



Beoordelingsteam nationale macroprudentiële maatregelen

Beoordeling van een in België getroffen maatregel krachtens artikel 131 van de richtlijn kapitaalvereisten (CRD) in combinatie met een maatregel krachtens artikel 133 van deze richtlijn

Inleiding

Het secretariaat van het Europees Comité voor systeemrisico's (European Systemic Risk Board – ESRB) heeft op 18 juli 2023 van de Nationale Bank van België (NBB) een officiële kennisgeving ontvangen over het NBB-besluit om, krachtens artikel 131 van de CRD, van bepaalde instellingen te eisen dat ze een buffer aanhouden zoals van toepassing op andere systeemrelevante instellingen (O-SII's).¹ De O-SII-buffer zal gaan gelden voor acht in België gevestigde Belgische banken met bufferpercentages tussen 0,75% en 1,50%. Vanaf 1 januari 2024 zou het O-SII-bufferpercentage voor een van de instellingen stijgen, terwijl het voor de andere instellingen gelijk zou blijven.

Tegelijkertijd ontving het ESRB ook een formele kennisgeving van de NBB van het NBB-besluit om het percentage van de sectorale systeemrisicobuffer (sSyRB) vanaf 1 april 2024 aan te passen. De systeemrisicobuffer wordt – op geconsolideerde, gesubconsolideerde en individuele basis – opgelegd aan alle banken die gebruikmaken van de interneratingbenadering (IRB-banken) bij blootstellingen aan natuurlijke personen die gedekt zijn door niet-zakelijk onroerend goed (residential real estate – RRE; woningen) waarvan het onderpand zich in België bevindt, en zal worden herijkt van het huidige percentage van 9% naar 6%.

Aangezien de som van de percentages van de O-SII-buffer en de sectorale systeemrisicobuffer voor een aantal instellingen en een groep blootstellingen zowel vóór als na de neerwaartse herijking van de systeemrisicobuffer meer dan 5% bedraagt, moet het ESRB advies uitbrengen over de vraag of de gecombineerde buffer passend wordt geacht, overeenkomstig artikel 131, leden 15 en 5 bis, van de CRD. Nadat het ESRB zijn advies heeft gegeven, moet de Europese Commissie een handeling aannemen om de vaststelling of aanpassing van de voorgestelde percentages van de O-SII-buffer en de sectorale systeemrisicobuffer goed te keuren, als ze zich ervan vergewist heeft dat de gecombineerde buffer geen buitenproportionele nadelige gevolgen heeft voor het geheel of voor delen van het financiële stelsel in andere lidstaten of in de Europese Unie als geheel, waardoor deze een belemmering voor de goede werking van de interne markt zou vormen.

Het ESRB heeft op 16 februari 2022 een advies uitgebracht waarin het de vaststelling van het percentage voor de sectorale systeemrisicobuffer dat in België wordt toegepast als gerechtvaardigd, evenredig, doeltreffend

¹ Richtlijn 2013/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende toegang tot het bedrijf van kredietinstellingen en het prudentieel toezicht op kredietinstellingen, tot wijziging van Richtlijn 2002/87/EG en tot intrekking van de Richtlijnen 2006/48/EG en 2006/49/EG (PB L 176 van 27.6.2013, blz. 338).

en doelmatig beoordeelt.² Daarnaast werd het op dat moment gehanteerde cumulatieve bufferpercentage beschouwd als proportioneel en doelmatig voor elk van de instellingen die binnen het toepassingsgebied van de twee maatregelen vallen. Het ESRB heeft ook aanbevolen wederkerigheid ten aanzien van de sectorale systeemrisicobuffer toe te passen om lekken en toezichtarbitrage te voorkomen.

Op 28 juli 2022 heeft het ESRB een advies uitgebracht waarin het bepalen van een O-SII-buffer door de NBB, die van toepassing is op dezelfde acht kredietinstellingen, samen met de bestaande sectorale systeemrisicobuffer waaraan zes³ van deze kredietinstellingen reeds onderworpen waren, als evenredig en doeltreffend werd beoordeeld voor de aanpak van de vastgestelde risico's.⁴ Volgens de beoordeling van vorig jaar waren de acht instellingen die moesten voldoen aan de O-SII-buffers: KBC Groep NV, BNP Paribas Fortis SA/NV, ING België NV, Belfius Bank SA/NV (met een O-SII-bufferpercentage van 1,5%), Euroclear Holding, The Bank of New York Mellon, Investeringsmaatschappij Argenta en Crelan SA (met een O-SII-bufferpercentage van 0,75%). Deze percentages waren cumulatief met de reeds van toepassing zijnde sectorale systeemrisicobuffer van 9% – op geconsolideerde, gesubconsolideerde en individuele basis – opgelegd aan alle op interne ratings gebaseerde (IRB) blootstellingen van banken aan natuurlijke personen die gedekt zijn door niet-zakelijk onroerend goed (RRE) waarvan het onderpand zich in België bevindt.

De rol van het beoordelingsteam is het opstellen van een ontwerpadvies over de geschiktheid van de voorgestelde maatregelen met betrekking tot relevante vereisten op grond van de CRD en de verordening kapitaalvereisten (CRR) vanuit macroprudentieel perspectief en vanuit het oogpunt van financiële stabiliteit.⁵ In overeenstemming met artikel 131, lid 15, in samenhang met artikel 131, lid 5 bis, van de CRD, mag de combinatie van de O-SII-buffer en de systeemrisicobuffer geen buitensporige nadelige gevolgen hebben voor de financiële stabiliteit in andere lidstaten of in de Europese Unie als geheel, waardoor deze een belemmering voor de goede werking van de interne markt zou vormen.

Beschrijving van de voorgestelde maatregelen

De vaststelling door de NBB van de O-SII-bufferpercentages in België geldt voor acht in België gevestigde Belgische banken. Twee daarvan zijn dochterondernemingen van entiteiten die in een andere EU-lidstaat zijn gevestigd. De vaststelling van de O-SII-buffers wordt gebaseerd op de grootte en complexiteit van de instelling, het belang ervan voor de Belgische economie, de grensoverschrijdende activiteiten en de verwevenheid met het financieel stelsel. Bij het aanwijzen van andere systeemrelevante instellingen worden de richtsnoeren EBA/GL/2014/10 van de

² Zie het ESRB-advies van 16 februari 2022 en de **Achtergrondnota** van 21 februari 2022.

³ Hierbij wordt gekeken naar de instellingen op het hoogste consolidatieniveau waarop de buffers van toepassing zijn. De sectorale systeemrisicobuffer geldt ook voor AXA Bank België, een dochteronderneming van Crelan SA op gesubconsolideerd niveau.

⁴ Zie het ESRB-advies en de **Achtergrondnota** van 28 juli 2022.

⁵ Verordening (EU) nr. 575/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende prudentiële vereisten voor kredietinstellingen en beleggingsondernemingen en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 (PB L 176 van 27.6.2013, blz. 1).

Europese Bankautoriteit gevolgd.⁶ Volgens deze methodiek hadden zeven instellingen een score waarmee ze automatisch tot O-SII worden aangemerkt. Daarnaast is Crelan SA in de lijst van andere systeemrelevante instellingen opgenomen door het oordeel van de toezichhouder toe te passen, aangezien haar alternatieve O-SII-score (op basis van facultatieve indicatoren met een binnenlands toepassingsgebied) boven de drempelwaarde ligt. De nieuwe O-SII-buffers worden op 1 december 2023 bekendgemaakt en worden op 1 januari 2024 van kracht.

Ten opzichte van de vorige vaststelling van O-SII-buffers die sinds 1 januari 2023 van toepassing is, is de situatie voor slechts één van de als O-SII aangemerkte instellingen veranderd. Het O-SII-bufferpercentage van Euroclear Holding zal stijgen van 0,75% naar 1,5%, aangezien deze instelling haar balans sterk heeft zien toenemen doordat haar grensoverschrijdende passiva zijn gestegen als gevolg van de internationale sancties tegen Russische entiteiten. De overige O-SII-buffers blijven onveranderd. Van de acht banken met een O-SII buffer zijn twee banken niet onderworpen aan een sectorale systeemrisicobuffer, aangezien ze geen IRB-modellen gebruiken om de kapitaalvereisten voor woninghypotheken te bepalen.⁷

Vanaf 1 april 2024 is de NBB ook voornemens de systeemrisicobuffer van 9%, opgelegd aan alle op interne ratings gebaseerde (IRB) blootstellingen van banken aan natuurlijke personen die gedekt zijn door niet-zakelijk onroerend goed (RRE) en waarvan het onderpand zich in België bevindt, te herijken naar 6%. De systeemrisicobuffer van 9% is van toepassing sinds 1 mei 2022. Bij de aanpassing van het percentage naar 6% is rekening gehouden met de verbetering van het loan-to-value (LTV)-profiel van de uitstaande RRE-leningen, wat ook het gevolg is van de invoering van de prudentiële verwachtingen van de NBB in 2020 en de afnemende tekenen van overwaardering van de huizenprijzen, waardoor de omvang van potentiële verliezen op woninghypothekportefeuilles afneemt. **De sectorale systeemrisicobuffer blijft van toepassing op negen in België gevestigde Belgische banken⁸, waarvan er twee dochterondernemingen van in een andere EU-lidstaat gevestigde entiteiten zijn.**

Risico's die met de voorgestelde maatregelen worden aangepakt

De vaststelling van de O-SII-buffer is bedoeld om de risico's te verminderen bij instellingen waarvan het faillissement aanzienlijke negatieve gevolgen zou hebben voor het binnenlandse financiële stelsel of de reële economie. Kapitaalbuffers verkleinen de kans op falen van andere systeemrelevante instellingen, wat wenselijk kan zijn gezien de hoge economische en sociale kosten van hun falen. Daarnaast zorgen kapitaalbuffers ervoor dat andere systeemrelevante instellingen de externe effecten op het financiële stelsel en de reële economie internaliseren. Ook kunnen de buffers andere systeemrelevante instellingen ertoe aanzetten hun systeembelang te verminderen. De Belgische banksector is groot (ongeveer 235% van het nationale bbp) en is sterk geconcentreerd: de vier grootste banken vertegenwoordigen 76% van de totale activa van de sector en de acht aangewezen andere systeemrelevante

⁶ Richtsnoeren inzake de criteria om de voorwaarden te bepalen voor de toepassing van artikel 131, lid 3, van Richtlijn 2013/36/EU (CRD) met betrekking tot de beoordeling van andere systeemrelevante instellingen (O-SII's) (EBA/GL/2014/10), blz. 1).

⁷ De zes banken waarvoor een gecombineerde O-SII- en sectorale systeemrisicobuffer vereist is, zijn KBC Bank NV, BNP Paribas Fortis SA/NV, ING Belgium NV, Belfius Bank SA/NV, Argenta Spaarbank SA/NV en Crelan SA. De sectorale systeemrisicobuffer geldt ook voor AXA Bank België, een dochteronderneming van Crelan SA.

⁸ Tot de negen instellingen behoren Crelan SA op geconsolideerd niveau en AXA Bank België, haar dochteronderneming, op gesubconsolideerd niveau.

instellingen bijna 98%. De als andere systeemrelevante instellingen aangemerkte instellingen zijn nationaal systeemrelevant, aangezien hun totale activa tussen 7% en 60% van het Belgische bbp liggen. Ze zijn ook belangrijk voor het verstrekken van kredieten en het aantrekken van deposito's voor de Belgische economie of de wereldwijde bewaardiensten (The Bank of New York Mellon) en voor de activiteiten als internationale centrale effectenbewaarinstantie (Euroclear Holding).

De sectorale systeemrisicobuffer heeft tot doel Belgische IRB-banken beter bestand te maken tegen het systeemrisico dat zich voordoet in de woningmarkten. De NBB heeft geoordeeld dat banken in geval van een significante prijscorrectie voor niet-zakelijk onroerend goed of een grote schok in de werkloosheid, te maken kunnen krijgen met grote kredietverliezen op hun hypotheekportefeuilles. Weliswaar wordt geoordeeld dat het risiconiveau sinds 2022 is afgenomen, maar het blijft aanzienlijk. Uit de meest recente risicobeoordeling blijkt dat er sprake is van i) blootstellingen van banken aan hypothecaire leningen aan Belgische huishoudens die blijven toenemen en aanzienlijk zijn, samen met de risicogewichten die worden toegepast door IRB-banken waarvan de niveaus mogelijk niet in verhouding staan tot het systeemrisico dat deze blootstellingen met zich meebrengen; ii) aanhoudende zij het afnemende tekenen van overwaardering en neerwaartse risico's in de huizenprijzen; iii) een aanhoudend hoge schuldenlast van huishoudens; en iv) een verbetering van de kredietkwaliteit.

De neerwaartse herijking van de sectorale systeemrisicobuffer houdt verband met de verbetering van de kredietkwaliteit en de afnemende tekenen van overwaardering van de huizenprijzen. Na een stijging tot 10% in het derde kwartaal van 2021 vertraagde de twaalfmaands nominale groei van de huizenprijzen in 2022 tot 4% in het eerste kwartaal van 2023. In reële termen is de groei op jaarbasis sinds het tweede kwartaal van 2022 negatief. In het verleden was de ontwikkeling van de prijzen van niet-zakelijk onroerend goed (woningen) dynamischer dan op basis van veranderingen in de fundamentele factoren gerechtvaardigd zou zijn, wat heeft geleid tot tekenen van aanhoudende overwaardering op de Belgische woningmarkt. Hoewel nog steeds aanzienlijk, is de berekende overwaardering recentelijk afgenomen; het door de NBB gebruikte model raamde in 2021 de overwaardering van de prijzen voor niet-zakelijk onroerend goed op bijna 20%, terwijl dit in het eerste kwartaal van 2023 terugviel tot 12%. **De andere belangrijke factor voor de herijking van de sectorale systeemrisicobuffer was de introductie van de prudentiële verwachtingen van de NBB⁹ ten aanzien van nieuwe hypothecaire leningen in 2020, wat heeft geleid tot een aanscherping van de kredietvoorwaarden.** Gezien de hoge omvang van de nieuwe productie tot medio 2022 hadden de verwachtingen ook waarneembare effecten op de gehele hypotheekvoorraad. Het aandeel leningen in de portefeuilles met huidige LTV-ratio's van meer dan 80% daalde van 25% eind 2019 tot 15% eind 2022. Het aandeel uitstaande leningen met een LTV-ratio van meer dan 90% in combinatie met een verhouding rente- en aflossingsverplichtingen tot inkomen (DSTI) van meer dan 30% en een looptijd van meer dan 20 jaar daalde van 16,6% eind 2019 tot 12,7% eind 2022. In dezelfde periode daalde het aandeel uitstaande leningen met een LTV-ratio van meer dan 90% in combinatie met een DSTI-ratio van meer dan 50% van 6,2% naar 3,9%. Het positieve effect van de maatregelen op het risicoprofiel van de uitstaande leningen zal naar verwachting nog groter zijn op de datum van toepassing van de nieuwe sectorale systeemrisicobuffer.

⁹ Zie het [persbericht](#) van de NBB over de prudentiële verwachtingen

Overeenkomstig artikel 133, lid 8, van de CRD mag de systeemrisicobuffer niet worden gebruikt om risico's aan te pakken die worden gedekt door de O-SII-buffers, zoals uiteengezet in de artikelen 130 en 131 van de CRD. De buffers dienen duidelijk allebei een ander doel in België en overlappen elkaar nauwelijks. De sectorale systeemrisicobuffer dekt met name risico's van blootstellingen aan de Belgische woningmarkt, terwijl de O-SII-buffer is gericht op de systeemrisico's van specifieke banken in de binnenlandse markt.

Doelmatigheid en proportionaliteit

Het beoordelingsteam beschouwt de O-SII-buffers als doeltreffend en proportioneel. De O-SII-buffers voor Belgische instellingen zijn afgestemd op de systeemrelevantie van de instellingen. Daartoe werden Belgische O-SII's in twee categorieën ingedeeld, de ene met een O-SII-bufferpercentage van 1,5%, de andere 0,75%. Bovendien werd bij de vaststelling van de O-SII-bufferniveaus uitdrukkelijk rekening gehouden met een gelijk speelveld en overwegingen met betrekking tot de interne markt. Gezien het bovenstaande is de verwachting dat de opgelegde O-SII-bufferpercentages zowel doeltreffend als proportioneel zijn.

De sectorale systeemrisicobuffer is ook beoordeeld als doeltreffend en evenredig. Deze verhoogt rechtstreeks het kapitaalvereiste voor het tier 1-kernkapitaal van IRB-banken in portefeuilles met niet-zakelijk onroerend goed, waarvoor de microprudentiële risicogewichten te laag worden geacht in vergelijking met de systeemrisico's die op de woningmarkten worden waargenomen. De maatregel heeft betrekking op de risico's van de portefeuille uitstaande woninghypotheken (niet-zakelijk onroerend goed, RRE) van de banken en beoogt de schokbestendigheid van de banksector te vergroten zodat deze een ernstige neergang kan doorstaan. Tijdens de toepassingsperiode van de kapitaalbuffer zijn geen tekenen waargenomen van een groot effect op de totale kredietverlening of, indirect, op de reële economie. Er zijn ook geen tekenen van verstoring van de gemeenschappelijke markt door grensoverschrijdende overloopeffecten waargenomen. Deze effecten zullen naar verwachting niet veranderen wanneer de sectorale systeemrisicobuffer wordt verlaagd. De kalibratie is gebaseerd op een beoordeling van kredietverliezen bij stressscenario's voor de vastgoedmarkt. Deze scenario's benadrukken zowel de kans op wanbetaling (waarbij crisisperiodes in andere Europese landen als maatstaf worden gebruikt) als verlies bij wanbetaling (door toepassing van een flinke opslagfactor). Rekening houdend met de verbetering van het LTV-profiel van de uitstaande woninghypotheken en de lagere overwaardering van de huizenprijzen heeft de NBB de gevoeligheids- en scenarioanalyse geactualiseerd met een enigszins verminderde stress op het verlies bij wanbetaling. Deze actualisering bevestigde dat de uit de microprudentiële risicogewichten voortvloeiende microprudentiële kapitaalvereisten nog steeds ontoereikend zijn om alle potentiële verliezen op grond van ernstige macroprudentiële stressscenario's te dekken, maar dat een bufferpercentage van 6% in plaats van 9% voldoende zou zijn om de gesimuleerde verliezen op sectorniveau te dekken. Het totale effect van de voorgestelde maatregel (6% sectorale systeemrisicobuffer) op het tier 1-kernkapitaal van IRB-banken wordt geraamd op € 1,3 miljard, tegen € 2,0 miljard bij handhaving van het bufferpercentage van 9%. De sectorale systeemrisicobuffer blijft aanzienlijk en komt overeen met een verhoging van de kapitaalbuffer met 49% ten opzichte van de microprudentiële vereisten voor tier 1-kernkapitaal voor deze portefeuille.

Daarnaast wordt niet verwacht dat de algehele schokbestendigheid van banken zal afnemen als gevolg van de herijking van de sectorale systeemrisicobuffer, aangezien de Belgische autoriteiten ook voornemens zijn de anticyclische kapitaalbuffer (CCyB) vanaf 1 april 2024 op het niveau van 0,5% te activeren en deze vanaf 1

oktober 2024 te verhogen tot 1,0%. Door de activering van de CCyB zal het gecombineerde buffervereiste naar verwachting hoger zijn dan voor de neerwaartse herijking van de sectorale systeemrisicobuffer. Het algehele macroprudentiële buffervereiste zal naar verwachting stijgen van € 2,0 miljard (alleen de 9% sectorale systeemrisicobuffer) tot € 2,5 miljard vanaf april 2024 (€ 1,3 miljard vanwege de sectorale systeemrisicobuffer en € 1,2 miljard vanwege de CCyB) en tot € 3,6 miljard vanaf oktober 2024 (€ 1,3 miljard vanwege de sectorale systeemrisicobuffer en € 2,3 miljard vanwege de CCyB). Al met al zal de neerwaartse herijking van de sectorale systeemrisicobuffer en de activering van de CCyB leiden tot een verandering in de samenstelling van de kapitaalbuffers, wat een afspiegeling vormt van een verschuiving van de risico's van blootstellingen aan niet-zakelijk onroerend goed en huishoudens naar blootstellingen aan ondernemingen. Het toegenomen systeemrisico bij bedrijfskredieten is het gevolg van hoge inflatie en stijgende rentetarieven, terwijl huishoudens worden afgeschermd door loonindexering en doordat een groot deel van hun leningen vaste rentetarieven of lange rentevaste perioden kent.

Over het geheel genomen is het Europees Comité voor systeemrisico's (ESRB) op basis van de door de NBB verstrekte informatie van oordeel dat de gecombineerde vereisten inzake de O-SII-buffer en de sectorale systeemrisicobuffer doeltreffend en evenredig zijn.

Conclusies

Het ESRB is van mening dat de voorgestelde gecombineerde buffer, bestaande uit de sectorale systeembuffer en de O-SII-buffers, voor de betrokken instellingen geschikt is om de vastgestelde risico's aan te pakken. Het voorstel heeft geen onevenredige nadelige gevolgen voor de financiële stabiliteit in België of in de Europese Unie en vormt naar verwachting evenmin een belemmering voor de goede werking van de interne markt. Dit geldt ook na de herijking van de sectorale systeemrisicobuffer die vanaf 1 april 2024 van toepassing is.