



Beoordelingsteam nationale macroprudentiële maatregelen

Achtergrondnota bij een in België getroffen maatregel krachtens artikel 133 en artikel 134, lid 5, van de richtlijn kapitaalvereisten (CRD)

Inleiding

Op 11 januari 2022 ontving het secretariaat van het Europees Comité voor systeemrisico's (European Systemic Risk Board – ESRB) een officiële kennisgeving van de Nationale Bank van België (NBB) over de activering van een nieuw systeemrisicobufferpercentage op grond van artikel 133 van de richtlijn kapitaalvereisten (Capital Requirements Directive – CRD)¹. Voorgesteld wordt om, voor banken die van de interneratingbenadering (internal ratings-based – IRB) gebruikmaken, een systeemrisicobuffer van 9% in te voeren op alle blootstellingen met betrekking tot particulieren en kleine partijen ten aanzien van natuurlijke personen die gedekt zijn door in België gelegen niet-zakelijk onroerend goed. De voorgestelde maatregel gaat in per 1 mei 2022 en de huidige maatregel op grond van artikel 458, lid 2, punt d), onder iv), van de verordening kapitaalvereisten (Capital Requirements Regulation – CRR)² en betreffende een opslag en vermenigvuldigingsfactor voor risicogewichten met betrekking tot hypotheekleningen van IRB-banken wordt niet tot na die datum verlengd.

Aangezien het percentage van de systeemrisicobuffer voor blootstellingen aan onroerend goed hoger is dan 5%, moet het ESRB binnen zes weken na ontvangst van de kennisgeving een advies verstrekken over de vraag of de systeemrisicobuffer passend is, overeenkomstig artikel 133, lid 12, van de CRD. Bovendien geldt de systeemrisicobuffer in combinatie met de O-SII-buffer – de buffer die van toepassing is op andere systeemrelevante instellingen (other systemically important institutions – O-SII's) – in België en wordt hij gecumuleerd met het O-SII-bufferpercentage. Aangezien de som van de systeemrisicobuffer en de O-SII-buffer hoger is dan 5%, moet het ESRB, overeenkomstig artikel 131, lid 15, van de CRD binnen zes weken na ontvangst van de kennisgeving een advies uitbrengen over de vraag of de O-SII-buffer passend is zoals bedoeld in artikel 131, lid 5 bis, van de CRD. De twee aspecten worden in één advies behandeld en deze nota dient als achtergrond daarbij. Binnen drie maanden na ontvangst van de kennisgeving moet de Europese Commissie een handeling vaststellen om de voorgestelde systeemrisicobuffer goed te keuren, als ze zich ervan vergewist heeft dat de systeemrisicobuffer 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.

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).

² Verordening (EU) nr. 575/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende prudentiële vereisten voor kredietinstellingen en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 (PB L 176 van 27.6.2013, blz. 1).

Om na invoering van de voorgestelde maatregel verschuivingen en regelgevingsarbitrage te vermijden, heeft de NBB het ESRB op 11 januari 2022, overeenkomstig artikel 134, lid 5, van de CRD, in kennis gesteld van een verzoek om toepassing van wederkerigheid met betrekking tot de maatregel op grond van artikel 133 van de CRD. Het verzoek om toepassing van wederkerigheid wordt in een aparte nota behandeld, waarbij rekening wordt gehouden met de gevolgen voor andere landen en de interne markt.

De rol van het beoordelingsteam is het opstellen van een ontwerpadvies over de geschiktheid van de macroprudentiële beleidsmaatregel waarvan het ESRB in kennis is gesteld, met betrekking tot relevante vereisten op grond van de CRD en de CRR vanuit een macroprudentieel en financiële stabiliteitsperspectief. In overeenstemming met artikel 133, lid 8, van de CRD mag de systeemrisicobuffer geen buitensporige nadelige gevolgen hebben voor de financiële stabiliteit in andere lidstaten of in de Europese Unie als geheel, waardoor hij een belemmering voor de goede werking van de interne markt zou vormen. De systeemrisicobuffer dient om de twee jaar te worden beoordeeld en mag geen betrekking hebben op risico's die vallen onder artikel 130 of 131 van de CRD. Bij de beoordeling wordt uitgebreid gebruikgemaakt van door de NBB verstrekte kwantitatieve en kwalitatieve informatie en van besprekingen binnen het beoordelingsteam en met de NBB.

Beschrijving van de voorgestelde maatregel

De voorgestelde maatregel bestaat uit de activering van een nieuwe sectorale systeemrisicobuffer van 9% voor blootstellingen van IRB-kredietinstellingen met betrekking tot particulieren en kleine partijen ten aanzien van natuurlijke personen die gedekt zijn door in België gelegen niet-zakelijk onroerend goed. De maatregel is van toepassing op negen in België gevestigde Belgische banken, waarvan er twee bijkantoren van in een andere EU-lidstaat gevestigde entiteiten zijn. Volgens de NBB kunnen mogelijke systeemrisico's in verband met deze blootstellingen niet in microprudentiële modellen worden gevat, aangezien er geen significante toename van wanbetalingen heeft plaatsgevonden tijdens de periode die bij deze modellen in aanmerking wordt genomen. De NBB is dan ook van oordeel dat een macroprudentiële maatregel noodzakelijk is voor alle blootstellingen van IRB-kredietinstellingen met betrekking tot particulieren en kleine partijen ten aanzien van natuurlijke personen die gedekt zijn door in België gelegen niet-zakelijk onroerend goed. De grote meerderheid (95%) van leningen voor niet-zakelijk onroerend goed in België wordt door IRB-banken verstrekt. De activering van de voorgestelde maatregel is gebaseerd op de volgende indicatoren: woningprijzen, met inbegrip van indicatoren van de prijswaardering; de schuldquote van huishoudens; groei van het hypothecair krediet; kredietnormen (loan-to-value-ratio's (LTV-ratio's), debt-service-to-income-ratio's (DSTI-ratio's), looptijden van hypotheek, rentemarges van banken, etc.); en risicogewichten.

De voorgestelde maatregel is bedoeld ter vervanging van de huidige maatregel op grond van artikel 458 van de CRR, die op 30 april 2022 vervalt. Met de laatstgenoemde maatregel worden risico's gemitigeerd door striktere risicogewichten toe te passen op blootstellingen van IRB-kredietinstellingen met betrekking tot particulieren en kleine partijen ten aanzien van natuurlijke personen die gedekt zijn door in België gelegen niet-zakelijk onroerend goed.³

³ Zie het **Advies van het ESRB van 18 februari 2021** betreffende de Belgische kennisgeving van een verlenging van de periode van toepassing van een strengere maatregel op basis van artikel 458 van Verordening (EU) nr. 575/2013 van het Europees Parlement en de Raad betreffende prudentiële vereisten voor kredietinstellingen en beleggingsinstellingen (ESRB/2021/1).

Daarmee vormt de maatregel een aanvulling op de prudentiële verwachtingen van de NBB ten aanzien van LTV-limieten. De maatregel op grond van artikel 458 van de CRR bevat twee componenten: 1) een opslag op de risicogewichten van 5 procentpunten voor blootstellingen van IRB-banken met betrekking tot particulieren en kleine partijen die gedekt zijn door onroerend goed en 2) een risicogevoelige vermenigvuldigingsfactor voor risicogewichten, berekend als 33% van het gemiddelde microprudentiële risicogewicht voor de niet-zakelijke hypotheekportefeuille. De maatregel werd voor het eerst geactiveerd op 1 mei 2018 en werd tweemaal verlengd, de laatste keer in 2021 voor de periode tot en met 30 april 2022. Doel van de maatregel was het aanpakken van het lage peil van de risicogewichten die in microprudentiële modellen gebruikt werden voor de berekening van de kapitaalvereisten voor blootstellingen aan niet-zakelijk onroerend goed, teneinde de schokbestendigheid van het bankstelsel te vergroten. De door Belgische IRB-banken toegepaste risicogewichten voor blootstellingen aan niet-zakelijk onroerend goed behoren tot de laagste van de EU. De maatregel heeft er echter voor gezorgd dat de risicogewichten zijn verhoogd.

Het toepassingsgebied van de voorgestelde maatregel is identiek aan dat van de huidige maatregel op grond van artikel 458 van de CRR en de uitwerking op sectoraal niveau zou zeer vergelijkbaar moeten zijn. Volgens ramingen van de NBB zal het totale effect van de sectorale systeemrisicobuffer op het tier 1-kernkapitaal (Common Equity Tier 1 – CET1) van IRB-banken hetzelfde zijn als dat van de huidige maatregel. Aangezien de opzet van de twee maatregelen enigszins verschilt, zal de impact op de CET1-buffervereisten van afzonderlijke instellingen iets uiteenlopen. De impact zal het grootst zijn voor middelgrote banken met een solide solvabiliteitspositie. De reden voor de vervanging van de huidige maatregel door een sectorale systeemrisicobuffer is dat de rangorde van macroprudentiële maatregelen na de invoering van sectorale systeemrisicobuffers via de CRD V moet blijven gerespecteerd worden. Maatregelen krachtens artikel 458 van de CRR mogen alleen worden geactiveerd wanneer geen andere maatregelen beschikbaar zijn om de risico's even doeltreffend aan te pakken.

De nieuwe sectorale systeemrisicobuffer wordt op 1 mei 2022 actief. De nieuwe buffer blijft naar verwachting van kracht tot de onderliggende risico's wegebben of het vastgestelde systeemrisico werkelijkheid wordt en banken substantiële verliezen gaan boeken als gevolg van stijgende wanbetalingen of significante schuldhierstructurering. In dergelijke omstandigheden zal de NBB de onmiddellijke intrekking van de voorgestelde maatregel overwegen.

Risico's die met de voorgestelde maatregel worden aangepakt

Het doel van de activering van de sectorale systeemrisicobuffer is hetzelfde als bij de huidige maatregel op grond van artikel 458 van de CRR. De systeemrisicobuffer moet de schokbestendigheid van Belgische IRB-banken tegen het systeemrisico in de markt voor niet-zakelijk onroerend goed vergroten. In de Belgische sector voor niet-zakelijk onroerend goed zijn een aantal kwetsbaarheden geïdentificeerd.⁴

Ten eerste is er sprake van een langdurige groei van de hypothecaire kredietverlening aan Belgische huishoudens, in combinatie met de toepassing van lage risicogewichten door IRB-banken op deze blootstellingen. Volgens de NBB is het totale uitstaande hypothecaire krediet van Belgische banken aan Belgische huishoudens tussen maart 2020 en september 2021 toegenomen van 15% van de totale activa van de banken tot

⁴ Zie ook [Vulnerabilities in the residential real estate sectors of the EEA countries](#), ESRB, februari 2022.

ongeveer 21%. De gemiddelde groei van de hypothecaire kredietverlening aan Belgische huishoudens bedroeg gedurende dezelfde periode 5,5%. De microprudentiële risicogewichten van IRB-banken binnen het toepassingsgebied van de maatregel voor deze blootstellingen behoorden tot de laagste in de EU en beliepen gemiddeld 9,8%.

Ten tweede zijn de woningprijzen sterk blijven stijgen, wat de overwaardering heeft versterkt. De woningprijzen stegen in 2020 nominaal met gemiddeld 5,8% jaar-op-jaar en met 7,9% in de eerste helft van 2021. Hoewel maatstaven voor de waardering van de woningprijzen omzichtig moeten worden benaderd als gevolg van de in de modellen besloten onzekerheid, zijn er tekenen dat de Belgische woningprijzen in 2021 met circa 15%-20% overgewaardeerd waren.⁵

Ten derde is de schuldenlast van huishoudens hoog en stijgt deze nog (64,3% van het bbp in het tweede kwartaal van 2021) volgens de NBB. Hoewel de kredietnormen sinds de invoering van toezichtsverwachtingen in januari 2020 zijn aangescherpt, is een groot aandeel van de leningen nog steeds relatief risicovol. Bovendien kan scherpe concurrentie tussen kredietinstellingen op de hypotheekmarkt als gevolg van de geringe winstgevendheid in het licht van de lage rente ertoe leiden dat risico's enigszins te laag worden beprijsd, aldus de NBB.

Deze kwetsbaarheden zouden kunnen leiden tot een ernstige neergang in de Belgische markt voor niet-zakelijk onroerend goed, die aanzienlijke gevolgen zou kunnen hebben voor de solvabiliteitspositie van Belgische kredietinstellingen. De NBB is van oordeel dat de omvang van de blootstellingen waarop de systeemrisicobuffer betrekking heeft een ernstig risico kan inhouden voor het financiële stelsel en de reële economie in België, dat er in een ongunstig macro-economisch scenario aanzienlijke kredietverliezen kunnen optreden en dat er mogelijk sprake is van negatieve overloopeffecten naar andere blootstellingen. Aan de andere kant zijn er signalen dat de kredietnormen enigszins zijn verbeterd als gevolg van de in januari 2020 ingevoerde prudentiële verwachtingen ten aanzien van kredietnormen.

Om de risico's voor de financiële stabiliteit als gevolg van deze kwetsbaarheden te beperken, is een aantal aanvullende maatregelen bij de maatregel op grond van artikel 458 van de CRR genomen. In januari 2020 werd een toezichtsverwachting ten aanzien van kredietnormen ingevoerd, waarbij LTV-drempels werden vastgesteld voor verschillende leningssegmenten, evenals limieten voor leningen waarbij een hoge LTV-ratio (hoger dan 90%) wordt gecombineerd met hoge schuldenlast (een DSTI-ratio van meer dan 50% of een debt-to-income-ratio (DTI-ratio) van meer dan 9%). Verder beschikt de NBB over een monitoringkader voor kredietnormen, dat bestaat uit een halfjaarlijkse enquête waarin gegevens over kredietnormen en overige parameters van de Belgische hypotheekmarktportefeuilles van banken en verzekeraars worden verzameld, alsmede een informeel communicatiekanaal teneinde te waarborgen dat banken deugdelijke kredietnormen blijven hanteren. De anticyclische kapitaalbuffer bedraagt momenteel 0% (sinds april 2020) als gevolg van de economische situatie in verband met de pandemie.

⁵ Zie voetnoot 4.

Doelmatigheid en proportionaliteit

De NBB heeft de sectorale systeemrisicobuffer gekalibreerd op basis van kredietverliezen bij stressscenario's voor de markt van niet-zakelijk onroerend goed. Aan de hand van crisissituaties in andere Europese landen heeft de NBB de kansen op wanbetaling en de verliezen in geval van wanbetaling (loss given default ratio – LGD-ratio) voor niet-zakelijke hypotheekportefeuilles in stressscenario's geraamd. Uit de scenario's blijkt dat de als gevolg van de huidige maatregel op grond van artikel 458 van de CRR opgebouwde macroprudentiële buffer volstaat om de gesimuleerde verliezen op sectoraal niveau te dekken. Hoewel uit de toepassing van de scenario's op de meest recente gegevens blijkt dat een (€ 200 miljoen) lagere macroprudentiële buffer zou kunnen volstaan om het risico te dekken, heeft de NBB besloten zich behoedzaam op te stellen en de vereisten op het huidige niveau te handhaven. Dat wil zeggen dat de huidige maatregel op grond van artikel 458 van de CRR wordt vervangen door een sectorale systeemrisicobuffer van 9%, met een gelijkwaardig effect op het kapitaal op sectoraal niveau. De belangrijkste reden voor deze behoedzame aanpak is dat de risico's al met al als vrijwel stabiel worden beoordeeld: enerzijds stijgen de kwetsbaarheden op middellange termijn als gevolg van een dynamische markt en anderzijds zijn de kredietnormen voor nieuwe leningen verbeterd. Het is echter mogelijk dat de wanbetalingsgraad nog vertekend wordt door de bestaande steunmaatregelen en het valt af te wachten of recent opgetekende verbeteringen in de risicomatstaven na de in januari 2020 ingevoerde prudentiële verwachtingen van blijvende aard zijn.

Als banken substantiële verliezen zouden gaan boeken als gevolg van toenemende wanbetalingen of significante schulderstructurering, zal de NBB de onmiddellijke intrekking van de voorgestelde maatregel overwegen. Volgens de NBB zal dit ervoor zorgen dat banken die verliezen verantwoordende houdbare oplossingen kunnen bieden aan klanten met een overmatige schuldenlast. Dat vermindert de risico's in de markt voor niet-zakelijk onroerend goed als de wanbetalingen fors zouden toenemen. De voorgestelde maatregel vormt een aanvulling op de prudentiële verwachtingen, aangezien deze laatste voornamelijk betrekking hebben op risico's in verband met nieuwe leningen.

De NBB raamt het totale effect van de sectorale systeemrisicobuffer op het CET1-kapitaal van IRB-banken op € 1,9 miljard, hetzelfde als dat van de huidige maatregel op grond van artikel 458 van de CRR. Hoewel beide maatregelen op hetzelfde risico gericht zijn, kan de sectorale systeemrisicobuffer een iets ander effect op de CET1-buffervereisten van individuele instellingen hebben dan de maatregel op grond van artikel 458 van de CRR. Volgens de NBB variëren deze vereisten van 0,6 tot 1,0 procentpunt voor de maatregel op grond van artikel 458 van de CRR en van 0,3 tot 1,3 procentpunt voor de sectorale systeemrisicobuffer. Volgens de NBB zou geen enkele kredietinstelling echter nieuw kapitaal moeten uitgeven om aan de vereisten te voldoen. Er wordt geen verandering verwacht in het risicogedrag van individuele banken, aangezien de prudentiële verwachtingen in een vangnet voorzien.

Het ESRB is van mening dat de nieuwe sectorale systeemrisicobuffer doelmatig en proportioneel is. De maatregel heeft tot doel de schokbestendigheid van Belgische IRB-banken voor potentiële (ernstige) neerwaartse correcties op de markten voor niet-zakelijk onroerend goed te versterken door het CET1-kapitaal van deze banken in verband met hun blootstelling aan deze markten te verhogen. De huidige risicogewichten voor door niet-zakelijk onroerend goed gedekte leningen in België worden vanuit een macroprudentieel perspectief als te laag beschouwd. Een sectorale systeemrisicobuffer van 9% wordt geacht te stroken met de intensiteit van de bovengenoemde risico's

voor het Belgische financiële stelsel en de potentiële verliezen die hieruit voortvloeien, en met het risico dat wordt gedekt door de huidige maatregel op grond van artikel 458 van de CRR, die bij aanvang van de voorgestelde sectorale systeemrisicobuffer vervalt. Dit wordt ook bevestigd door de recentste beoordeling van het ESRB in verband met kwetsbaarheden in de markten voor niet-zakelijk onroerend goed⁶, waarin de huidige macroprudentiële koers passend en toereikend wordt geacht om kwetsbaarheden in de sector van niet-zakelijk onroerend goed in België aan te pakken. Aangezien het toepassingsgebied van de sectorale systeemrisicobuffer niet verandert ten opzichte van de huidige maatregel op grond van artikel 458 van de CRR, geldt deze beoordeling nog steeds. Bovendien wordt er geen grote impact op het kredietaanbod verwacht, aangezien het effect op het kapitaal al met al vergelijkbaar is met dat van de huidige maatregel op grond van artikel 458 van de CRR. De NBB heeft niet geconstateerd dat de huidige maatregel op grond van artikel 458 van de CRR tot een substantiële verschuiving naar de niet-bancaire sector heeft geleid en verwacht niet dat dit met de voorgestelde sectorale systeemrisicobuffer gaat gebeuren.

Overige maatregelen in de CRD

De voorgestelde maatregel heeft geen betrekking op risico's die vallen onder artikel 130 van de CRD. De anticyclische kapitaalbuffer is in het licht van de coronapandemie vrijgemaakt. Volgens de NBB kunnen andere cyclische risico's en mogelijke overloop- en tweederonde-effecten van ontwikkelingen in de markt voor niet-zakelijk onroerend goed worden gedekt door een eventuele activering van de anticyclische kapitaalbuffer.

Als gevolg van de recentste aanpassingen aan de CRD is de som van de G-SII-, O-SII- en systeemrisicobuffer bepalend voor de te volgen procedure. Aangezien de voorgestelde sectorale systeemrisicobuffer hoger is dan 5%, moet hij door de Europese Commissie worden goedgekeurd, zoals bepaald in artikel 133, lid 12, van de CRD. Bovendien is, in overeenstemming met artikel 131, lid 15, een goedkeuring vereist voor de O-SII-buffer, aangezien de som van de systeemrisicobuffer- en de O-SII-bufferpercentages met betrekking tot de relevante bloostellingen hoger is dan 5%.⁷ Het ESRB moet van elke verandering in de O-SII-bufferpercentages van de desbetreffende instellingen op de hoogte worden gebracht en moet vervolgens aan de Commissie een advies bezorgen over de vraag of de O-SII-buffer passend wordt geacht.⁸ Onderstaande tabel geeft een overzicht van de momenteel geldende O-SII-vereisten voor Belgische kredietinstellingen die vallen onder de voorgestelde maatregel.

⁶ Zie voetnoot 4.

⁷ Zie artikel 131, lid 15, van de CRD.

⁸ Zie artikel 131, lid 5 bis, van de CRD.

Naam instelling	O-SII-consolidatieniveau	O-SII-buffer plus sectorale systeemrisicobuffervereisten voor relevante blootstellingen aan niet-zakelijk onroerend goed
BNP Paribas Fortis SA/NV	1,50%	10,50%
KBC Bank NV	1,50%	10,50%
Belfius Bank SA/NV	1,50%	10,50%
ING Belgium NV	1,50%	10,50%
Argenta Spaarbank SA/NV	0,75%	9,75%
AXA Bank Belgium	0,75%	9,75%
Crelan	-	9,00%
CBC Banque	-	9,00%
vdk bank	-	9,00%

Op basis van de door de NBB verstrekte informatie is het ESRB van mening dat de gecombineerde buffervereisten passend zijn. De sectorale systeemrisicobuffer dekt alleen risico's van blootstellingen aan de Belgische markt voor niet-zakelijk onroerend goed, terwijl de O-SII-buffer op de systeemrisico's van specifieke banken in de binnenlandse markt is gericht. Banken met een groot aandeel in de binnenlandse markt voor onroerend goed worden sterker door de sectorale systeemrisicobuffer getroffen en zullen ook een hogere O-SII-score krijgen⁹ – en derhalve mogelijk een hogere O-SII-buffer – maar de doelstellingen van de twee buffers zijn duidelijk verschillend en er is geen betekenisvolle overlap tussen beide.

Conclusies

Het ESRB is van mening dat de voorgestelde sectorale systeemrisicobuffer passend is om de vastgestelde risico's aan te pakken en de huidige actieve maatregel op grond van artikel 458 van de CRR, die bij de activering van de voorgestelde maatregel vervalt, te vervangen. Er zijn geen onevenredige negatieve gevolgen voor de financiële stabiliteit in België of de EU. De effecten van de voorgestelde maatregel zijn vergelijkbaar met die van de huidige actieve maatregel op grond van artikel 458 van de CRR. De sectorale systeemrisicobuffer vormt naar verwachting geen belemmering voor de goede werking van de interne markt, evenmin als met de momenteel actieve maatregel het geval is geweest. De maatregel is gericht op blootstellingen van Belgische IRB-banken aan niet-zakelijk onroerend goed en niet op risico's die onder artikel 130 of 131 van de CRD vallen. De gecombineerde percentages van de O-SII- en systeemrisicobuffers worden eveneens als passend beoordeeld. Het verzoek om toepassing van wederkerigheid in de kennisgeving wordt in een afzonderlijke nota behandeld.

⁹ In stap 1 van de methodiek van de Europese Bankautoriteit voor de O-SII-bepaling heeft de indicator van het aandeel in de markt voor leningen aan huishoudens (inclusief leningen aan huishoudens voor woningaankoop) een gewicht van 8,33% in de algehele score op het vlak van systeemrelevantie. Zie [Annual disclosure regarding the designation of and capital surcharges on Belgian O-SIIs \(1 December 2021\)](#), Nationale Bank van België, 2021.