in het bijzonder van kmo's, te verminderen en het langetermijnsparen te bevorderen.

***Aanbeveling 7:*** Iedere geleidelijke afbouw van de belastingvrijstelling voor inkomsten uit spaardeposito's dient over een voldoende lange periode te worden uitgevoerd teneinde de verstoring voor de financiële instellingen en het financieel systeem tot een minimum te beperken.

### Deposantenbescherming

Een beleidsdomein dat niet rechtstreeks werd behandeld in het tussentijds rapport, maar dat is uitgegroeid tot een centraal punt in het internationale debat, vooral in de besprekingen rond de Europese richtlijn voor herstel en afwikkeling van banken, is de deposantenbescherming. Beleidslijnen inzake deposantenbescherming zijn bedoeld om de kans te vergroten dat de activa op de balansen van de banken volstaan om de depositoverplichtingen te dekken in geval van een faillissement van een bank, zodat een minimaal beroep moet worden gedaan op depositogarantiestelsels. In het rapport worden een reeks mogelijke beleidslijnen inzake deposantenbescherming besproken en worden afwegingen gemaakt tussen deze beleidslijnen.

Aangezien voor een beleid inzake deposantenbescherming wordt gekozen, is er ook de vraag of alleen maar verzekerde deposanten baat zouden mogen hebben bij dit beleid, dan wel of het beleid ook moet worden uitgebreid naar deposito's die anderszins in aanmerking komen voor een depositogarantiedekking, maar waarvan het bedrag de dekkingslimiet overschrijdt ('toelaatbare maar niet-gewaarborgde' deposito's genaamd). Deze vraag is erg belangrijk in de discussie rond de kwestie voor welke bankschuldeisers *bail-in* beleidslijnen van kracht zijn (d.w.z. in een afwikkelingsprocedure van een bank de vorderingen van schuldeisers afwaarderen of omzetten in met aandelen assimileerbare vorderingen). Wij formuleren de volgende aanbevelingen.

**Aanbeveling 8:** *Een regel inzake deposantenvoorrecht ten uitvoer leggen die, naast gewaarborgde deposito's, ook toelaatbare maar niet-gewaarborgde deposito's omvat.*

**Aanbeveling 9:** *Een minimumvereiste opleggen inzake de uitgifte door banken van eigen vermogen en langlopende passiva die binnen het toepassingsgebied van bail-ins vallen.*

### Slotopmerkingen

Gelet op de veelomvattende doelstellingen van structurele bankhervormingen en de uitdagingen die de tenuitvoerlegging van die hervormingen inhouden, is het zaak een breed scala van beleidslijnen in te voeren teneinde het risico te beperken dat de doelstellingen van de structurele bankhervormingen niet zouden worden gehaald. De aanbevelingen 1-3 en 8 en 9 van dit rapport stemmen overeen met, of lopen vooruit op, voorgestelde Europese richtlijnen. De aanbevelingen 6 en 7 behandelen een probleem dat eigen is aan België, maar dat indirect kan bijdragen tot een vergroting van de omvang van banken. De aanbevelingen 4 en 5, ten slotte, vormen de kern van de bekommernissen die via structurele hervormingen worden aangepakt. Deze uitgebreide reeks beleidslijnen helpt garanderen dat de doelstellingen van de structurele hervormingen worden bereikt en de financiële stabiliteit in België aanzienlijk wordt versterkt.



## **1. INLEIDING**

In antwoord op het verzoek van de Belgische regering om de wenselijkheid en haalbaarheid te analyseren van de invoering van structurele hervormingen in de Belgische banksector, publiceerde de NBB in juni 2012 een tussentijds rapport aangaande structurele bankhervormingen in België. Op verzoek van de Belgische regering publiceert de NBB thans haar eindrapport. Dit rapport bespreekt de tenuitvoerlegging van de aanbevelingen uit het tussentijds rapport en formuleert enkele nieuwe aanbevelingen.

Zoals in het tussentijds rapport van de NBB werd besproken, kan de term structurele bankhervormingen slaan op een verscheidenheid aan maatregelen die gaan van het volledige verbod op het uitoefenen van bepaalde activiteiten door banken tot het afzonderen van specifieke activiteiten in aparte juridische structuren. Structurele hervormingen worden nodig geacht omdat de risico's en de complexiteit kunnen toenemen wanneer banken commerciële bankactiviteiten en beleggingsactiviteiten combineren, wat een ordelijke afwikkeling van een insolvente bank moeilijker en kostelijker kan maken. De huidige nadruk op structurele hervormingen werd ingegeven door het belang van de handelsactiviteiten van de banken in het licht van de recente crisis aangezien de complexe financiële producten die in de crisis een centrale rol speelden, vaak werden aangehouden in de handelsportefeuilles van banken. In heel wat gevallen werd de volledige bank besmet door de zware verliezen als gevolg van de handel in complexe effecten.

Het tussentijds rapport wees uit dat de meeste bankencrises vergelijkbare oorzaken hebben en dat ze vrijwel altijd worden 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 een of andere vorm van deregulering of financiële liberalisering. Hoewel de 'handelsactiviteit-gerelateerde aard' van de crisis van 2007-2008 een structurele ontwikkeling weerspiegelde van de bancaire en financiële markten, kwam uit de analyse in het tussentijds rapport duidelijk naar voren dat 'traditionele' bankcrises evenwel niet tot het verleden behoren. Dit betekent dat structurele hervormingen moeten worden beoordeeld op basis van de potentiële impact ervan op respectievelijk 'traditionele' en 'niet-traditionele' bankcrises. Hervormingen die met succes een toekomstige 'handelsportefeuillecrisis' voorkomen, zijn misschien minder doeltreffend om de waarschijnlijkheid van een traditionele crisis te verkleinen.

Het tussentijds rapport besteedde ook aandacht aan de internationale hervormingsagenda die in de nasleep van de crisis van 2007-2008 werd uitgewerkt om structurele zwakheden in het financiële stelsel aan te pakken, zowel op micro- als op macroprudentieel niveau. 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 liquiditeitsratio's, de invoering van een schuldratio, en de invoering van macroprudentiële beleidsmaatregelen zoals een contracyclische kapitaalbuffer en extra kapitaalheffingen voor systeemrelevante financiële instellingen (SIFI's).

Deze internationale hervormingen zouden de veerkracht van banken en van het financiële stelsel aanzienlijk moeten verbeteren. De in het nieuwe Bazel III-kader weerspiegelde hervormingen zouden het risico van wanbetaling door banken moeten verkleinen en hen ertoe aanzetten hun handelsactiviteiten 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 afwikkelingsplannen voor G-SIFI's zou eveneens moeten helpen hun afwikkelbaarheid te verbeteren. Landen die structurele hervormingen doorvoeren vragen zich niettemin impliciet af - en het is op grond daarvan dat de Belgische regering de NBB verzocht heeft dit onderwerp te bestuderen - of de maatregelen van de internationale hervormingsagenda volstaan.

Op het ogenblik dat de Belgische regering de NBB verzocht de structurele hervormingen te onderzoeken, hadden twee landen hun voornemen kenbaar gemaakt om de banksector structureel te hervormen: de Verenigde Staten, via de Volcker rule, genoemd naar de voormalige voorzitter van de Federal Reserve, die de maatregel voorstelde, en het Verenigd Koninkrijk, met de hervormingen voorgesteld door de Independent Commission on Banking, onder leiding van Sir John Vickers.

Het tussentijds rapport van de NBB analyseerde beide voorstellen, hun kenmerken en doelstellingen, alsook mogelijke belemmeringen voor een succesvolle tenuitvoerlegging ervan. Het tussentijds rapport vestigde de aandacht op het feit dat een Europees land zoals België, met een banksector waarin een aanzienlijk aantal Europese banken aanwezig zijn, problemen ervaart om structurele bankhervormingen eenzijdig op te leggen. Europese banken zouden dergelijke hervormingen kunnen omzeilen door hun dochtermaatschappijen om te vormen tot bijkantoren. Aangezien bijkantoren van Europese banken niet onderworpen zouden zijn aan structurele hervormingen die in België worden opgelegd, zouden op die manier ongelijke concurrentieverhoudingen kunnen worden gecreëerd. Het tussentijds rapport van de NBB formuleerde echter een reeks beleidsaanbevelingen met betrekking tot vier beleidscategorieën uit de Vickers-hervormingen in het Verenigd Koninkrijk: herstel- en afwikkelingsplannen; extra kapitaalheffingen voor bepaalde instellingen; intragroepsposities; en bankactiviteiten.

Een door de Europese Commissie aangestelde ad-hocgroep van deskundigen onder voorzitterschap van E. Liikanen die de kwestie van de structurele bankhervormingen in Europa moet onderzoeken, publiceerde in oktober 2012 zijn rapport. In een soortgelijke teneur als die van het tussentijdse rapport van de NBB wordt in het Liikanen-rapport rekening gehouden met specifieke kenmerken van het Europees banksysteem bij de formulering van de aanbevelingen, die een compromis vormen tussen de Vickers-hervormingen van het Verenigd Koninkrijk en de Volcker Rule van de Verenigde Staten. De Europese Commissie beoordeelt momenteel de Liikanen-voorstellen en de mogelijke gevolgen ervan; ze is van plan haar specifieke aanbevelingen in het derde kwartaal van dit jaar te publiceren. Na de publicatie van het Liikanen-rapport hebben Frankrijk en Duitsland hun eigen voorstellen voor structurele hervormingen aangekondigd; daarbij zou een beperktere (Volcker-achtige) reeks van activiteiten worden afgezonderd dan bij de door de Liikanen-groep voorgestelde activiteiten.

Hoewel handelsactiviteiten zeer risicovol zijn, is het toch zaak de heterogeniteit van die activiteiten in gedachten te houden; sommige ervan zijn risicovoller dan andere en sommige zijn gunstiger voor de reële economie dan andere. Tot de activiteiten die in de categorie handelsactiviteiten worden ondergebracht kunnen de volgende behoren: de handel voor eigen rekening of het zuiver handelen voor de eigen winst van de bank; aan cliënten geleverde intermediatiediensten, waarbij de bank als tegenpartij optreedt voor posities, zoals derivaten, die een cliënt wil aan- of verkopen; het optreden als 'market maker' op markten voor overheidspapier, waarbij de participatie van de intermediair voor voldoende liquiditeit zorgt opdat de markt actief zou zijn; en het verstrekken van emissiegaranties. De handelsactiviteiten die niet voor eigen rekening zijn krijgen vaak de algemene benaming marketmakingactiviteiten mee. Terwijl veel marketmakingactiviteiten gunstig zijn voor de reële economie, zijn de handelsactiviteiten voor eigen rekening dat niet. In de praktijk kan het helaas moeilijk zijn om handel voor eigen rekening te onderscheiden van marketmakingactiviteiten. Een en ander verklaart ook grotendeels de verschillen tussen de bestaande voorstellen voor structurele bankhervormingen.

In Deel 2 van dit rapport worden de gelijkenissen en de verschillen in de bestaande hervormingsvoorstellen geanalyseerd. Uit de analyse van de Liikanen-aanbevelingen blijkt dat het beleid dat de NBB als gevolg van haar tussentijds rapport inzake structurele bankhervormingen voert en de nieuwe aanbevelingen die in dit rapport worden voorgesteld, hetzij beschouwd kunnen worden als tussentijdse maatregelen die van kracht worden vóór de Liikanen-hervormingen op Europees niveau uiteindelijk worden ten uitvoer gelegd, hetzij als aanvullingen op die hervormingen. Niettemin zullen de in dit rapport beschreven beleidslijnen in de toekomst worden

gewijzigd en aangepast, teneinde ze in overeenstemming te brengen met de uiteindelijke hervormingsvoorstellen van de Europese Commissie.

Naast de publicatie van het Liikanen-rapport, hebben zich sedert de publicatie van het tussentijds rapport van de NBB andere ontwikkelingen voorgedaan met gevolgen voor de timing en de vorm van de tenuitvoerlegging van de in dit laatste rapport aanbevolen maatregelen. Vooral de geplande oprichting van de Europese bankenunie, met inbegrip van het gemeenschappelijk toezichtmechanisme (*Single Supervisory Mechanism*; SSM), waardoor de Europese Centrale Bank de enige toezichthouder wordt van de banken in het eurogebied, zal het toezicht op moederbanken en hun buitenlandse dochterondernemingen beïnvloeden. Het gemeenschappelijk toezichtmechanisme zal de beleidsmaatregelen die de nationale autoriteiten kunnen opleggen aan de banken in hun land dan ook aanzienlijk begrenzen. Ook de goedkeuring van de Richtlijn inzake kapitaalvereisten CRD IV door de Europese Commissie beperkt de beleidsruimte van de nationale autoriteiten op bepaalde punten. De gevolgen van al deze ontwikkelingen voor de beleidsaanbevelingen in het tussentijds rapport van de NBB worden in dit rapport toegelicht.

De rest van het rapport is als volgt opgebouwd. Deel 2 beschrijft de belangrijkste verschillen tussen de bestaande voorstellen voor structurele hervormingen en illustreert de gevolgen ervan voor de balansen van de banken. Voorts worden de voorstellen voor structurele hervormingen onderzocht in het licht van gemeenschappelijk geformuleerde doelstellingen en potentiële kosten. In Deel 3 wordt ingegaan op de tenuitvoerlegging van de in het tussentijds rapport van de NBB aanbevolen beleidsmaatregelen inzake herstel en afwikkeling. In Deel 4 komen de handelsactiviteiten van de banken aan bod en wordt het ontwerp geschetst van de in het tussentijds rapport van de NBB aanbevolen extra kapitaalheffing op deze activiteiten. Dit gedeelte bevat ook een nieuwe aanbeveling om, boven een bepaald bedrag, handelsactiviteiten voor eigen rekening af te zonderen van depositobanken. Deze twee beleidsmaatregelen, namelijk een extra kapitaalheffing op algemene handelsactiviteiten boven een bepaalde drempel en een scheiding van handelsactiviteiten voor eigen rekening boven een bepaalde drempel, combineren een aanbeveling van het Liikanen-rapport (een niet-risicogebaseerde extra kapitaalheffing op de handelsactiviteiten) met de onlangs door Duitsland en Frankrijk aangekondigde aanpak inzake het afzonderen van handelsactiviteiten voor eigen rekening. De twee voorgestelde beleidslijnen zijn complementair; ze stellen de banken in staat om, in zekere mate, nuttige maar risicovolle handelsactiviteiten te ondernemen maar ontmoedigen het uitoefenen van buitensporige handelsactiviteiten. Tegelijk worden speculatieve handelsactiviteiten voor eigen rekening boven een bepaalde drempel van de banken afgezonderd.

In Deel 5 van het rapport wordt aandacht geschonken aan spaargelden in België: er worden twee aanbevelingen gedaan die voortbouwen op een aanbeveling uit het tussentijds rapport van de NBB in verband met de belastingsubsidie voor inkomsten uit spaarrekeningen bij Belgische banken. De bescherming van de depositohouders komt aan bod in Deel 6, waarin twee nieuwe aanbevelingen worden geformuleerd, die gericht zijn op de bescherming van de belastingbetalers en het vermijden van toekomstige bail-outs van insolvente banken door de overheid. Deel 7 bevat de conclusies.

We menen dat de reeks beleidsmaatregelen die in dit rapport worden besproken en voorgesteld, verscheidene 'verdedigingslinies' opwerpt met betrekking tot de strategie voor het verbeteren van de afwikkelbaarheid van de banken en het beperken van de risico's van bankfaillissementen voor de belastingbetaler. Deze maatregelen zullen derhalve de financiële stabiliteit in België aanzienlijk versterken.

## **2. VOORSTELLEN VOOR STRUCTURELE HERVORMINGEN**

Zoals aangegeven in de inleiding, is het uitgangspunt voor de voorstellen voor structurele hervormingen het argument dat het combineren van commerciële bankactiviteiten en bepaalde types van beleggingsactiviteiten door banken het risico kan vergroten en afwikkeling van banken bemoeilijken. Hoewel er geen eensgezindheid bestaat over het feit of algemene banken veiliger

zijn dan 'zuiver' commerciële banken, wordt algemeen aangenomen dat het combineren van inkomsten uit commerciële bankactiviteiten en beleggingsactiviteiten de volatiliteit van de inkomsten kan verhogen<sup>1</sup>. Wegens de uitgebreide aard van hun activiteiten op de effectenmarkten, zijn universele banken doorgaans complexer en sterker onderling verweven met andere financiële instellingen dan zuiver commerciële banken, en derhalve moeilijker af te wikkelen.

Het is eveneens vermeldenswaard dat het idee om commerciële bankactiviteiten en beleggingsactiviteiten van de banken te scheiden niet nieuw is. In de jaren dertig werden zowel in de Verenigde Staten als in België structurele bankhervormingen ingevoerd. De Glass-Steagall Act, die van kracht werd in 1932, verbood de commerciële banken in de Verenigde Staten eender welke beleggingsactiviteiten uit te oefenen. In België werd de banksector structureel hervormd in 1934-1935, waarbij het de banken verboden werd aandelen aan te houden in niet-financiële ondernemingen. Zowel in de Verenigde Staten als in België was de beweegreden voor de structurele hervormingen het vermijden van belangenconflicten voor commerciële banken die eveneens beleggingsactiviteiten uitoefenden. In beide landen werden de hervormingen met de tijd afgezwakt en uiteindelijk ongedaan gemaakt: de Belgische structurele hervormingswetgeving werd volledig afgeschaft in 1993, terwijl de Glass-Steagall Act in de Verenigde Staten werd ingetrokken in 1999.<sup>2</sup>

## 2.1 KENMERKEN VAN STRUCTURELE HERVORMINGEN

Figuur 1 illustreert de potentiële effecten van de bestaande voorstellen voor structurele hervormingen op de balansen van de banken.

Zoals blijkt uit deze figuur, vereisen de voorstellen voor structurele hervormingen dat bepaalde effectenmarktenactiviteiten worden weggenomen van banken die deposito's aantrekken en derhalve worden uitgeoefend door 'handelsentiteiten' die geen retaildeposito's aantrekken. De voorstellen voor structurele hervormingen kunnen in feite worden getypeerd volgens twee dimensies (1) welke activiteiten moeten worden weggenomen van de banken die deposito's aantrekken; (2) of de 'handelsentiteiten' die de van de depositobanken afgezonderde activiteiten uitoefenen in dezelfde groep kunnen worden ondergebracht als de depositobanken. Deze twee dimensies omvatten de belangrijkste verschillen tussen de huidige voorstellen. Bij wijze van vergelijking kan worden opgemerkt dat de Glass-Steagall Act in de Verenigde Staten alle beleggingsactiviteiten afzonderde van commerciële bankactiviteiten en verbood dat de beleggingsactiviteiten binnen de bancaire groep werden uitgeoefend.

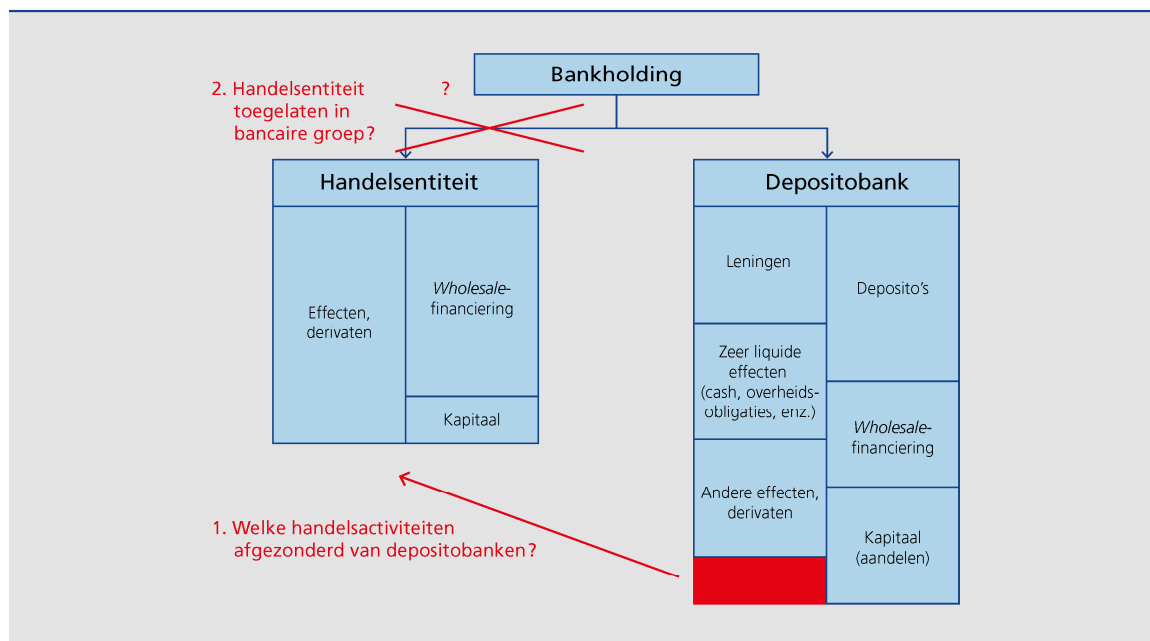
---

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld Stiroh (2004, 2006), die aantoont dat de niet-rentebaten voor banken in de Verenigde Staten volatieler zijn dan de rentebaten, en de correlatie tussen de twee types van inkomsten met de tijd toegenomen is, wat aangeeft dat de diversificatievoordelen afnemen. Een hoger aandeel van de handelsinkomsten gaat niet gepaard met een grotere winstgevendheid, maar lijkt wel het risico voor de bank te doen toenemen.

<sup>2</sup> Voor nadere toelichting, zie Bijlage 1 van het tussentijds rapport van de NBB: Structurele bankhervormingen in België.

FIGUUR 1

EFFECT VAN DE VOORSTELLEN VOOR STRUCTURELE HERVORMINGEN OP DE BALANSEN VAN DE BANKEN



Tabel 1 typeert de huidige voorstellen voor structurele hervormingen aan de hand van de twee dimensies. Zoals blijkt uit deze tabel, gaat elk van de huidige voorstellen minder ver dan Glass-Steagall wat ten minste een van de twee dimensies betreft.

Zoals kan worden afgelezen uit de tabel, is het afzonderen van activiteiten het engst opgevat in de Volcker rule. Deze regel vereist namelijk alleen het afzonderen van handelsactiviteiten voor eigen rekening en een verbod op eigendom van hedgefondsen en private equity. Aan de andere kant laat de Volcker rule niet toe dat de afgezonderde activiteiten worden uitgeoefend binnen de bancaire groep. Aan het andere eind van het spectrum staat het voorstel Vickers in de Verenigd Koninkrijk, waarin de meeste activiteiten in verband met effecten worden afgezonderd van (afgeschermd) depositobanken. Het is in feite gemakkelijker te beschrijven welke activiteiten de depositobanken krachtens de Vickers-hervorming mogen ondernemen dan te omschrijven welke activiteiten moeten worden afgezonderd. De Vickers-hervorming staat de depositobanken voornamelijk toe de volgende types activa aan te houden op hun balansen: leningen aan huishoudens, bedrijven en andere afgeschermd banken; liquide effecten van hoge kwaliteit die voldoen aan de reglementaire liquiditeitsvereisten; derivatenposities die werden aangegaan in het kader van de schatkistfunctie (dat wil zeggen hedging en risicobeheer) van de bank<sup>3</sup>. In tegenstelling tot de Volcker rule in de Verenigde Staten, laat het voorstel Vickers toe dat de afgezonderde activiteiten worden uitgeoefend door een andere entiteit binnen de groep.

De structurele hervormingsvoorstellen van Liikanen houden het midden tussen de Volcker rule en de Vickers-hervormingen. In het voorstel Liikanen wordt een ruimer gamma aan activiteiten afgezonderd dan bij Volcker, maar minder dan in vergelijking met Vickers. Dit voorstel zondert handel voor eigen rekening en marketmakingactiviteiten af, boven een bepaalde drempel. Het laat eveneens toe dat de afgezonderde activiteiten worden uitgeoefend binnen de groep. De recente Franse en Duitse voorstellen lijken op de Volcker rule wat de af te zonderen activiteiten betreft, en ze zijn verwant aan Liikanen en Vickers in de zin dat ze toelaten dat de afgezonderde activiteiten worden uitgeoefend binnen de groep.

<sup>3</sup> Het is mogelijk dat afgeschermd banken een kleine hoeveelheid derivaten- en effectenposities zullen kunnen aanhouden die werden aangegaan in het kader van de financiële dienstverlening aan kmo's. Zie UK Treasury (2011).

**TABEL 1** TYPERING VAN DE HUIDIGE VOORSTELLEN VOOR STRUCTURELE HERVORMINGEN

	Activiteiten die moeten worden afgezonderd van deposito-/retailbanken naar 'handelsentiteiten'	Kunnen afgezonderde activiteiten/handelsentiteiten in dezelfde groep blijven als de depositobank?	Als de handelsentiteit in de groep kan blijven, welke grenzen bestaan er tussen de retailbank en de handelsentiteit?	Andere maatregelen
<b>Volcker rule (Verenigde Staten)</b>	Handel voor eigen rekening; eigendom van hedgefondsen, private equity (marketmakingactiviteiten kunnen in retailbanken blijven)	Neen		
<b>Vickers (Verenigd Koninkrijk)</b>	Alleen eenvoudige leningen aan huishoudens en bedrijven kunnen in retailbank blijven; retailbank kan liquide activa aanhouden voor liquiditeitsvereisten en kan derivaten gebruiken voor 'schatkistfuncties' (hedging en risicobeheer); retailbank kan diensten verlenen aan andere afgeschermden banken Afzondering van activiteiten voor banken vanaf een bepaalde omvang	Ja	Intragroepsposities onderwerpen aan dezelfde limieten voor grote blootstelling als derden Afgeschermden banken moeten juridisch en operationeel onafhankelijk zijn van andere entiteiten in groep	Kapitaalbuffers en schuldratio's opgelegd aan afgeschermden banken
<b>Liikanen</b>	Handel voor eigen rekening en marketmakingactiviteiten, boven een bepaalde drempel. Ook blootstelling aan hedgefondsen, SIV's, private equity Afzondering gebeurt alleen voor activiteitsniveau boven een bepaalde drempel Toezichthouders kunnen verdere scheiding van activiteiten vragen, indien noodzakelijk voor herstel- en resolutieplannen	Ja	Blootstelling van depositobank aan handelsentiteit moet volgens marktvoorwaarden en in overeenstemming met de limieten voor grote interbancaire posities Handelsentiteit mag niet eigenaar/eigendom zijn van een bank, maar kan een afzonderlijke entiteit zijn binnen de groep Overdrachten van risico's of middelen van retail- naar handelsbank beperkt met het oog op de vrijwaring van de kapitaaltoereikendheid van de retailbank Regelgeving inzake kapitaal en liquiditeit op solobasis toegepast op depositobank en handelsentiteit	In de vergoeding van het topmanagement dienen <i>bail-in</i> instrumenten te worden gebruikt Herziening van nieuwe kapitaalvereisten voor handelsportefeuilles om te bepalen of niet-risicogebaseerde extra kapitaalheffing of ondergrens voor risicogewichten noodzakelijk zijn Ratio's schuldenlast ten opzichte van de inkomsten en bedrag van de lening als percentage van de onderliggende zekerheid dienen te worden toegevoegd aan macroprudentieel instrumentarium.
<b>Frans/Duitse voorstellen</b>	Handel voor eigen rekening; eigendom van hedgefondsen, private equity (vergelijkbaar met Volcker rule); Afzondering gebeurt alleen voor activiteitsniveau boven een bepaalde drempel	Ja	Duitse handelsentiteit moet juridisch, economisch en organisatorisch onafhankelijk zijn	

Met betrekking tot de structurele hervormingsvoorstellen die toelaten dat de afgezonderde activiteiten worden uitgeoefend door een handelsentiteit binnen de groep, rijst de vraag naar de voorwaarden die een toereikende graad van scheiding tussen de depositobank en de handelsentiteit moeten waarborgen. De derde kolom van Tabel 1 geeft een indicatie van de verschillen tussen de voorstellen in dit verband. Net zoals het voorstel Vickers de ruimste waaier aan activiteiten afzondert van depositobanken, legt het de meest strikte vereisten op inzake de relaties tussen de depositobank en de handelsentiteit. De afgeschermd bank moet in het bijzonder onafhankelijk blijven op het vlak van bestuur en op operationeel gebied. Ook worden strikte beperkingen opgelegd voor intragroepsposities. De aanbevelingen van Liikanen lijken wat minder restrictief wat betreft de relatie tussen deposito- en handelsentiteiten, aangezien ze bepalen dat de posities tussen de twee entiteiten moeten worden aangegaan op veilige afstand en volgens marktvoorwaarden. Bovendien mogen overdrachten van risico's of middelen van de depositobank naar de handelsentiteit de kapitaaltoereikendheid van de depositobank nooit in het gedrang brengen.

## 2.2 DOELSTELLINGEN EN POTENTIËLE KOSTEN VAN DE STRUCTURELE HERVORMINGEN

Wat zijn de potentiële voor- en nadelen van elk voorstel tot structurele hervorming? De voordelen kunnen worden beoordeeld in termen van wat met de structurele hervormingen wordt beoogd. Er kunnen ten minste vijf doelstellingen worden opgesomd, die in meerdere of mindere mate worden beklemtoond in de verschillende landen die voorstellen hebben geformuleerd:

### **Doelstellingen van structurele hervormingen**

- (1) *Het elimineren van de depositogarantiesubsidie voor investeringsbankactiviteiten*
- (2) *Het verbeteren van de afwikkelbaarheid van banken door ze minder complex te maken*
- (3) *Het indijken van de besmetting van retailbankieren door risicovolle activiteiten*
- (4) *Het aansporen van banken om minder risico's te nemen*
- (5) *Het verkleinen van het potentiële risico van een bankfaillissement voor de belastingbetaler*

Potentiële maatschappelijke kosten of onbedoelde gevolgen van structurele hervormingen omvatten:

### **Kosten en onbedoelde gevolgen van structurele hervormingen**

- (1) *Vermindering van diversificatievoordelen*
- (2) *Vermindering van financiële dienstverlening aan bedrijven/kmo's*
- (3) *Onvolledige scheiding van activiteiten omdat de depositobank heimelijk verboden activiteiten kan blijven verrichten*

In de Tabellen A1 en A2 in Bijlage 1 wordt elk voorstel tot structurele hervorming beoordeeld in termen van elke potentiële doelstelling en van de kost. De analyse van deze tabellen levert verschillende algemene vaststellingen op. Om te beginnen, is het zo dat hoe uitgebreider de reeks aan de depositobanken onttrokken handelsactiviteiten is, hoe minder complex deze banken worden en hoe vlotter ze kunnen worden afgewikkeld. Terzelfder tijd is het ook een waarschijnlijk dat hoe langer de reeks van onttrokken handelsactiviteiten is, hoe groter het risico wordt dat aan ondernemingen en kmo's verleende diensten worden getroffen. Van alle bestaande voorstellen zonderen de Vickers-hervormingen de grootste reeks van effectenmarktactiviteiten af, waardoor retailbanken handelsactiviteiten alleen kunnen behouden voor hedging en risicobeheer. De Volcker Rule daarentegen zondert enkel handelsactiviteiten voor eigen rekening af, waarbij marketmakingactiviteiten op de balansen van depositobanken behouden blijven. Aangezien marketmakingtransacties vaak soortgelijke kenmerken hebben als handelsactiviteiten voor eigen rekening, is het niet duidelijk of depositobanken minder complex zullen worden indien hun alleen maar de handel voor eigen rekening wordt onttrokken. Voorts zal de Volcker Rule wellicht ook geen significante negatieve weerslag op de reële economie hebben.

Vergelijkbare argumenten kunnen worden aangevoerd ten aanzien van de besmetting van de traditionele bankactiviteiten door risicovolle handelsactiviteiten. Men zou verwachten dat de

Vickers-hervormingen en het Liikanen-voorstel in dit opzicht doeltreffender zouden zijn dan de Volcker Rule, aangezien bij deze laatste de marketmakingactiviteiten behouden blijven op de balansen van de banken. Terzelfder tijd hangen besmetting en afwikkelbaarheid af van de onderlinge verwevenheid tussen financiële instellingen. In voorstellen zoals die van Vickers en Liikanen, die méér activiteiten afscheiden maar wel toestaan dat deze afgescheiden activiteiten door een andere entiteit binnen de groep worden uitgeoefend, zullen de aard en de complexiteit van intragroepsposities en de mate van operationele onafhankelijkheid van de depositobank derhalve cruciaal zijn om te kunnen bepalen in hoeverre de afwikkelbaarheid is verbeterd en de besmetting is ingedijkt. Indien er geen strikte limieten worden opgelegd voor intragroepsposities en de depositobank niet operationeel autonoom is, zou het wel eens kunnen dat deze doelstellingen niet worden gehaald. In dit opzicht lijken de Vickers-hervormingen strengere limieten voor intragroepsposities op te leggen dan het Liikanen-voorstel. Bovendien verplicht het Vickers-voorstel tot hervorming de depositobank tot onafhankelijkheid van operaties en bestuur. Deze maatregelen zijn erop gericht het risico op besmetting tussen entiteiten binnen de groep te verkleinen. De doeltreffendheid van de Volcker Rule in het verminderen van de besmetting hangt uiteraard niet af van het opleggen van intragroepslimieten.

Een laatste overweging met betrekking tot besmetting is dat bij voorstellen waarbij de afgezonderde activiteiten binnen de groep kunnen blijven, entiteiten van dezelfde groep elkaar kunnen besmetten in de vorm van reputatieschade, zelfs indien er tussen de depositobank en de handelsentiteit geen aanzienlijke intragroepsposities bestaan. Structurele hervormingen zoals de Volcker Rule waarbij de afgescheiden activiteiten niet binnen eenzelfde groep mogen worden uitgeoefend, hebben geen last van deze vorm van besmetting.

In verband hiermee zij nog opgemerkt dat voorstellen die verbieden dat afgezonderde activiteiten worden uitgeoefend binnenin een groep, er wellicht zullen voor zorgen dat de impliciete depositogarantiesubsidie voor effectenmarktactiviteiten wordt geëlimineerd, aangezien financiering via deposito's zelfs niet eens indirect, via intragroepsoverdrachten, kan worden aangewend om de handelsactiviteiten te financieren. Deze voorstellen zouden echter de diversificatievoordelen kunnen aantasten en een negatieve weerslag hebben op kmo's, aangezien deze laatste meer dan grotere ondernemingen problemen zouden kunnen ondervinden om toegang te krijgen tot de diensten van onafhankelijke investeringsbanken. Dit laatste is niettemin tot op zekere hoogte het geval, zelfs wanneer de handelsactiviteiten nog steeds mogen worden uitgeoefend door een aparte entiteit binnen de groep, en het verklaart waarom de commissie-Liikanen aanbeveelt de handelsactiviteiten slechts boven een bepaalde drempelwaarde af te zonderen. Het is daarbij de bedoeling een voldoende hoge drempel in te stellen om depositobanken handelsactiviteiten te laten blijven verrichten op een niveau dat noodzakelijk is om financiële diensten aan kmo's te kunnen verlenen.

Uit de tabellen in Bijlage 1 blijkt dat elk voorstel tot structurele hervorming zware opgaven inzake tenuitvoerlegging inhoudt, hoewel de concrete uitdagingen verschillen naargelang van de voorstellen. Voor de Volcker Rule en de Franse en Duitse voorstellen zal de grootste opgave erin bestaan de handel voor eigen rekening nauwgezet te onderscheiden van de marketmakingactiviteiten. Zoals reeds gezegd, lijken marketmakingtransacties sterk op transacties die worden verricht in het kader van handel voor eigen rekening, en heeft het onderscheid tussen beide vaak te maken met de intentie van de trader. Het was voor de Verenigde Staten geen sinecure om eenvoudige regels op te stellen die deze activiteiten voldoende afbakenen en geen substantiële achterpoortjes bevatten; de oorspronkelijk voorgestelde tekst van de Volcker Rule telde meer dan 125 pagina's, maar de tekst wordt momenteel vereenvoudigd.

Voor het Vickers- en het Liikanen-voorstel (alook voor de Duitse en Franse voorstellen) zal de grootste opgave er inzake tenuitvoerlegging in bestaan ervoor te zorgen dat de depositobank voldoende onafhankelijk is van de handelsentiteit, zodat depositobanken effectief minder besmet zouden kunnen raken door risicovolle handelsactiviteiten en de afwikkelbaarheid van banken zou worden vergroot. Het is ook niet duidelijk hoe belangrijk de rol is die de reputatie van een bank in



werkelijkheid zou spelen en, bijgevolg, of de autoriteiten de handelsentiteit van een groep failliet zouden kunnen laten gaan zonder het voortbestaan van de depositobank in gevaar te brengen.

In alle voorstellen tot structurele hervorming zal er overigens op moeten worden toegezien dat depositobanken geen handel voor eigen rekening drijven onder het mom van hedging of risicobeheer. Dit zal een toezichtssysteem vereisen waarmee transacties die van de schatkistfunctie afwijken, accuraat kunnen worden opgespoord. Interessant in dit opzicht is dat het \$ 6,2 miljard belopend handelsverlies dat JP Morgan in 2012 meldde, werd geleden in zijn Chief Investment Office, een divisie die was aangeduid om de schatkistfuncties voor de bank uit te oefenen.

### **3. HERSTEL EN AFWIKKELING**

Sinds de crisis van 2007-2008 is het uitwerken van herstel- en afwikkelingsplannen (*recovery and resolution plans*, RRP's) een van de prioriteiten geworden van toezichhouders wereldwijd, waarbij de opstelling van RRP's voor mondiaal systeemrelevante banken (G-SIB's) op G20-niveau wordt gecoördineerd door de Financial Stability Board. Het door de bank uitgewerkte herstelplan schetst de verschillende keuzes die kunnen worden gemaakt als reactie op een grote schok in haar liquiditeit of solvabiliteit. De bank moet de effecten en doeltreffendheid van de keuzes analyseren – waarbij niet mag worden uitgegaan van enige buitengewone interventie door een centrale bank of staatssteun – in het licht van een aantal mogelijke crisisscenario's.

Het afwikkelingsplan 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 heeft kunnen handhaven. De mogelijkheden in het afwikkelingsplan 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 financieel stelsel tot een minimum wordt beperkt. Hoewel het opstellen van het afwikkelingsplan in hoofdzaak de verantwoordelijkheid van de autoriteiten is, is ook de actieve medewerking van de betrokken kredietinstelling noodzakelijk. Teneinde afwikkelingsplannen op te stellen, moeten de autoriteiten de activiteiten van de kredietinstelling immers ten volle begrijpen, alsook de wisselwerkingen en onderlinge afhankelijkheden tussen de verschillende bedrijfsactiviteiten en juridische entiteiten van de groep.

In haar tussentijds rapport meldde de NBB dat ze samen met één binnenlandse systeemrelevante bank (D-SIB) een proefproject van herstelplan had opgestart. Een van de aanbevelingen van het tussentijds rapport was om deze oefening uit te breiden tot alle Belgische D-SIB's.

**Aanbeveling 1** (*Tussentijds rapport maatregel 1*): *Het opstellen van herstel- en afwikkelingsplannen verplichten voor alle binnenlandse systeemrelevante banken.*

Sinds de publicatie van haar tussentijds rapport heeft de NBB met twee banken een proefproject van herstelplan afgerond. De NBB is nu gestart met de opstelling en beoordeling van herstelplannen voor elke Belgische D-SIB. In verband hiermee luidde een van de aanbevelingen van het Financial Sector Assessment Program (FSAP) van het IMF van 2012 voor België om een wettelijke verplichting uit te werken voor de opstelling van RRP's voor alle ondernemingen van systemisch belang.

De NBB spitst zich momenteel toe op herstelplannen voor D-SIB's, maar niettemin wordt verwacht dat alle Belgische banken uiteindelijk verplicht zullen worden dergelijke plannen op te stellen. Op Europees niveau heeft de Europese Commissie een ontwerp-richtlijn gepubliceerd over bankherstel en -afwikkeling die alle kredietinstellingen zou verplichten herstelplannen op te stellen. Deze ontwerp-richtlijn wordt momenteel besproken in de Europese Raad en in het Europees Parlement. Op Belgisch niveau heeft de NBB op vraag van de regering een ontwerp-wet opgesteld die een RRP oplegt voor alle Belgische kredietinstellingen, in afwachting van de Europese richtlijn betreffende bankherstel en -afwikkeling. De ontwerp-wet wordt momenteel besproken, en de NBB

beveelt aan om de wet te zijner tijd goed te keuren. Met deze wet zou duidelijk worden voldaan aan de FSAP-aanbeveling van het IMF omtrent het wettelijk kader voor herstel- en ontwikkelingsplannen.

Zoals in het tussentijds rapport van de NBB werd besproken, is een essentiële voorwaarde opdat ontwikkelingsplannen banken daadwerkelijk afwikkelbaarder zouden maken dat de nationale autoriteiten beschikken over de noodzakelijke instrumenten en bevoegdheden om grote, complexe banken op ordentelijke wijze af te wikkelen. De voorgestelde Europese richtlijn betreffende bankherstel en -afwikkeling zou de relevante bevoegdheden van autoriteiten in verschillende landen moeten helpen harmoniseren, niet alleen in verband met bankafwikkeling maar ook met betrekking tot beleidslijnen inzake crisisvoorbereiding en tijdige interventies.

In verband met bankafwikkeling verleenden twee in 2010 goedgekeurde Belgische wetten de Belgische autoriteiten de bevoegdheid om de meeste van de ontwikkelingsinstrumenten te hanteren die in de Europese richtlijn betreffende bankherstel en -afwikkeling staan. De NBB beval in haar tussentijds rapport aan dat deze wetten niettemin nog konden worden verbeterd.

**Aanbeveling 2** (Tussentijds rapport maatregel 2): *De doeltreffendheid van de afwikkelingswetten van 2010 verbeteren: (1) de rol van de NBB als afwikkelingsautoriteit verduidelijken, zowel voor systeemrelevante als voor niet-systeemrelevante banken; (2) kortere termijnen instellen waarin de rechtbank een vonnis moet vellen over verzoeken van autoriteiten om de afwikkelingsbevoegdheden toe te passen op een insolvente bank; en (3) gesloten hoorzittingen tussen de rechtbank en de regelgevende autoriteiten mogelijk maken.*

De NBB beveelt aan dit kader te wijzigen in combinatie met de omzetting van de Europese richtlijn betreffende bankherstel en -afwikkeling, waardoor een wettelijke context zal ontstaan waarin de aanbevelingen uit maatregel 2 gemakkelijker zullen kunnen worden geïmplementeerd. De NBB beveelt aan dat de regering zou starten met de omzetting van de richtlijn betreffende bankherstel en -afwikkeling zodra binnen de EU overeenstemming is bereikt over de bepalingen van deze richtlijn.

Herstel- en ontwikkelingsplannen voor systeemrelevante banken zijn een van de elementen van de internationale hervormingsagenda die na de crisis van 2007-2008 op touw zijn gezet om de afwikkelbaarheid van systeemrelevante banken te verbeteren. Afwikkelingsplannen en de beoordeling, door de autoriteiten, van de afwikkelbaarheid van banken in de context van het opstellen van ontwikkelingsplannen moeten ervoor zorgen dat regeringen andere keuzemogelijkheden hebben dan een bail-out wanneer ze worden geconfronteerd met noodlijdende systeemrelevante banken. Afwikkelingsplannen en afwikkelbaarheidsbeoordelingen vormen toekomstgerichte benaderingen van de afwikkelbaarheid van banken. Een dergelijke benadering werd ook al vermeld in maatregel 3 van het tussentijds rapport van de NBB.

**Aanbeveling 3** (Tussentijds rapport maatregel 3): *In het kader van de toepassing van versterkt toezicht op Belgische D-SIB's, een ruime 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.*

De NBB heeft dit principe in de praktijk omgezet. Alle beslissingen die een weerslag zouden kunnen hebben op de afwikkelbaarheid van een binnenlandse systeemrelevante bank (D-SIB) worden door de NBB als strategische beslissingen beschouwd; bijgevolg moeten D-SIB's voorstellen voor dergelijke beslissingen vooraf ter goedkeuring voorleggen aan de NBB. Bij de bepaling van haar antwoord op het voorstel neemt de NBB de weerslag van de beslissing op de afwikkelbaarheid van de D-SIB in aanmerking.

Ook intragroepsposities kunnen de afwikkelbaarheid van een bank in de weg staan en vormen tevens een potentieel vehikel voor grensoverschrijdende besmetting of voor besmetting doorheen de activiteiten die verschillende entiteiten van de groep uitoefenen. Zoals reeds in het tussentijds

rapport van de NBB werd opgemerkt, kan een bankencrisis of een periode van stress in een land, overgedragen worden van een bepaalde entiteit in dat land naar een andere entiteit (moeder, dochter of zuster) van dezelfde groep in een ander land door, bijvoorbeeld, het niet terugbetalen van leningen, zwaardere liquiditeits- of kapitaalvereisten of het uitvoeren van waarborgen of overeenkomsten inzake noodfinanciering.

Terwijl België intragroepslimieten van 100 % kapitaal heeft ingesteld voor de blootstelling van in België actieve dochterondernemingen aan hun moeder- of zusteronderneming, werd in het tussentijds rapport van de NBB voorgesteld de reikwijdte van deze limieten te vergroten. Dit was de motivatie voor maatregel 4 van het tussentijds rapport:

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

Sinds de publicatie van het tussentijds rapport zijn er op Europees niveau maatregelen genomen om van de ECB de enige Europese banktoezichthouder te maken. Het gemeenschappelijk toezichtmechanisme (SSM) moet volgens plan medio 2014 operationeel zijn. Zodra het SSM in werking is, zal de ECB de toezichthoudende autoriteit zijn die beslist over zaken zoals intragroepslimieten. Aangezien de moederbank en haar grensoverschrijdende dochterondernemingen één enkele toezichthouder hebben, zal de kwestie van intragroepsposities bovendien misschien minder belangrijk worden.

Terzelfder tijd kunnen de omvang en de kenmerken van intragroepsposities de afwikkelbaarheid van een bank beïnvloeden. Bij de beoordeling van afwikkelbaarheid en de opstelling van afwikkelingsplannen voor Belgische banken, zal de NBB rekening houden met alle mogelijke obstakels voor de afwikkelbaarheid die voortvloeien uit grote intragroepsposities en zal ze banken opdragen alle noodzakelijke aanpassingen aan te brengen om dergelijke obstakels, indien die essentieel zijn, uit de weg te ruimen.

#### **4. HANDELSACTIVITEITEN**

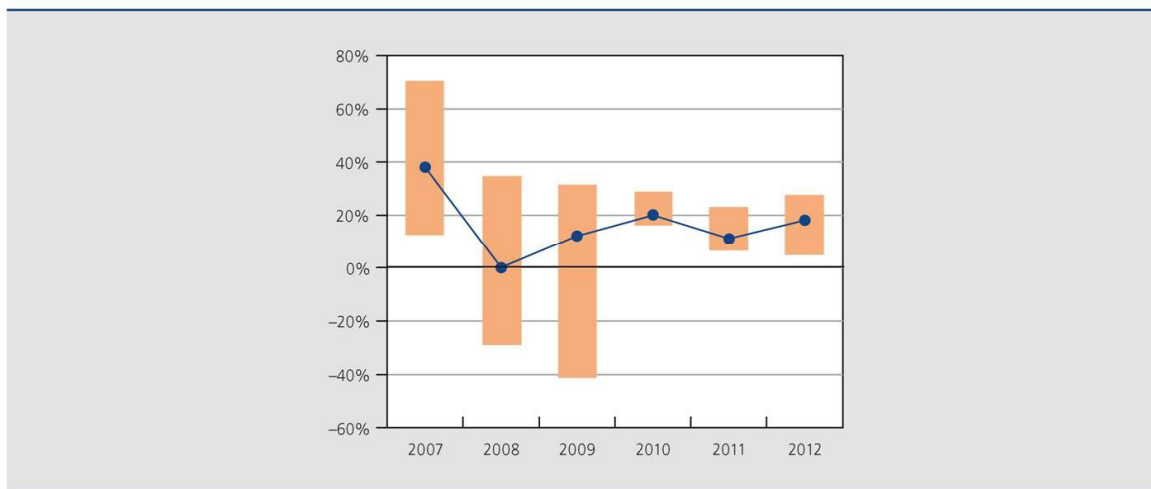
De internationale hervormingsagenda die werd opgesteld als reactie op de crisis van 2007-2008 en die hogere kapitaaleisen voor bancaire handelsactiviteiten alsook nieuwe liquiditeitsregels inhoudt, zal naar verwachting het aantal handelsactiviteiten dat banken verrichten, evenals de door hen aangehouden niet-liquide effecten verminderen. Ook andere ontwikkelingen in de nasleep van de crisis, zoals de bankherstructureringsplannen waarover met de Europese Commissie werd onderhandeld na de toekenning van staatssteun, hebben de banken die richting uitgestuurd. Als gevolg van deze herstructureringsplannen zijn de banken zich meer gaan concentreren op hun kernactiviteiten. En meer algemeen heeft ook de aanhoudende afbouw van de schuldenlast door de banken de handelsactiviteiten wellicht doen afnemen.

Figuur 2 toont het gemiddelde aandeel van de handelsinkomsten in de totale bedrijfswinst voor de vier grootste Belgische banken over de periode 2007-2012. Uit de grafiek blijkt dat dit aandeel tijdens de afgelopen jaren afgenomen is van meer dan 40 % in 2007 tot ongeveer 20 %<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Er zij vermeld dat het onderscheid tussen 'handelsinkomsten' en 'niet-handelsinkomsten' waarvan sprake in Figuur 2 niet overeenstemt met het onderscheid tussen nettorentebaten en niet-rentebaten dat vaak wordt gehanteerd in de academische en beleidsliteratuur. Gelet op de mate van detaillering van de toezichtrapportagegegevens kunnen we verder gaan dan het ruime onderscheid tussen rentebaten en niet-rentebaten en elementen van de bankinkomsten identificeren die worden gegenereerd uit commerciële bankactiviteiten versus andere activiteiten.

**FIGUUR 2** AANDEEL VAN DE 'HANDELSINKOMSTEN'<sup>(1)</sup> VAN DE VIER GROOTSTE BELGISCHE BANKEN IN HUN TOTALE  
BEDRIJFSWINST  
(K3 2007 – K4 2012)



(1) 'Handelsinkomsten' omvat de volgende componenten: nettorente-, dividend- en kapitaalwinstbaten en -lasten op activa en passiva aangehouden voor handelsdoeleinden; provisie- en commissiebaten uit effectenuitgifte en transferopdrachten, verrekening en vereffening, trust en fiduciaire diensten, en gestructureerde financieringstransacties.

Hoewel voortdurende hervormingen en de huidige ontwikkelingen sinds 2007 tot een gewenste vermindering van de handelsactiviteiten van de Belgische banken hebben geleid, is het niettemin van groot belang om beleidsmaatregelen in te voeren die ervoor zorgen dat dergelijke activiteiten in de toekomst niet opnieuw toenemen tot op een ongewenst hoog niveau. Dit was de motivatie voor maatregel 5 van het tussentijds rapport van de Bank.

***Aanbeveling 4*** (Tussentijds rapport maatregel 5): *Gerichte extra kapitaalheffingen van Pijler 2 toepassen op de handelsactiviteiten van de banken, boven een bepaalde drempel, teneinde banken te ontmoedigen deze activiteiten te verrichten en ervoor te zorgen dat handelsactiviteiten niet langer een aanzienlijke belemmering vormen voor de afwikkelbaarheid van banken.*

In de geest van deze aanbeveling, en op verzoek van de regering, heeft de NBB reeds een maatstaf van handelsactiviteiten opgenomen bij de bepaling van het bedrag dat banken moeten betalen in de vorm van de Financiële Stabiliteitsbijdrage. Voor de Financiële Stabiliteitsbijdrage stijgen de betalingen van de banken met een op informatie uit de balans gebaseerde maatstaf van handelsactiva (wordt verder in dit rapport besproken).

Verder in dit rapport, in deel 4.1, staan de indicatoren beschreven die moeten worden gebruikt voor een extra kapitaalheffing op handelsactiviteiten die boven een drempel uitkomen. We motiveren ook het bedrag van de extra heffing. Aangezien handelsactiviteiten voor eigen rekening duidelijk een ongewenste component van de handelsportefeuille van de banken vormen, wordt in punt 4.2 bovendien een nieuwe aanbeveling geformuleerd, met betrekking tot het afzonderen van de welbepaalde categorie van handelsactiviteiten voor eigen rekening indien deze een drempelbedrag overschrijden.

We beschouwen deze twee maatregelen als complementair. Aangezien handelsactiviteiten in het algemeen – ongeacht of ze worden uitgeoefend voor rekening van de bank of voor die van de cliënt – erg risicovol zijn, moet de extra heffing banken er, enerzijds, van weerhouden buitensporige handelsactiviteiten uit te oefenen. Anderzijds zou de handel voor eigen rekening niet mogen worden toegestaan een significant aandeel te vertegenwoordigen van zelfs maar het niveau van handelsactiviteit dat onder de drempel ligt en dus geen extra heffing met zich meebrengt. Het is bijgevolg wenselijk om een maatregel op te stellen die specifiek gericht is op de handel voor eigen rekening.

Er dient niettemin te worden opgemerkt dat hoewel het ons voornemen is de voorgestelde maatregelen te implementeren bij ontstentenis van Europese structurele bankhervormingen, we deze maatregelen in voorkomend geval zullen wijzigen, om ze in overeenstemming te brengen met eventuele structurele bankhervormingen waartoe op het Europese niveau wordt beslist.

#### 4.1 EXTRA KAPITAALHEFFING OP HANDELSACTIVITEITEN

Vóór de crisis waren de handelsactiviteiten van een aantal Belgische banken ongewenst groot. Hoewel de banken die activiteiten sinds de crisis hebben beperkt, beoogt de extra heffing de banken ervan te weerhouden een ongewenste hoeveelheid handelsactiviteiten uit te oefenen of terug te keren naar niveaus van vóór de crisis. Die principes hebben als leidraad gediend bij het bepalen van de hieronder besproken indicatoren en drempels.

In de bankreglementering wordt een onderscheid gemaakt tussen de 'bankportefeuille' en de 'handelsportefeuille' van de banken. De handelsportefeuille omvat datgene wat gewoonlijk de handelsactiviteiten worden genoemd. Krachtens het Bazel-kader en de Europese verordening kapitaalvereisten (CRR), die dat kader toepassen op Europa, dient de handelsportefeuille te omvatten 'alle posities in financiële instrumenten en grondstoffen die door een instelling worden ingenomen, hetzij met de intentie om te handelen, hetzij ter afdekking van posities die worden ingenomen met de intentie om te handelen'. Overeenkomstig de CRR, (Art. 4 (86)), kunnen 'posities aangehouden met de intentie om te handelen' het volgende betekenen: de eigen posities van de instelling en de posities uit hoofde van de dienstverlening aan cliënten en market making; posities die bedoeld zijn om op korte termijn weder te verkopen; posities die worden ingenomen met de bedoeling op korte termijn profijt te trekken van bestaande of verwachte verschillen tussen de aankoop- en verkoopprijzen of uit andere koers- of renteschommelingen. Typische posities in de handelsportefeuille omvatten verhandelbare effecten, zoals obligaties en aandelen, effectiseringsposities en derivaten, zoals swaps en futures.

Wat betreft het bepalen van de extra kapitaalheffing op handelsactiviteiten, komen verschillende kwesties aan de orde. Daartoe behoren: (1) of de toepassing van de extra heffing afhankelijk moet zijn van al dan niet op risico gebaseerde indicatoren van de handelsactiviteit; (2) wat de drempel voor het toepassen van de extra heffing moet zijn; en (3) wat de hoogte van de extra heffing moet zijn. Wij behandelen die kwesties achtereenvolgens.

##### *4.1.1 Risicogebaseerde versus niet-risicogebaseerde indicatoren van de handelsactiviteit*

Om de hieronder beschreven redenen zullen bij het bepalen of een extra kapitaalheffing moet worden toegepast op een bank, twee indicatoren worden gehanteerd: een niet-risicogebaseerde en een risicogebaseerde indicator. Indien de bank voor een van de beide indicatoren de drempel overschrijdt, wordt ze onderworpen aan een extra heffing.

*Niet-risicogebaseerde indicator.* Hoewel volgens ons geen enkel land tot dusver een extra kapitaalheffing op handelsactiviteiten heeft opgelegd, is een niet-risicogebaseerde extra heffing een van de aanbevelingen van de Liikenen-groep, naast de aanbeveling van het afzonderen van de handelsactiviteiten boven een bepaalde drempel. Wat betreft het laatstgenoemde en de methode voor het bepalen van de drempel waarboven handel voor eigen rekening en marketmakingactiviteiten afgezonderd moeten worden van depositobanken, stelt de Liikenen-groep een procedure in twee fasen voor. De banken waarvan de activa in de IFRS-verslaggevingscategorieën 'Held for trading' of 'Available for sale' een drempel van 15-25 % van de totale activa of een waarde van € 100 miljard overschrijden, zouden overgaan tot de tweede fase. In die fase zouden toezichthouders bepalen of de af te zonderen activiteiten een drempelwaarde te boven gaan. Is zulks het geval, dan zou de bank verplicht zijn die activiteiten over te hevelen naar een aparte juridische entiteit.

Met betrekking tot de aanbeveling inzake een extra kapitaalheffing op handelsactiviteiten wordt in het Liikenen-rapport opgemerkt dat risicogebaseerde kapitaalvereisten die zijn bepaald aan de hand van modellen, onderhevig kunnen zijn aan meetfouten en modelrisico's. Een van de voorgestelde methodes om die mogelijke tekortkomingen aan te pakken, is het opleggen van een

niet-risicogebaseerde extra kapitaalheffing, bovenop de risicogebaseerde kapitaalvereisten. Een dergelijke extra heffing kan dienen als opvangmechanisme ter beheersing van als gevolg van modelrisico's of meetfouten te geringe kapitaalvereisten in verband met het marktrisico. De extra heffing zou ook kunnen helpen in het verminderen van de schuldenlast van banken.

Op vergelijkbare wijze zal de NBB een niet-risicogebaseerde indicator hanteren als de eerste maatstaf voor de extra kapitaalheffing. Die indicator is gebaseerd op balansposten, in overeenstemming met het Liikanen-rapport en net zoals de regel die wordt aangehouden bij het bepalen van de betalingen voor de Financiële Stabiliteitsbijdrage van de banken. Als reden voeren we aan dat activa (of passiva zoals shortposities) die worden aangehouden om op korte termijn te verkopen of wanneer er in het verleden sprake was van winstneming op korte termijn moeten worden opgenomen in de IFRS-verslaggevingscategorie 'Held for trading (HFT)'. Die beschrijving zou erop wijzen dat de verhouding tussen de HFT-activa (plus shortposities in HFT-passiva) en de totale activa een goede maatstaf zou bieden voor de handelsactiviteiten van de banken. Helaas is dat niet het geval, doordat de IFRS-verslaggevingsregels opleggen dat de meeste derivaten moeten worden opgenomen in de HFT-categorie, ook al worden die derivaten aangewend voor het afdekken van de posities van de banken in hun bankportefeuille. Het meerekenen van de integrale HFT-categorie zou de handelsactiviteiten van de banken te hoog stellen.

Zulks wijst erop dat de indicator HFT-activa min de derivaten in de HFT-activacategorie een 'zuiverder' maatstaf zou bieden voor de handelsactiva van de banken. Een soortgelijke maatstaf zou de omvang van de handelsactiviteiten van de banken echter te laag stellen, aangezien sommige derivaten in de HFT-categorie verband houden met handelsactiviteiten. Een nauwkeurige indicator van de handelsactiviteiten zou derhalve vergen dat de voor het afdekken van de posities van de banken in hun bankportefeuille aangewende derivaten worden afgetrokken van de waarde van de activa in de HFT-categorie.

**TABEL 2** GEGEVENS INZAKE HANDELSACTIVITEITEN VOOR DE VIER GROOTSTE BANKEN  
(K1 2008 – K4 2012)

	K4 2012	K4 2010	K1 2008
Totale activa (in miljoenen)	857 080	1 003 164	1 535 394
HFT-activa (in miljoenen)	125 561	171 065	264 775
HFT-activa / Totale activa (in %)	14,6	17,1	17,2
Derivaten in % van de HFT-activa	82,7	70,3	34,6
Derivaten / Totale activa (in %)	12,1	12,0	6,0

Tabel 2 toont gegevens in verband met die aspecten voor de vier grootste banken in België. Die gegevens illustreren de wijzigingen in de totale activa, de HFT-activa en het door derivaten vertegenwoordigde aandeel in de HFT-activa die de vier grootste banken sinds begin 2008 hebben laten optekenen<sup>5</sup>. Gemiddeld gezien zijn de totale activa en de HFT-activa sinds de crisis gedaald en de HFT-activa zijn in sterkere mate afgenomen. Uit de tabel blijkt dat de handelsactiva ongerekend derivaten begin 2008 een aanzienlijk aandeel in de totale activa van de banken uitmaakten, maar dat ze tijdens de daaropvolgende jaren fors afnamen. Derivaten vertegenwoordigen nu een groot gedeelte van de HFT-activa.

<sup>5</sup> De gegevens in de tabel zijn afkomstig van de FINREP-rapportering ten behoeve van het toezicht. K1 2008 is de vroegste periode waarvoor betrouwbare gegevens inzake de kapitaalvereisten in het kader van Bazel II werden gerapporteerd; dat zijn dan ook de vroegste gegevens die in de tabel zijn opgenomen.

In het licht van de hierboven geformuleerde opmerkingen, stellen we voor dat de niet-risicogebaseerde maatstaf zou bestaan uit de HFT-activa plus de shortposities in de HFT-passiva min een percentage van de HFT-derivaten. De specifieke maatstaf voor de handelsactiviteiten wordt in detail besproken in Bijlage 2.

De niet-risicogebaseerde indicator zal worden toegepast als volgt:

**Indicator 1:** (*Handelsactiviteiten*)/*Totale activa* > *Drempel % van de Totale activa*

In Bijlage 2 wordt een aantal mogelijke waarden voor de drempel van de totale activa besproken.

*Risicogebaseerde indicator.* Een nadeel van een niet-risicogebaseerde maatstaf voor de handelsactiviteit is dat een soortgelijke maatstaf het risico van de activiteit niet weerspiegelt. Naast de niet-risicogebaseerde indicator van de handelsactiviteit, stellen we dan ook voor gebruik te maken van een risicogebaseerde indicator op grond van kapitaalvereisten in verband met het marktrisico als een percentage van de totale kapitaalvereisten. De reglementaire kapitaalvereisten voor het marktrisico zijn kapitaalvereisten in verband met de posities van de banken in hun handelsportefeuilles.

De risicogebaseerde indicator is een betere weergave van het risico van de handelsactiviteiten van de banken maar, zoals hierboven werd opgemerkt, is een mogelijk nadeel van risicogebaseerde indicatoren dat ze onderhevig kunnen zijn aan meetfouten, modelrisico's of problematische vergelijkingen tussen banken die de gestandaardiseerde Bazel-aanpak hanteren versus interne modellen om hun kapitaalvereisten in verband met het marktrisico te berekenen. De niet-risicogebaseerde indicator kan de risicogebaseerde indicator aanvullen en kan als opvangmechanisme dienen. Dit is vergelijkbaar met de beweegredenen voor de invoering van een schuldratio in het Bazel III-kader die dient als extra opvangmechanisme voor de risicogebaseerde kapitaalvereisten.

De voorwaarde voor de risicogebaseerde indicator is dat een bank zal onderworpen worden aan een extra kapitaalheffing indien:

**Indicator 2:** (*Kapitaalvereisten voor marktrisico*) > *Drempel % van de Totale kapitaalvereisten*

Deze voorwaarde wordt meer in detail besproken in Bijlage 2, waarin ook een aantal mogelijke waarden voor de drempel worden voorgesteld.

#### 4.1.2 Bepaling van het bedrag van de extra kapitaalheffing

De extra kapitaalheffing op handelsactiviteiten zal worden toegepast op de activiteiten boven de drempelwaarden van de indicatoren. Aangezien met de extra kapitaalheffing beoogd wordt de banken ervan te weerhouden hun handelsactiviteiten uit te breiden boven de drempelwaarden, is het bedrag van de extra kapitaalheffing bedoeld als afschrikmiddel. De met elke indicator gepaard gaande extra kapitaalheffing wordt hieronder beschreven. Indien een bank de drempels van beide indicatoren inzake extra heffing overschrijdt, zal het maximum van de twee geïmpliceerde extra heffingen worden toegepast.

De met elke indicator gepaard gaande indicator zal worden bepaald als volgt.

Aan Indicator 1 gerelateerde extra heffing:

De extra heffing zal gelijk zijn aan 50 % van het volume van de handelsactiviteit boven de drempel bepaald in Indicator 1.

#### Aan Indicator 2 gerelateerde extra heffing:

Aangezien deze indicator risicogebaseerd is, wordt hij gemeten in termen van kapitaalvereisten. De extra heffing zal gelijk zijn aan het bedrag waarmee de aan het marktrisico gerelateerde kapitaalvereisten de drempelwaarde van de kapitaalvereisten van Indicator 2 overschrijden.

Terwijl in het tussentijds rapport van de NBB aanbevolen werd dat de extra kapitaalheffing zou worden toegepast in Pijler 2 van het Basel-kader, stellen recente ontwikkelingen de haalbaarheid van dit kanaal ter discussie. Meer in het bijzonder werden op Europees niveau, sinds de publicatie van het tussentijds rapport, maatregelen genomen om de ECB tot de enige Europese banktoezichthouder te maken en de start van de werking van het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme (SSM) is gepland voor medio 2014. Zodra het SSM in werking treedt, zal de ECB de autoriteit zijn die beslist over de Pijler 2-kapitaalvereisten voor de meeste Belgische banken. Het bestaan van één Europese toezichthouder zal het opleggen van een landspecifieke extra kapitaalheffing op handelsactiviteiten wellicht bemoeilijken.

Naast de verdere ontwikkeling van het SSM, werd sinds de publicatie van het tussentijds rapport van de NBB de laatste hand gelegd aan een nieuwe Europese richtlijn kapitaalvereisten, CRD IV. Deze richtlijn zal ook beperkingen vaststellen op het vermogen van de nationale autoriteiten om beleidsmaatregelen op te leggen, zoals de hier voorgestelde extra kapitaalheffing. De CRD IV, samen met de ermee samenhangende verordening kapitaalvereisten (CRR), stelt de nationale autoriteiten in staat een systeemrisicobuffer tot 3 % aan risicogewogen activa op te leggen, teneinde de risico's van niet-cyclische aard te milderen. Om die systeemrisicobuffer toe te passen, moeten de autoriteiten het specifiek zorgwekkende systeemrisico meedelen en uitleggen aan de Europese Commissie, de Europese Bankautoriteit en het Europees Comité voor Systeemrisico's, en vervolgens de extra kapitaalheffing rechtvaardigen door aan te geven hoe deze het risico naar verwachting effectief zou kunnen verminderen. De extra kapitaalheffing opgelegd op de handelsactiviteiten van de Belgische banken zal enkel gelden boven een bepaalde drempel en de enige banken die onderhevig zullen zijn aan de extra kapitaalheffing zijn wellicht diegene waarvan de omvang of de mate van onderlinge verwevenheid met andere Belgische banken hen in aanmerking doet komen als een binnenlandse systeemrelevante bank (D-SIB). Op deze basis kan derhalve worden aangevoerd dat de extra kapitaalheffing een systeemrisico aanpakt, aangezien ze het nemen van buitensporige risico's door D-SIB's terugdringt.

Ingeval soortgelijke argumenten niet worden aanvaard, zal de NBB andere instrumenten onderzoeken waardoor de heffing kan worden opgelegd. Wij zijn van oordeel dat zulks mogelijk zal zijn, in het bijzonder gezien de afstemming van de extra kapitaalheffing op de aanbevelingen van de Liikanen-groep voor Europa.

#### **4.2 AFZONDERING VAN DE HANDELSACTIVITEITEN VOOR EIGEN REKENING BOVEN EEN DREMPEL**

Hoewel we menen dat een extra kapitaalheffing op handelsactiviteiten boven een bepaalde drempel de banken ervan kan weerhouden een buitensporig niveau van handelsactiviteiten te verrichten, is het, zoals hierboven aangestipt, wenselijk ervoor te zorgen dat handel voor eigen rekening, wat als ongewenst wordt beschouwd voor depositobanken, geen significant aandeel uitmaakt van de handelsactiviteiten onder die drempel. De NBB ziet een duidelijk pluspunt in een vereiste om handelsactiviteiten voor eigen rekening boven een bepaalde drempel af te zonderen van depositobanken. De afgezonderde activiteiten zouden worden toegestaan in een andere, niet-deposito-entiteit in de groep, met strikte beperkingen inzake posities in de groep tussen de depositobank en de handelsentiteit.

We doen derhalve de volgende aanbeveling:



**Aanbeveling 5:** *Een depositobank mag geen handelsactiviteiten voor eigen rekening uitoefenen met een waarde die hoger is dan een drempelwaarde van het eigen vermogen. Indien handelsactiviteiten voor eigen rekening deze drempel overschrijden, dienen ze te worden overgedragen aan een andere, handelsentiteit van de groep, die geen deposito's mag aanvaarden en die aan strikte beperkingen onderworpen zal zijn wat de intragroepsposities met de depositobank betreft.*

Zoals werd toegelicht in Deel 2, zonderen sommige van de bestaande voorstellen tot structurele bankhervormingen handelsactiviteiten voor eigen rekening van depositobanken af, soms boven een bepaalde drempel. Het voornaamste argument voor een dergelijke aanpak is dat die risicovolle activiteiten, aangezien handel voor eigen rekening per definitie voor de bank zelf wordt verricht, niet manifest ten goede komen aan de reële economie. Soortgelijke activiteiten afzonderen van depositobanken zou dan ook het vermogen van de banken om noodzakelijke financiële diensten aan hun cliënten, en met name de kmo's, te verlenen, niet in het gedrang brengen. Het voornaamste argument tegen het opleggen van een afzonderingsverplichting enkel op handelsactiviteiten voor eigen rekening, en niet op een ruimer pakket handelsactiviteiten, is dat het vaak moeilijk is een onderscheid te maken tussen handel voor eigen rekening en handelsactiviteiten verricht in de context van de financiële dienstverlening aan cliënten. In de praktijk is het dan ook mogelijk dat een afzonderingsvereiste die enkel opgelegd zou worden op handelsactiviteiten voor eigen rekening een aantal handelsactiviteiten van de bank voor eigen rekening 'mist' en dat te weinig activiteiten afgezonderd zullen zijn van depositobanken.

Wat het gevaar betreft dat de afzonderingsvereiste misschien niet zou resulteren in een afzondering van alle handelsactiviteiten voor eigen rekening van de Belgische banken, zouden die 'gemiste' handelsactiviteiten voor eigen rekening niettemin onderworpen zijn aan de bestraffende extra kapitaalheffing op handelsactiviteiten, indien de drempel voor de extra kapitaalheffing wordt overschreden, wat voor de banken een sterke stimulans zou kunnen betekenen om zich er niet mee in te laten.

Zoals het geval is voor andere landen die voorgesteld hebben handelsactiviteiten voor eigen rekening af te zonderen van depositobanken, zal de NBB een definitie van handel voor eigen rekening moeten formuleren. Bij het uitwerken van de methodologie voor het bepalen van handelsactiviteiten voor eigen rekening, zal de NBB veel aandacht besteden aan het idee dat een handelsactiviteit waarvoor een bank niet kan bewijzen dat de activiteit *niet* voor eigen rekening is, met het oog op de afzonderingsvereiste beschouwd zal worden als handel voor eigen rekening.

## **5. SPAARGELDEN IN BELGIË**

Het tussentijds rapport van de NBB wijst erop dat een belangrijk aspect in het vraagstuk van de structurele bankhervormingen de sleutelrol is die banken (deels wegens fiscale voordelen) spelen in de intermediatie van de omvangrijke spaargelden van de Belgische huishoudens, waarvan een deel buiten België opnieuw wordt aangewend. In het rapport werd aanbevolen de spaarsubsidiëring neutraler te maken met betrekking tot het type van instrument.

*Maatregel 6 tussentijds rapport: 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.*

In België hebben de verschillende sectoren van de economie als geheel – de huishoudens, de bedrijven en de overheid – sinds 1986 systematisch een financieel overschot geboekt, aangezien hun geaggregeerd inkomen praktisch elk jaar hun uitgaven overtrof. Dit resulteerde in een accumulatie van de netto kredietverlening van de Belgische economie aan de rest van de wereld, wat leidde tot een sterke aangroei van de netto financiële activa. Eind 2012 werd de marktwaarde van de netto financiële activa van de Belgische economie op 16% van het bbp geraamd, terwijl de netto financiële passiva in het eurogebied 15% van het bbp bedroegen. Een uitsplitsing naar sector van de financiële activa geeft aan dat de netto vermogenspositie van België volledig kan worden

toegeschreven aan de huishoudens, van wie de netto financiële activa, met een peil van 214% van het bbp einde 2012, de hoogste zijn van alle huishoudens in de EU en ruimschoots opwegen tegen de aanzienlijke nettopassiva van de Belgische overheid en van de (niet-financiële) ondernemingen.

Het spaargedrag in een economie, en met name van de huishoudens, wordt gewoonlijk beïnvloed door structurele en institutionele kenmerken en door factoren die verband houden met de conjunctuur en de financiële cycli. In dit verband kan uit de economische literatuur worden opgemaakt dat de hoge spaargelden van de Belgische huishoudens toe te schrijven kunnen zijn aan een hoog inkomenspeil per hoofd van de bevolking, aan de behoefte om de verwachte wettelijke pensioenstelsels aan te vullen in het licht van de onzekerheid die een vergrijzende bevolking veroorzaakt, en aan mogelijke Ricardiaanse effecten ten gevolge van de hoge overheidsschuld, die zouden kunnen wegen op de verwachtingen over het toekomstige beschikbare inkomen. Conjuncturele factoren, die tot een toename van het voorzorgssparen leiden, lijken eveneens een rol te spelen, vooral onder de huidige omstandigheden. De bevindingen in de literatuur wat betreft de impact van andere conjuncturele factoren, zoals de huizenprijzen en de rentetarieven, zijn doorgaans minder eenduidig.

Structurele en conjuncturele factoren zouden naar verwachting niet alleen het peil van de spaargelden beïnvloeden maar ook de samenstelling van de spaarportefeuille. In het huidige klimaat van verhoogde macro-economische onzekerheid en van een laag rendement voor de meeste instrumenten, gaven de huishoudens meestal de voorkeur aan liquide en veilige activa. De samenstelling van de spaarportefeuille kan ook worden beïnvloed door de (uiteenlopende) fiscale behandeling van financiële activa, die substitutie-effecten zou kunnen genereren, vooral binnen een categorie van soortgelijke activa.

In België verwierven de huishoudens hun financiële activa tijdens het afgelopen decennium grotendeels in de vorm van indirecte beleggingsproducten die de financiële sector aanbood, zoals (gereguleerde) spaarrekeningen en verzekeringscontracten. Van de totale financiële activa ten belope van €330 miljard die de huishoudens sinds 1999 hebben verworven, bestond €160 miljard uit deposito's en chartaal geld en €179 miljard uit verzekeringscontracten. In nettotermen werd dus een geringe uitstroom opgetekend voor de andere categorieën van activa als geheel, inclusief meer directe beleggingsinstrumenten. Sinds eind 2008 ging ongeveer twee derde van de nieuwe spaargelden naar gereguleerde spaardeposito's, wat voor een deel ook toe te schrijven is aan de afnemende bedragen van de andere deposito's (termijndeposito's). De door huishoudens aangehouden gereguleerde spaargelden stegen met meer dan 50% tot €218 miljard eind 2012.

Die voorkeur van de Belgische huishoudens voor instrumenten met een laag risico en in het bijzonder voor gereguleerde spaardeposito's, ondanks de lage rendementen op deze producten, valt wellicht te verklaren door hun risico-aversie en een verhoogde voorkeur voor liquiditeit, als gevolg van het onzekere economische klimaat. Gereguleerde spaardeposito's lijken het uitverkoren instrument voor zulk voorzorgssparen, wat niet verwonderlijk is, gelet op hun liquiditeit en hun bescherming door een depositogarantie tot €100.000. Het huidige fiscale voordeel van de gereguleerde spaardeposito's verhoogt wellicht de aantrekkingskracht van deze activa, hetzij rechtstreeks via het relatieve prijseffect, hetzij onrechtstreeks omdat de deposant belastingen wil vermijden (bv. door gereguleerde spaarrekeningen aan te houden bij verscheidene banken).

De hoge nettobesparingen van de Belgische huishoudens en het omvangrijke aandeel ervan dat in bancaire spaardeposito's belegd is, bieden de Belgische banken een belangrijke financieringsbron, die eind 2012 uitkwam op €218 miljard. Die spaargelden vertegenwoordigen bijna twee derde van de totale financiering van €335 miljard die de Belgische banken van de huishoudens verkregen, en die op haar beurt 31 % van de totale passiva van de Belgische banken uitmaakt. Terwijl een deel van de door huishoudens verschafte financiering van de banken naar de huishoudens wordt terugsluisd via hypothecaire leningen, dient de positieve nettofinanciering van de banken door

de huishoudens om andere binnenlandse sectoren (de ondernemingen en de overheid) alsook buitenlandse banken te financieren. Meer details worden verschaft in het onderstaande kader.

### Balansen van de Belgische banksector

Tabel 3 omvat gegevens, uit de financiële rekeningen, over de nettobijdragen van de verschillende sectoren tot de geaggregeerde balans van de Belgische banksector.

**TABEL 3** BEKNOPTE BALANS VAN DE BELGISCHE MFI'S: SECTORALE TEGENPOSTEN  
(in € miljard, eind 2012)

	Passiva	Activa	Nettoactiva
Totaal .....	1 069	1 065	-4
Binnenlandse sectoren .....	641	580	-62
Huishoudens .....	335	111	-224
Niet-financiële ondernemingen .....	85	108	24
Niet-bancaire financiële ondernemingen .....	93	155	62
Overheid .....	18	94	76
Banken .....	111	111	0
Buitenland .....	428	486	58
Niet-bancaire sector .....	271	213	-58
Banken .....	158	273	115

Bron: NNB (nationale financiële rekeningen). Het verschil tussen de totale passiva en de totale activa vloeit voort uit verschillen in de waardering en de dekking van instrumenten in de nationale financiële rekeningen ten opzichte van de IAS/IFRS-verslaggevingsregels voor de balansen van de banken.

De in Tabel 3 vermelde netto interbancaire vorderingen, ten belope van €115 miljard, van de Belgische banken op hun buitenlandse tegenhangers worden op territoriale basis berekend en omvatten dus een groot bedrag aan intragroepstransacties. Hoewel aan de hand van de gegevens uit de financiële rekeningen geen onderscheid kan worden gemaakt tussen de intragroepstransacties en de overige interbancaire transacties, kunnen de locatiespecifieke statistieken van de BIB, die eveneens op territoriale basis worden opgemaakt, voor dat doel worden gebruikt. Uit deze statistieken blijkt dat van de Belgische netto interbancaire vorderingen €61 miljard, of iets meer dan 50%, in feite bestaat uit intragroepsvorderingen.

Op het eerste gezicht lijkt Tabel 3 erop te wijzen dat meer dan de helft van het bij huishoudens aangetrokken nettobedrag van €224 miljard door de Belgische banken wordt aangewend om nettoactiva op buitenlandse banken te accumuleren (€115 miljard), waarvan meer dan de helft intragroepsposities. Deze al te eenvoudige voorstelling moet niettemin om verscheidene redenen vanuit een juiste invalshoek worden bekeken:

- De netto grensoverschrijdende intragroepsposities van de Belgische financiële sector varieerden sterk in de tijd. In het derde kwartaal van 2008, gedurende de crisis, beliep de grensoverschrijdende intragroepsfinanciering die de Belgische banken verstrekten €161 miljard. Sindsdien is ze teruggelopen tot €61 miljard. Deze afname van de grensoverschrijdende stromen werd veroorzaakt door de volgende belangrijke factoren: het wegvallen van Fortis Bank Nederland uit de consolidatiekring van Fortis Bank en de daarmee gepaard gaande beëindiging van de intragroepsstromen; de nationalisatie van Belfius Bank, waarna deze bank haar posities ten aanzien van Dexia NV niet langer beschouwde als intragroepsfinanciering maar als interbancaire financiering boekte; de invoering, eind 2012, van de NBB-regelgeving waarin werd bepaald dat niet-gewaarborgde posities van Belgische

dochterondernemingen ten aanzien van hun moederonderneming of van andere buitenlandse dochterondernemingen van de groep niet boven het bedrag van hun reglementair kapitaal mogen uitkomen.

- De geaggregeerde positie van de Belgische banksector als geheel is het resultaat van vrij uiteenlopende bedrijfsmodellen van de banken. Deutsche Bank Belgium en Rabobank Belgium, bijvoorbeeld, zijn bijkantoren van buitenlandse banken die in België retailfinanciering aantrekken om deze middelen over te dragen naar hun moederonderneming, terwijl KBC Bank haar hoofdkantoor in België heeft en van hieruit de middelen doorsluisst naar dochterondernemingen en gespecialiseerde bijkantoren in het buitenland die geen eigen retail- (of andere) financieringsbronnen hebben. De Belgische dochteronderneming van Bank of New York Mellon, die gespecialiseerd is in bewaarneming- en *assets servicing*-activiteiten, verzamelt weinig (of geen) retaildeposito's maar blijkt niettemin in Brussel aanzienlijke financieringsmiddelen aan te trekken die dan worden overgedragen naar andere entiteiten van de groep;
- Uit een meer structureel oogpunt beschouwd, weerspiegelen de nettoposities in Tabel 3 niet altijd de economische aard van de onderliggende operaties. Zo is het bedrag van de kredieten die de Belgische banken oorspronkelijk aan de huishoudens verstrekten, hoger dan de in de tabel vermelde € 111 miljard, maar een deel van die kredietverlening werd via effectisering aan *special purpose vehicles* (SPV's) overgemaakt. Daardoor zijn die kredieten geboekt als vorderingen op binnenlandse niet-bancaire financiële ondernemingen. Evenzo dragen bepaalde internationale bankgroepen, zoals ING of BNPP, sommige van hun activa of activiteiten over naar hun Belgische dochterondernemingen, die ermee worden belast ze te beheren en te financieren. In Tabel 3 verschijnen ze als activa op de buitenlandse niet-bancaire sector. Het toenemende aantal van dergelijke overdrachten van activa vervaagt de informatie die uit Tabel 3 kan worden afgeleid.

Hoewel de omvangrijke beleggingen van de huishoudens in spaardeposito's wellicht grotendeels worden bepaald door conjuncturele en structurele factoren, werd die instroom mogelijk verder gestimuleerd door de gunstige fiscale behandeling van spaardeposito's. Het is dus relevant de potentiële economische kosten en de invloed op de financiële stabiliteit van die fiscale stimuli na te gaan, bijvoorbeeld op het vlak van gedeerde overheidsontvangsten of vertekeningen in de allocatie van spaargelden. Deze kwestie is des te relevanter omdat het Europees Hof van Justitie onlangs de Belgische belastingvrijstelling voor spaardeposito's heeft afgewezen, op grond van het argument dat het discriminerend is de vrijstelling te beperken tot alleen de inkomsten uit spaardeposito's die Belgische kredietinstellingen aantrekken.

In economische termen zou een uiteenlopende fiscale behandeling van alternatieve spaarinstrumenten enkel te verantwoorden zijn door marktfalingen met potentieel grote gevolgen voor de reële economie of de financiële stabiliteit. Een onderzoek van de mogelijke beweegredenen leidt niet tot de conclusie dat er sterke economische argumenten bestaan om voor de Belgische spaardeposito's speciale fiscale stimuli te verschaffen op basis van een marktfaling. Een mogelijke reden voor een gunstige fiscale behandeling zou het streven naar een toename van de totale spaargelden kunnen zijn. Afgezien van het feit dat het moeilijk is het gepaste evenwichtsniveau van de spaargelden in een economie te bepalen, kan echter empirisch worden vastgesteld dat beperkte stijgingen van de rendementen op particuliere spaarinstrumenten (zoals die bijvoorbeeld voortvloeien uit de huidige fiscale behandeling) de allocatie van de spaargelden over de verschillende instrumenten veranderen maar geen sterke invloed hebben op het totale spaarniveau.

Een andere potentiële reden voor de fiscale impuls zou een marktfaling kunnen zijn die verband houdt met de allocatie van de spaargelden over een beperkt aantal instrumenten, als gevolg van ontoereikende informatie of financiële kennis, wat de spaarders naar een suboptimale allocatie of een onvoldoende diversificatie van hun vermogen zou kunnen drijven. Fiscale stimuli pakken dit probleem echter niet rechtstreeks aan, en de marktfaling zou doeltreffender worden opgelost door een betere informatieverstrekking en -publicatie, alsook door de consumenten bij te scholen en voor hen beschermingsmaatregelen te nemen.

Met betrekking tot de kredietverlening aan de reële economie zou er sprake kunnen zijn van een marktfaling wanneer bepaalde categorieën van kredietnemers moeilijker dan anderen toegang tot financiering krijgen om redenen die geen verband houden met kredietwaardigheid. Er kan worden gesteld dat factoren als asymmetrische informatie, schaalvoordelen en bezorgdheden over de liquiditeitspositie zo'n marktfaling kunnen veroorzaken voor kmo's, die minder toegang hebben tot de kapitaalmarkten dan grotere bedrijven en die sterk afhankelijk zijn van bankkrediet. Het stimuleren van meer directe beleggingsvormen (bv. bedrijfsobligaties, bundelingen van leningen aan kmo's, aandelen) in plaats van spaardeposito's zou een middel kunnen zijn om een dergelijke marktfaling aan te pakken en zou ook een ruimere diversificatie van de financieringsbronnen voor kmo's kunnen bewerkstelligen.

Hoewel er blijkbaar geen uitgesproken dwingende economische beweegreden bestaat om een belastingvrijstelling voor bancaire spaardeposito's te handhaven, is het niettemin belangrijk aan te stippen dat een afschaffing van deze vrijstelling waarschijnlijk een impact zal hebben op de banken. Dit betekent dat elke opheffing van de vrijstelling of uitbreiding naar andere instrumenten geleidelijk dient te worden ingevoerd.

Spaar- en zichtdeposito's vormen voor de banken een relatief stabiele financieringsbron, en een aanzienlijk deel van de spaar- en zichtdeposito's wordt aangewend om langlopende activa, zoals hypothecaire leningen, te financieren. De relatieve stabiliteit van deposito's wordt ook erkend in internationale regelgevende standaarden en richtsnoeren. Zo wordt in de onlangs ingevoerde dekkingsgraad voor liquiditeit (LCR) in het Bazel III-kader verondersteld dat de uitstroom uit zicht-, spaar- en (sommige) termijndeposito's van het retailsegment tijdens stressperiodes lager is dan uit andere vormen van kortlopende financiering. In het Bazel-kader wordt tevens de stabiele aard van retaildeposito's voor de netto stabiele financieringsratio (NSFR) erkend.

De bancaire regelgeving betreffende het beheer van het renterisico staat de banken ook toe voor zicht- en spaardeposito's een duration in aanmerking te nemen die hoger is dan de contractuele looptijd van nul. Dit komt doordat in de praktijk een groot percentage van die deposito's gedurende lange perioden ter beschikking van de banken blijft, en doordat de uit- en instroom elkaar deels compenseren, ondanks het feit dat de vergoeding van die deposito's niet volledig gelijke tred houdt met veranderingen in de markttrente.

Hoewel de spaar- (en zicht-) retaildeposito's een belangrijke rol spelen in het beheer van het liquiditeits- en renterisico van de banken, zijn ze niet de enige voor dat doel beschikbare instrumenten. De banken kunnen ook langlopende schuld uitgeven (bv. met een looptijd langer dan één jaar). Daarnaast zouden de banken, indien de Belgische belastingvrijstelling op gereguleerde spaardeposito's zou worden opgeheven, toch ongereguleerde spaardeposito's kunnen aanbieden die, hoewel ze niet langer de fiscale vrijstelling genieten, door het depositogarantiestelsel zouden worden gewaarborgd tot een bedrag van € 100.000. Ten slotte kunnen banken ook renteswaps gebruiken om hun renterisico te beheren.

Het is evenwel belangrijk voor ogen te houden dat die alternatieve oplossingen voor de banken doorgaans duurder uitvallen. Hoewel de verwachte invloed van een afschaffing van de belastingvrijstelling voor spaargelden op de winstgevendheid van de banken wellicht beperkt zal blijven als gevolg van de huidige inkrimping van de rente-inkomsten van de banken uit retailspaardeposito's ten gevolge van de lage markttrente, zou die impact niet onbeduidend zijn, vooral omdat de banken op hun ingehouden winsten rekenen om het door het Bazel III-kader vereiste additionele kapitaal op te bouwen.

Op basis van de voornoemde opmerkingen formuleren we de volgende aanbevelingen.

***Aanbeveling 6:*** *Iedere uitbreiding, naar andere instrumenten, van de belastingvrijstelling voor inkomsten uit spaardeposito's dient te worden toegepast op langlopende instrumenten teneinde de beperkingen op de langetermijnfinanciering van bedrijven, en in het bijzonder van kmo's, te verminderen en het langetermijnsparen te bevorderen.*

**Aanbeveling 7:** *Iedere geleidelijke afbouw van de belastingvrijstelling voor inkomsten uit spaardeposito's dient over een voldoende lange periode te worden uitgevoerd teneinde de verstoring voor de financiële instellingen en het financieel systeem tot een minimum te beperken.*

## **6. BELEIDSMATREGELEN TER BESCHERMING VAN DE DEPOSANT**

De beleidsmaatregelen die in het tussentijds rapport van de NBB worden voorgesteld, hebben tot doel de afwikkelbaarheid van banken te verbeteren en de kwetsbaarheid van de traditionele commerciële bankactiviteiten voor besmetting door risicovolle handelsactiviteiten te beperken. Een van de belangrijkste drijfveren voor het verbeteren van de afwikkelbaarheid van banken is dat de belastingbetaler beschermd moet worden door ervoor te zorgen dat insolvente banken succesvol geherstructureerd of ontmanteld kunnen worden, zonder dat de overheid reddingsoperaties dient op te zetten. De beleidsmaatregelen ter bescherming van de deposant werden onlangs ook besproken op diverse internationale fora. Deze beleidsmaatregelen moeten de kans vergroten dat de activa op de balansen van de banken toereikend zijn om in geval van een bankfaillissement de verbintenissen te dekken die voortvloeien uit gewaarborgde deposito's, en moeten de noodzaak om gebruik te maken van depositogarantiestelsels zo veel mogelijk beperken. Daarnaast kunnen beleidsmaatregelen die een zekere mate van bescherming bieden aan niet-verzekerde deposanten, de afwikkelbaarheid van banken helpen verbeteren door, zodra er financiële onrust ontstaat, bankruns te beperken.

Enige tijd geleden is bij de financiële autoriteiten bezorgdheid ontstaan over de mogelijkheid dat het toenemende niveau van de bezwaarde (d.i. verpande of *encumbered*) activa op de balansen van de banken tot gevolg zal hebben dat er in geval van een faillissement onvoldoende onbezwaarde activa beschikbaar zullen zijn om de depositoverplichtingen te dekken<sup>6</sup>. Een van de factoren die mogelijkheerwijs hebben bijgedragen tot de toename van het niveau van de bezwaarde activa op de balansen van sommige banken, is de grotere vraag naar gewaarborgde financiering als gevolg van de toegenomen onzekerheid en risicoaversie bij beleggers. Een andere factor is de impact van een aantal hervormingen op regelgevend vlak, zoals de strengere normen voor initiële margevereisten voor OTC-derivatentransacties en de invoering van de dekkingsgraad voor liquiditeit (de zogeheten Liquidity Coverage Ratio) in het kader van Basel III, die tot een toename zal leiden van het door de banken aan te houden onderpand.

Er bestaan verschillende soorten beleidsmaatregelen ter bescherming van de deposant en deze maatregelen kunnen op diverse manieren worden ingedeeld. Zo kan men onderzoeken of het beleid een weerslag heeft op de actiefzijde of eerder op de passiefzijde van de balans. De beleidsmaatregelen die een invloed hebben op de actiefzijde van de balans zijn meestal gericht op een rechtstreekse verlaging van het niveau van de bezwaarde activa. Deze beleidsmaatregelen omvatten beperkingen op de uitgifte van *covered bonds* (aangezien de afgeschermden activa op de balansen van de banken gebruikt worden om de houders van *covered bonds* terug te betalen) of meer algemene limieten op de bezwaarde activa. Een andere mogelijke beleidsmaatregel is het *covered deposits*-beleid, dat inhoudt dat bepaalde activa effectief worden afgeschermd om in geval van afwikkeling of liquidatie van een bank de deposito's terug te betalen.

De maatregelen ter bescherming van de deposant die een impact hebben op de passiefzijde van de balans, houden vaak in dat de rangorde van de deposanten ten opzichte van de overige ongedekte schuldeisers in geval van afwikkeling of liquidatie van een bank wordt gewijzigd; dit betekent dat de deposanten in de terugbetalingsrangorde hoger komen te staan dan de andere ongedekte schuldeisers<sup>7</sup>. Deze beleidsmaatregelen omvatten regels inzake deposantenvoorrecht

---

<sup>6</sup> Bezwaarde activa kunnen worden gedefinieerd als zijnde activa die als onderpand worden gebruikt in het kader van gewaarborgde transacties, en die bijgevolg niet beschikbaar zijn om de vorderingen van de ongedekte schuldeisers te honoreren in geval van wanbetaling.

<sup>7</sup> In geval van faillissement is de rangorde van de vorderingen gewoonlijk als volgt: uitgaven van de curator; terugbetaling van gedekte schuldeisers; terugbetaling van werknemers; terugbetaling van vorderingen van de

of *bail-in*-regels die de deposanten vrijstellen van *bail-in* of die hen bovenaan plaatsen in de *bail-in*-rangorde<sup>8</sup>. Regels inzake depositantenvoorrecht houden in dat de deposanten in geval van een afwikkeling of een liquidatie van een bank hoger komen te staan in de rangorde van de vorderingen. De deposanten worden in de rangorde dus hoger geplaatst dan de overige ongedekte schuldeisers. Hierbij zij opgemerkt dat een *bail-in*-regel die inhoudt dat de deposanten de hoogste plaats krijgen in de rangorde voor de afschrijving van schulden gelijkstaat met een regel inzake depositantenvoorrecht.

Een andere beleidsmaatregel die een invloed heeft op de passiefzijde van de balans houdt in dat de prijs van de depositogarantie wordt veranderd, bijvoorbeeld door de depositogarantiepremie te laten afhangen van het niveau van de bezwaarde activa van de bank. Bij dit beleid wordt uitgegaan van de vaststelling dat een hoger niveau van bezwaarde activa op de balans van een bank tot gevolg heeft dat er minder onbezwaarde activa beschikbaar zijn om de deposito's te dekken in geval van een faillissement, waardoor de kans toeneemt dat er gebruik zal moeten worden gemaakt van het depositogarantiestelsel om de deposito's te dekken.

In België werd ter bescherming van de deposant een beleidsmaatregel ingevoerd die inhoudt dat de *covered bonds* beperkt moeten blijven tot 8 % van de totale activa. De *covered bonds* zijn echter niet de enige oorzaak van de bezwaring van activa. Daarom is het interessant na te gaan welk bedrag aan activa beschikbaar is op de balansen van de Belgische banken om in geval van faillissement van een bank te voldoen aan de depositoverplichtingen. Hoewel er geen zeer precieze gegevens voorhanden zijn over bezwaarde activa en niet-gewaarborgde deposito's, wijzen ruwe berekeningen erop dat de activa van de vier grootste banken eind 2012 voor 27 % bestonden uit bezwaarde activa, hun retail- en spaardeposito's goed waren voor 35 % van hun totale passiva, en derivaten 13 % van hun totale activa uitmaakten. Aangezien derivaten niet kunnen worden gebruikt om depositoverplichtingen te dekken in geval van een bankfaillissement, dient men, om een idee te hebben van het bedrag aan activa dat beschikbaar is om de deposito's te dekken, de waarde van de onbezwaarde activa te verminderen met de derivaten. Op de geaggregeerde balans van de vier grootste banken was er eind 2012 60 % van de activa beschikbaar om deposito's te dekken, wat voldoende zou zijn geweest om te voldoen aan de depositoverplichtingen. De marge tussen de beschikbare activa en de deposito's verschilt echter van bank tot bank.

Er zij ook opgemerkt dat het naast elkaar bestaan van verschillende beleidsmaatregelen effecten kan sorteren die vergelijkbaar zijn met die van een ander beleid. Het naast elkaar bestaan van een depositantenvoorrecht en een algemene limiet op bezwaarde activa kan bijvoorbeeld effecten sorteren die vergelijkbaar zijn met die van een *covered deposits*-beleid, maar is misschien makkelijker toe te passen dan een *covered deposits*-beleid.

Een afweging die een invloed kan hebben op de keuze van een beleid ter bescherming van deposanten is de noodzaak om de deposanten te beschermen zonder dat de niet-gewaarborgde financieringsmarkten worden ontwricht. Indien de bescherming van de deposanten te zeer ten koste gaat van de overige ongedekte schuldeisers, kunnen deze laatsten reageren door hun financiering terug te trekken of door over te schakelen van niet-gewaarborgde naar gewaarborgde financiering. Uiteindelijk kan dit leiden tot een ongewenste verhoging van het niveau van onbezwaarde activa van de bank.

Wat deze afweging betreft, kan worden opgemerkt dat de beleidsmaatregelen die bestaan in een beperking van de uitgifte van *covered bonds* of in algemene limieten op bezwaarde activa, de deposanten en de overige ongedekte schuldeisers verhoudingsgewijs beschermen. Regels inzake

---

fiscale overheid; terugbetaling van senior ongedekte schuldeisers; terugbetaling van achtergestelde ongedekte schuldeisers.

<sup>8</sup> Dit beleid maakt het mogelijk om sommige vorderingen van ongedekte schuldeisers af te waarden of om te vormen tot met aandelen assimileerbare vorderingen in geval van wanbetaling of wanneer een afwikkelingsprocedure voor een bank wordt opgestart.

deposantenvoorrecht en *bail-in*-regels die de deposanten bovenaan plaatsen in de rangorde, verlenen de deposanten een voorrecht ten opzichte van de overige ongedekte schuldeisers. Worden de depositogarantieprijzen gekoppeld aan het niveau van bezwaarde activa van de bank, dan neemt de kostprijs voor depositofinanciering van de bank toe. Deze koppeling kan dus worden beschouwd als een vorm van compensatie, voor het depositogarantiefonds, voor het gebrek aan prijsgevoeligheid van gewaarborgde deposito's voor toenames van het niveau van de bezwaarde activa van de bank.

In Europa is momenteel een discussie aan de gang over de rol van *bail-in*-beleidsmaatregelen en deposantenbescherming, met name in het kader van de richtlijn voor herstel en afwikkeling van banken. Over bepaalde zaken lopen de meningen van de lidstaten uiteen. Zo is er nog geen overeenstemming bereikt over de vraag of toelaatbare maar niet-gewaarborgde deposito's<sup>9</sup> in de *bail-in*-bepalingen moeten worden opgenomen en over de vraag of er een regel inzake deposantenvoorrecht moet worden toegepast. Wat dit laatste betreft, rijst bovendien de vraag of een regel inzake deposantenvoorrecht zowel voor gewaarborgde deposito's als voor niet-gewaarborgde toelaatbare deposito's zou gelden<sup>10</sup>. Wat ook nog ter discussie staat, is of er aan de banken een minimumvereiste voor *bail-inable* verplichtingen moet worden opgelegd.

De NBB is van mening dat met de volgende aanbevelingen een passend evenwicht kan worden bereikt in de afweging tussen de bescherming van de deposant en het vermijden van ontwijking van niet-gewaarborgde financieringsmarkten.

***Aanbeveling 8:*** Een regel inzake deposantenvoorrecht ten uitvoer leggen die, naast gewaarborgde deposito's, ook toelaatbare maar niet-gewaarborgde deposito's omvat.

Deze aanbeveling strookt ook met de aanbeveling die het IMF in 2012 geformuleerd heeft in haar FSAP voor België en die erin bestond dat de Belgische overheid moest overwegen een regel voor deposantenvoorrecht in te voeren.

***Aanbeveling 9:*** Een minimumvereiste opleggen inzake de uitgifte door banken van eigen vermogen en langlopende passiva die binnen het toepassingsgebied van *bail-ins* vallen.

Indien wordt besloten de toelaatbare maar niet-gewaarborgde deposito's in het toepassingsgebied van *bail-ins* op te nemen, zouden deze aanbevelingen garanderen dat een effectieve *bail-in* van niet-verzekerde deposanten in de praktijk hoogst onwaarschijnlijk zou zijn, aangezien *bail-in* in eerste instantie zou moeten worden toegepast op alle andere ongedekte schuldeisers vóór de niet-verzekerde deposanten, en dat de banken al een minimumbedrag aan *bail-inable* verplichtingen op lange termijn zouden aanhouden. Het principe dat garandeert dat geen enkele schuldeiser in geval van een bankafwikkeling grotere verliezen mag lijden dan hij geleden zou hebben in geval van liquidatie (*no creditor worse off*), zou bovendien extra garantie moeten bieden dat niet-verzekerde deposanten niet onterecht worden benadeeld in een bankafwikkelingsprocedure.

## **7. CONCLUSIE**

In dit rapport wordt voortgebouwd op de analyse in het tussentijds rapport van de NBB over structurele bankhervormingen in België. Met structurele bankhervormingen worden verschillende ambitieuze doelstellingen nagestreefd, zoals het elimineren van de depositogarantiesubsidie voor handelsactiviteiten, de verbetering van de afwikkelbaarheid van banken door vermindering van de complexiteit, de beperking van de kwetsbaarheid van retailbankieren voor besmetting door risicovolle handelsactiviteiten, de vermindering van de risico's die banken nemen en de beperking

<sup>9</sup> 'Toelaatbare deposito's' zijn alle deposito's die niet uitgesloten zijn van de depositogarantieregeling. Niet-gewaarborgde deposito's zijn alle toelaatbare deposito's die de depositogarantielimiet van €100 000 overschrijden.

<sup>10</sup> Een regel inzake deposantenvoorrecht voor gewaarborgde deposito's plaatst de depositogarantieregeling effectief bovenaan in de rangorde, waardoor de verwachte uitbetalingen beperkt worden.



van de mogelijke risico's van een faillissement voor de belastingbetaler. Zoals uit dit rapport blijkt, zijn er tevens problemen verbonden aan de tenuitvoerlegging van het afzonderen van de activiteiten die in elk van de huidige structurele hervormingsvoorstellen vervat zitten, wat twijfel doet rijzen over de haalbaarheid van de doelstellingen. Dit pleit voor een beleidsaanpak die ruimer is dan enkel één beleidsmaatregel die erin bestaat een bepaalde categorie van handelsactiviteiten af te zonderen van de depositobanken.

De NBB heeft in haar beleidsaanbevelingen dan ook voor een ruime benadering geopteerd. Deze aanbevelingen breiden het scala aan beleidsmaatregelen die in het tussentijds rapport worden voorgesteld uit en hebben betrekking op de volgende domeinen: herstel- en afwikkelingsmechanismen, handelsactiviteiten, spaargelden en deposantenbescherming. Deze beleidsmaatregelen verschaffen verscheidene 'verdedigingslinies' die de doelstellingen van de structurele hervormingen kunnen helpen bereiken. Sommige van de aanbevelingen die in het rapport zijn opgenomen, zijn overgenomen uit het tussentijds rapport, terwijl andere aanbevelingen nieuw zijn.

Gelet op de veelzijdige doelstellingen van structurele bankhervormingen en gezien de uitvoeringsproblemen die deze hervormingen meebrengen, is het van belang dat er een breed scala aan beleidsmaatregelen wordt uitgewerkt om het risico dat de doelstellingen van de structurele bankhervormingen niet worden bereikt, te beperken. Aanbevelingen 1-3 en 8 en 9 van dit rapport zijn in overeenstemming met of lopen vooruit op voorgestelde Europese richtlijnen. Aanbevelingen 6 en 7 behandelen een probleem dat specifiek is voor België maar dat de grootte van de banken indirect kan doen toenemen. Aanbevelingen 4 en 5, ten slotte, betreffen de problemen die ten grondslag liggen aan de structurele hervormingen. Deze uiteenlopende beleidsmaatregelen helpen garanderen dat de doelstellingen die met de structurele hervormingen worden nagestreefd, effectief worden bereikt en de financiële stabiliteit in België aanzienlijk wordt versterkt.

### Referenties

Stiroh, K. (2004). Diversification in banking: Is noninterest income the answer?, *Journal of Money, Credit, and Banking*, 36(5): 853-882.

Stiroh, K. (2006). A portfolio view of banking with interest and noninterest activities, *Journal of Money, Credit, and Banking*, 38(5):1351-1361.

UK Treasury (2011). The government response to the Independent Commission on Banking.

## Bijlage 1

TABEL A1 POTENTIALITEIT DAT VOORSTELLEN TOT STRUCTURELE HERVORMINGEN DE DOELSTELLINGEN BEREIKEN				
Doelstelling	Volcker	Frans/Duits	Liikanen	Vickers
Elimineren van de deposito-garantiesubsidie voor risicovolle activiteiten	Verbod op handel voor eigen rekening helpt risico op depositogarantiesubsidie voor sommige risicovolle activiteiten te elimineren. Risicovolle marktmakingactiviteiten zijn in depositobanken evenwel nog steeds toegestaan.	Afzondering van activiteiten vergelijkbaar met die van Volcker, maar afgezonderde activiteiten nog steeds toegestaan in de groep. Depositogarantiesubsidie mogelijk niet geëlimineerd tenzij intragroepsubsidies tussen depositobank en handelsentiteit strikt beperkt zijn.	Er worden meer risicovolle activiteiten afgezonderd dan bij Volcker, het aantal is evenwel beperkter dan bij Vickers. Risicovolle activiteiten nog steeds toegestaan in de groep. Depositogarantiesubsidie mogelijk niet geëlimineerd tenzij intragroepsubsidies tussen depositobank en handelsentiteit strikt beperkt zijn. Er zijn beperkingen op intragroepsubsidies, maar minder streng dan bij Vickers.	Afzondering van een groot aantal activiteiten neemt efficiënter risicovolle activiteiten weg van depositobank dan bij Volcker. Risicovolle activiteiten blijven echter binnen de groep. Depositogarantiesubsidie mogelijk niet geëlimineerd tenzij intragroepsubsidies tussen depositobank en handelsentiteit strikt beperkt zijn. Strengere beperkingen van de intragroepsubsidies moeten mee hepen garanderen dat handelsentiteit geen profijt trekt van depositogarantiesubsidie.
Verbetering van de afwikkelbaarheid	Aangezien heel wat handelsactiviteiten in de bankgroep worden gelaten, wordt de complexiteit wellicht niet aanzienlijk gereduceerd of de afwikkelbaarheid niet significant verbeterd.	Aangezien heel wat handelsactiviteiten in de bankgroep worden gelaten, wordt de complexiteit wellicht niet aanzienlijk gereduceerd of de afwikkelbaarheid niet significant verbeterd.	Zondert meer activiteiten af dan Volcker, maar minder dan Vickers. Steit ook minder sterke eisen dan Vickers betreffende de onafhankelijkheid van de deposito-entiteit ten opzichte van de handelsentiteit binnen de groep. Afwikkelbaarheid wellicht beter dan bij Volcker, maar minder goed dan bij Vickers.	Ruime afzondering van activiteiten moet afwikkelbaarheid van depositobank verbeteren. Strikte vereisten inzake autonomie van afgeschermd bank binnen de groep, maar afwikkeling zal nog steeds moeilijker zijn dan indien afgezonderde activiteiten niet waren toegestaan.
Indijking van de besmetting van risicovolle naar minder risicovolle activiteiten	Laat veel handelsportefeuilleactiviteiten op de balans van de banken; besmetting is daardoor nog steeds mogelijk.	Laat veel handelsportefeuilleactiviteiten op de balans van de banken; besmetting is daardoor nog steeds mogelijk.	Afzondering van de meeste 'handelsportefeuille'-activiteiten. Minder strikte beperkingen voor intragroepsubsidies dan bij Vickers, dus wellicht meer besmetting. Daarnaast is besmetting van de handelsentiteit naar de depositobank mogelijk via reputatie-effecten.	Afzondering van de meeste 'handelsportefeuille'-activiteiten, met strikte beperkingen voor de intragroepsubsidies, zou de besmetting moeten helpen verminderen. Besmetting van de handelsentiteit naar de depositobank is echter mogelijk via reputatie-effecten.
Vermindering van de risico's die banken nemen	Of de genomen risico's zullen afnemen, is afhankelijk van de risicograad van de marktmakingactiviteiten die in de depositobank overblijven.	Of de genomen risico's zullen afnemen, is afhankelijk van de risicograad van de marktmakingactiviteiten die in de depositobank overblijven.	Zou de binnen de depositobank genomen risico's moeten helpen verminderen.	Zou de binnen de depositobank genomen risico's moeten helpen verminderen.
Verlichting van de druk op de belastingbetaler	Zal de druk op de belastingbetaler enkel verlichten voor zover het wegnemen van de handel voor eigen rekening de kans op wanbetaling van de bank vermindert.	Zal de druk op de belastingbetaler enkel verlichten voor zover het wegnemen van de handel voor eigen rekening de kans op wanbetaling van de bank vermindert. De handelsentiteit blijft echter binnen de groep, dus groter besmettingsrisico. Zullen de autoriteiten de handelsentiteit failliet laten gaan?	Een afscheiding van de meeste 'handelsportefeuille'-activiteiten zou de kans op wanbetaling van een depositobank ten gevolge van handelsactiviteiten moeten helpen verlagen. Hogere kapitaalkosten voor de handelsportefeuille zouden de kans op wanbetaling van de handelsentiteit moeten helpen verminderen. Zullen de autoriteiten de handelsentiteit evenwel failliet laten gaan?	Een relatief grote kans op een verbetering van de afwikkelbaarheid zou, in combinatie met hogere kapitaalvereisten voor afgeschermd banken, de potentiële druk op de belastingbetaler tijdens een crisis moeten helpen verlichten. Zullen de autoriteiten de handelsentiteit evenwel failliet laten gaan?

TABEL A2 POTENTIELE KOSTEN EN ONBEOEDE GEVOLGEN VAN VOORSTELLEN TOT STRUCTURELE HERFORMING

Kosten/onbedoelde gevolgen	Volcker	Frans/Duits	Liikanen	Vickers
Geringere diversificatievoordelen	Alleen handelsactiviteiten voor eigen rekening (en eigendom van hedgefondsen) verwijderd uit bancaire groep. Marketmaking nog steeds toegelaten binnen groep. Diversificatievoordelen waarschijnlijk niet geringer.	Afzondering van activiteiten vergelijkbaar met Volcker, maar afgescheiden activiteiten nog steeds toegelaten binnen groep. Diversificatievoordelen waarschijnlijk niet geringer.	Minder ruime reeks van activiteiten afgescheiden dan bij Vickers. Grotere kosten voor groep zouden diversificatievoordelen kunnen verminderen	Ruime afzondering van activiteiten. Operationele onafhankelijkheid van depositobank en grotere kosten voor groep zouden diversificatievoordelen kunnen verminderen.
Verminderde dienstverlening aan ondernemingen/kmo's	Verwijdert alleen handelsactiviteiten voor eigen rekening. Marketmaking blijft behouden in depositobank. Geen vermindering van dienstverlening aan kmo's.	Verwijdert alleen handelsactiviteiten voor eigen rekening. Marketmaking blijft behouden in depositobank. Geen vermindering van dienstverlening aan kmo's.	Zondert marketmakingactiviteiten en handelsactiviteiten voor eigen rekening alleen af boven een bepaalde drempel. Het is de bedoeling dat banken diensten kunnen blijven verlenen aan kmo's.	Ruime reeks van activiteiten afgezonderd van depositobank. Kmo's zouden mogelijk minder toegang hebben tot handelsactiviteit van groep. In dat geval zou de dienstverlening aan kmo's geringer kunnen zijn.
Depositobank zou 'verboden' activiteiten kunnen blijven uitvoeren	Handelsactiviteiten voor eigen rekening en marketmakingactiviteiten hebben vergelijkbare kenmerken; deze activiteiten zijn moeilijk van elkaar te onderscheiden. Gevaar dat afzondering van activiteiten mislukt.	Handelsactiviteiten voor eigen rekening en marketmakingactiviteiten hebben vergelijkbare kenmerken; deze activiteiten zijn moeilijk van elkaar te onderscheiden. Gevaar dat afzondering van activiteiten mislukt.	Afzondering van handelsactiviteiten voor eigen rekening en marketmaking verkleint risico dat depositobank verboden activiteiten verricht. Maar risico met betrekking tot hedgingactiviteiten van de bank blijft bestaan.	Afzondering van handelsactiviteiten voor eigen rekening en marketmaking verkleint risico dat depositobank verboden activiteiten verricht. Maar risico met betrekking tot hedgingactiviteiten van de bank blijft bestaan.
Moelijkheden bij de tenuitvoerlegging	Moelijke opgave om marketmakingactiviteiten te onderscheiden van handelsactiviteiten voor eigen rekening	Moelijke opgave om marketmakingactiviteiten te onderscheiden van handelsactiviteiten voor eigen rekening; hoe zorgen depositobanken?	Minder ingewikkeld om te implementeren dan Vickers, wegens minder beperkingen voor depositobanken; hoe zorgen voor voldoende onafhankelijkheid van depositobanken?	Hoe schatktactiviteiten op balansen van banken definiëren en beperken? Hoe zorgen dat afgeschermd banken écht onafhankelijk zijn?

## Bijlage 2

In deze bijlage verschaffen we details over de mogelijke componenten van de twee indicatoren voor de extra kapitaalheffing op handelsactiviteiten.

### Niet-risicogebaseerde indicator

Zoals reeds werd opgemerkt in Deel 4.1.1, kan worden aangenomen dat de activa ongerekend derivaten in de categorie "Held for trading" (HFT-categorie) en de shortposities in HFT-passiva, deel uitmaken van de handelsactiviteiten van de banken. De zuivere handelsactiva of "Pure trading assets" (PTA) kunnen dus als volgt gedefinieerd worden:

$$PTA = HFT-activa - HFT-derivaten + shortposities\ in\ HFT-passiva$$

Aangezien sommige van de derivaten in de HFT-categorie verband houden met de handelsactiviteit van de banken, is PTA een onderwaardering van de handelsactiviteiten. Het aandeel van de HFT-derivaten die verband houden met handelsactiviteiten, bedraagt doorgaans minder dan 100%, aangezien sommige van die derivaten gebruikt worden ter afdekking van posities in de bankportefeuille. Daarom nemen we in onze indicator een deel van de HFT-derivaten op.

"HFT-derivaten" worden als volgt gedefinieerd:

$$HFT-derivaten = (HFT-derivaten\ actiefzijde + HFT-derivaten\ passiefzijde) / 2$$

Door de gemiddelde marktwaarde te nemen van de HFT-derivaten op de actief- en de passiefzijde van de balans, vermijden we eventuele vertekeningen als gevolg van veranderingen in de marktprijsbewegingen die ertoe leiden dat grote hoeveelheden HFT-derivaten van de actief- naar de passiefzijde van de balans worden overgeheveld en vice versa.

De voorgestelde maatstaf voor handelsactiviteiten kan dus als volgt worden gedefinieerd:

$$"Handelsactiviteiten" = (PTA + 80\% \text{ van de HFT-derivaten})$$

De voorwaarde voor de toepassing van de niet-risicogebaseerde indicator wordt als volgt berekend:

**Indicator 1:** Handelsactiviteiten/Totale Activa > 15%-20% van de totale activa.

Deze voorwaarde houdt in dat wanneer PTA + 80% van de HFT-derivaten de drempel van de totale activa overschrijdt, zal de bank onderhevig zijn aan een extra kapitaalheffing op het bedrag van haar handelsactiviteiten dat de drempel overschrijdt. Wij zijn van mening dat een drempelwaarde van 15%-20% van de totale activa hoog genoeg zou zijn om de banken handelsactiviteiten te laten oefenen die de economie ten goede komen en laag genoeg om de banken ervan te weerhouden een buitensporig niveau van handelsactiviteiten uit te oefenen, zoals bij sommige banken werd vastgesteld vóór de crisis.

Voor indicator 1 wordt er impliciet van uitgegaan dat 80% van de HFT-derivaten verband houden met de handelsactiviteiten van de bank, of dat 20% van de HFT-derivaten verband houden met het afdekken van haar posities in de bankportefeuille. Als een bank voldoende kan aantonen dat een percentage  $X < 80\%$  van haar derivaten verband houdt met handelsactiviteiten (of dat  $(1-X) > 20\%$  van haar derivaten wordt gebruikt voor het afdekken van haar posities in de bankportefeuille, of voor marketmaking in de EU-overheidsschuld), zal het deel  $X$  de 80% vervangen in de voorwaarde voor Indicator 1.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> We merken op dat deze indicator misschien zal worden gewijzigd naar aanleiding van de toepassing, in 2014, van een nieuw rapporteringsschema dat inhoudt dat de banken in de HFT-categorie de derivaten zullen

### Risicogebaseerde indicator

Zoals beschreven in Deel 4.1, is deze indicator gebaseerd op het niveau van de kapitaalvereisten voor het marktrisico in verhouding tot de totale kapitaalvereisten. Hoewel de kapitaalvereisten voor het marktrisico gelden voor de posities in de handelsportefeuille van een bank en dus een goede risicogebaseerde indicator vormen voor handelsposities, moeten de kapitaalvereisten voor het marktrisico ook worden berekend voor alle valutarisico's, ook al vloeit dit risico voort uit het afdekken van risicoposities in de bankportefeuille van die bank. Aangezien een groot deel van de valutaposities voortvloeit uit het afdekken van risicoposities in de bankportefeuille, trekken we van onze risicogebaseerde indicator het deel van de kapitaalvereisten voor het marktrisico af dat voortvloeit uit valutaposities. De maatstaf voor de kapitaalvereisten voor het marktrisico die gebruikt wordt voor Indicator 2 wordt dus als volgt berekend:

$$\text{"Kapitaalvereisten voor het marktrisico"} = \text{Totale kapitaalvereisten voor marktrisico} - \text{Kapitaalvereisten voor marktrisico die voortvloeien uit het valutarisico.}$$

De voorwaarde voor de toepassing van een extra kapitaalheffing naargelang van de risicogebaseerde indicator wordt als volgt berekend:

**Indicator 2:** *"Kapitaalvereisten voor marktrisico" > 8%-10% van de totale kapitaalvereisten*

Wij zijn van mening dat een drempelwaarde van 8%-10% van de totale kapitaalvereisten de banken zou toelaten handelsactiviteiten uit te oefenen die de economie ten goede komen, maar hen ervan zou weerhouden een buitensporig niveau van handelsactiviteiten uit te oefenen.

Een van de problemen die deze indicator kan geven, is dat sommige banken interne modellen gebruiken voor de berekening van hun kapitaalvereisten voor het marktrisico, terwijl andere banken de gestandaardiseerde Basel-benadering gebruiken. De verschillende modellen en benaderingen kunnen voor gelijke risicoposities verschillen opleveren in de kapitaalvereisten voor het marktrisico en daardoor de vergelijkbaarheid tussen de banken beperken. Idealiter zouden alle banken dezelfde benadering moeten gebruiken, bv. de gestandaardiseerde Basel-benadering. Een van de lopende ontwikkelingen in verband met de handelsportefeuille, in de context van het regelgevend kader van Basel, is dat men bij alle banken de gegevens is beginnen te verzamelen die nodig zouden zijn om de kapitaalvereisten voor het marktrisico te berekenen met behulp van de standaardbenadering. Zodra deze gegevens worden verzameld, zullen wij Indicator 2 waarschijnlijk opnieuw definiëren op grond van de kapitaalvereisten voor het marktrisico, als berekend volgens de standaardbenadering. Zo zullen de risicogebaseerde indicatoren van alle banken onderling vergelijkbaar zijn.

Tabel 4 bevat de gemiddelde waarden van Indicator 1 en 2 in de loop van de tijd, voor de vier grootste Belgische banken. In deze tabel zien we dat de waarden van de indicatoren in de loop van de tijd gedaald zijn, wat erop wijst dat de handelsactiviteiten van de banken zijn afgenomen.

---

moeten aanduiden die gebruikt worden voor "economische hedging" en die geen deel uitmaken van de reglementaire handelsportefeuille.

**TABEL 4** WAARDEN VAN INDICATOREN 1 EN 2 VOOR DE VIER GROOTSTE BANKEN  
(in %)

	K4 2012	K4 2010	K1 2008
<b>Indicator 1:</b> [(HFT activa) – (HFT derivaten binnen HFT activa) + shortposities + 80% × (HFT derivaten)] als een % van de totale activa	12,3	15,3	21,4
<b>Indicator 2:</b> Kapitaalvereisten voor het marktrisico als een % van de totale kapitaalvereisten	5,2	8,8 <sup>(1)</sup>	13,9 <sup>(1)</sup>

(1) Geschat op basis van de regels van Basel 2.5 voor kapitaalvereisten voor het marktrisico.

Nationale Bank van België  
Naamloze vennootschap  
RPR Brussel – Ondernemingsnummer : 0203.201.340  
Maatschappelijke zetel : de Berlaimontlaan 14 – BE-1000 Brussel  
[www.nbb.be](http://www.nbb.be)



Verantwoordelijke uitgever

Luc Coene

Gouverneur

Nationale Bank van België  
de Berlaimontlaan 14 – BE-1000 Brussel

Contactpersoon voor de publicatie

Mathias Dewatripont

Directeur

Tel. +32 2 221 22 99 – Fax +32 2 221 30 54  
[mathias.dewatripont@nbb.be](mailto:mathias.dewatripont@nbb.be)

© Illustraties : Nationale Bank van België

Omslag en opmaak : NBB AG – Prepress & Image

Gepubliceerd in juli 2013