

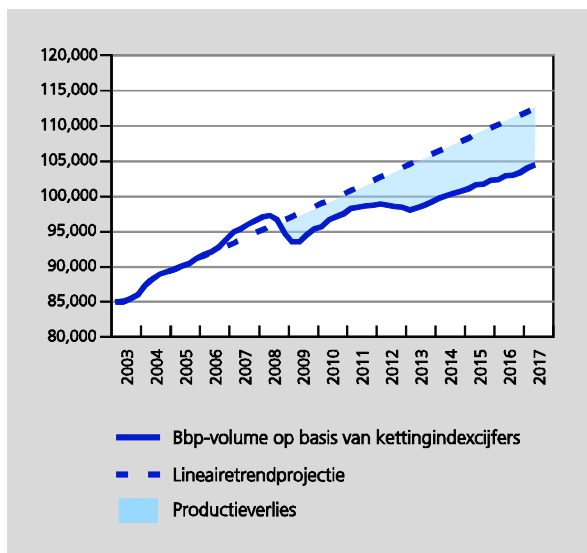
Het Belgisch kader voor macroprudentieel beleid in de banksector

A. Wat wordt verstaan onder ‘macroprudentieel beleid’?

1. De behoefte aan een macroprudentieel beleid

In de nasleep van de wereldwijde financiële crisis werd de regelgeving voor het financiële stelsel ingrijpend hervormd. Nieuwe vereisten met betrekking tot de solvabiliteit en liquiditeit van afzonderlijke instellingen moeten het individueel verliesabsorberend vermogen van deze instellingen verbeteren. Daarnaast werd een aanvullend, veelomvattend macroprudentieel beleid voor het financiële stelsel als geheel als een noodzakelijke voorwaarde beschouwd om de financiële stabiliteit te waarborgen en de economische en sociale kosten van financiële crises te vermijden.

Grafiek 1 - Dalingen van het bbp in België als gevolg van de wereldwijde financiële crisis
(in € miljoen)



Bron: NBB.

Toelichting: De tendens van voor de crisis (en de geïmpliceerde projectie) in het verloop van het bbp werd berekend op grond van een lineaire trendraming die uitgaat van kwartaalgegevens voor het bbp (referentiejaar 2014) van 1995Q1 tot en met 2004Q4, met uitsluiting van de mogelijk buitensporige jaren van 2005 tot 2008 voor de crisis. Het geraamde productieverlies is derhalve approximatief en houdt geen rekening met veranderingen in de stuwende krachten achter de mogelijke groei van het bbp.

De ervaring gedurende de crisis heeft aangetoond dat noch het verzekeren van de financiële soliditeit van de individuele instellingen, noch het bereiken van prijsstabiliteit volstaan om de financiële stabiliteit te waarborgen. Directe en indirecte onderlinge verbanden tussen de financiële actoren en de actoren van de reële economie, onvolledige informatie over deze verbanden, en kuddegedrag kunnen leiden tot neerwaartse zelfversterkende spiralen. Deze kunnen op hun beurt tot gevolg hebben dat schokken die aanvankelijk een beperkte impact hadden, zodanig worden versterkt dat ze uitmonden in systeemcrises in het bank- en financiewezen. Zo leidde de instorting van de markt voor subprime hypotheeklen in de VS in 2007 tot een wereldwijde verstoring van de financiële stabiliteit, wat tot op de dag van vandaag ernstige negatieve gevolgen heeft voor de reële economie.

Het macroprudentieel beleid is gericht op het waarborgen van de stabiliteit van het financiële stelsel als geheel. Het moet onder meer een antwoord bieden op de negatieve externe effecten als gevolg van het gedrag van afzonderlijke instellingen, die tot uiting komen in spillover-effecten via directe en indirecte onderlinge verbanden tussen de financiële instellingen en de inherente procycliciteit in het financiële stelsel. In deze context houdt het waarborgen van de financiële stabiliteit twee doelstellingen in voor het macroprudentieel beleid. De eerste, cyclische beleidsdimensie tracht de ontwikkeling van systeemrelevante kwetsbaarheden te beperken tijdens de opgaande fases van de financiële cyclus of wanneer de kredietverlening buitensporig toeneemt. Zij tracht tevens te voorkomen dat het financiële stelsel door de vermindering van de kredietverlening buitensporig weegt op de economische bedrijvigheid tijdens de neergaande fase van de financiële cyclus. De tweede beleidsdimensie is gericht op de beheersing van structurele systeemrisico's die voortvloeien uit kwetsbaarheden zoals de sterke onderlinge verbanden tussen financiële intermediairs, de sterke concentratie van de risicoblootstellingen van deze instellingen en de cruciale rol die ze spelen op belangrijke markten, waardoor ze een 'too-big-to-fail'-status krijgen.

2. Doelstellingen en instrumenten van het macroprudentieel beleid

Om deze doelstellingen van het macroprudentieel beleid effectief te kunnen bereiken, moeten de autoriteiten die belast zijn met dit beleid, over duidelijk omliggende mandaten en bevoegdheden beschikken.

De opdracht om de stabiliteit van het financiële stelsel te waarborgen, die in de organieke wet van de Bank¹ gedefinieerd wordt als bijdragen aan een *“situatie waarin de kans op discontinuïteit of verstoring van de werking van het financiële stelsel gering is of, indien zich dergelijke verstoringen zouden voordoen, waarin de gevolgen voor de economie beperkt zouden zijn”*, is noodzakelijkerwijs ruim geformuleerd en heeft dus geen directe operationele waarde. Derhalve moeten er tussenliggende doelstellingen worden geformuleerd om deze uiteindelijke doelstelling van het macroprudentieel beleid, die erin bestaat de financiële stabiliteit te waarborgen, operationeel te maken.

¹ Wet van 22 februari 1998 tot vaststelling van het organiek statuut van de Nationale Bank van België.

Op basis van een beoordeling van de markttekortkomingen en de daarmee gepaard gaande negatieve externe effecten in de financiële sector, heeft het Europees Comité voor Systeemrisico's (ESRB) in zijn Aanbeveling inzake de tussenliggende doelstellingen en instrumenten van het macroprudentiële beleid² vier tussenliggende doelstellingen vastgesteld voor het macroprudentieel beleid in de banksector:

- het reduceren en voorkomen van buitensporige kredietgroei en schuldenlast (hefboomfinanciering);
- het reduceren en voorkomen van buitensporige looptijd- en liquiditeitstransformatie (looptijdonevenwichtigheden en marktliquiditeit);
- het beperken van concentraties van directe en indirecte risicoblootstelling; en
- het beperken van de systeemimpact van slecht op elkaar afgestemde prikkels om moral hazard te verminderen.

Deze tussenliggende doelstellingen zijn kwantificeerbare operationele specificaties van de uiteindelijke doelstelling van het macroprudentieel beleid.

Wat de bevoegdheden betreft, zouden de macroprudentiële autoriteiten over de nodige informatie moeten kunnen beschikken om het systeemrisico te beoordelen, en over een reeks instrumenten die snel en flexibel kunnen worden toegepast om de geïdentificeerde risico's aan te pakken. De tussenliggende doelstellingen en de onderliggende markttekortkomingen verschaffen de economische basis voor de selectie van de passende soorten instrumenten. De meest gangbare instrumenten voor het voeren van macroprudentieel beleid in de banksector kunnen in drie categorieën worden onderverdeeld: kapitaalgerelateerde instrumenten, liquiditeitsgerelateerde instrumenten en beperkingen inzake kredietverstrekking. Deze macroprudentiële instrumenten, en in het bijzonder kapitaal- en liquiditeitsgerelateerde instrumenten, zijn over het algemeen gericht op het versterken van de weerbaarheid van het bankwezen als geheel, door het vermogen van de instellingen om weerstand te bieden aan specifieke schokken op de instellingen of op de sector, te vergroten. Bovendien kunnen ze ook worden gebruikt om de opgaande fase van de financiële cyclus doelbewust te temperen, via hun effecten op de kredietverlening en/of de activaprijzen (ook bekend als 'leaning against the wind').

Kapitaalgerelateerde instrumenten zijn gericht op het versterken van de weerbaarheid van de financiële instellingen door hun verliesabsorberend vermogen te verbeteren. In de mate dat de hogere financieringskosten als gevolg van de hogere kapitaalvereisten doorwerken op de kredietmarkten, kunnen op kapitaal gebaseerde maatregelen ook bijdragen tot het afvlakken van de stijging in de kredietcyclus. Er kan een algemeen onderscheid worden gemaakt tussen onder andere:

- kapitaalgerelateerde instrumenten die gericht zijn op het cyclische systeemrisico (bv. de contracyclische kapitaalbuffer) en kapitaalgerelateerde maatregelen die gericht zijn op het structurele systeemrisico (bv. extra kapitaalvereisten voor systeemrelevante instellingen);

² Aanbeveling van het Europees Comité voor Systeemrisico's van 4 april 2013 inzake de tussenliggende doelstellingen en instrumenten van het macroprudentieel beleid.

- kapitaalgerelateerde instrumenten die van toepassing zijn op alle risicoblootstellingen (bv. de contracyclische kapitaalbuffer, de kapitaalbuffer voor mondiaal systeemrelevante banken) en kapitaalgerelateerde maatregelen die van toepassing zijn op een bepaalde categorie van risicoblootstellingen (bv. risicoblootstellingen die door hypotheek op onroerend goed worden gewaarborgd); en
- kapitaalgerelateerde instrumenten die toegepast worden op risicogewogen activa (bv. de contracyclische kapitaalbuffer, de kapitaalbuffer voor mondiaal systeemrelevante banken) en kapitaalgerelateerde maatregelen die toegepast worden op niet-risicogewogen activa (bv. een vereiste met betrekking tot de hefboomfinancieringsratio).

Kapitaalgerelateerde instrumenten kunnen dan ook worden aangewend om verschillende van de bovengenoemde tussenliggende doelstellingen te verwezenlijken: naargelang van de opzet en het toepassingsgebied van het instrument, kan er meer nadruk worden gelegd op de ene of de andere tussenliggende doelstelling. Terwijl de contracyclische kapitaalbuffer voornamelijk gericht is op risico's die samenhangen met buitensporige kredietgroei en schuldenlast, zijn de extra kapitaalvereisten voor systeemrelevante instellingen voornamelijk gericht op het beperken van de systeemimpact van slecht op elkaar afgestemde prikkels om moral hazard te verminderen. Deze extra kapitaalvereisten hebben in het bijzonder tot doel de kans op wanbetaling van deze instellingen te verkleinen, gezien de hoge economische en sociale kosten die dit teweeg zou brengen. Bovendien kunnen extra kapitaalvereisten voor systeemrelevante instellingen prikkels vormen om de door hen veroorzaakte externe effecten op de rest van het financiële stelsel te internaliseren.

Liquiditeitsgerelateerde instrumenten zijn gericht op het versterken van de schokbestendigheid van financiële instellingen. Stabiele financieringsvereisten verminderen hun afhankelijkheid van onstabiele kortlopende financieringsbronnen en dus ook het risico op het plotseling opdrogen van de financiering.³ Liquiditeitsbuffervereisten vergroten het vermogen om het hoofd te bieden aan dergelijke uitstromen mochten die zich toch voordoen. Net zoals bij de kapitaalgerelateerde instrumenten, kunnen er bij de liquiditeitsgerelateerde instrumenten verschillen bestaan qua opzet en toepassingsgebied, die uiteenlopen van tijdsvariërende opslagfactoren op de minimumvereisten, of strengere vereisten voor systeemrelevante financiële instellingen. Liquiditeitsgerelateerde instrumenten dragen voornamelijk bij tot de verwezenlijking van de tweede tussenliggende doelstelling met betrekking tot buitensporige looptijd- en liquiditeitstransformatie, maar kunnen ook een invloed hebben op de toekenning van kredieten. Meer specifiek kunnen ze ertoe leiden dat de instellingen in hun portefeuilles overschakelen van illiquide (bv. langlopende leningen aan de private sector) naar liquide activa, en een beperkend effect hebben op de buitensporige kredietgroei die gevoed wordt door minder stabiele financieringsbronnen. Net zoals de extra kapitaalvereisten voor systeemrelevante instellingen, dragen de strengere vereisten voor deze instellingen ook bij tot het beperken van de systeemimpact van slecht op elkaar afgestemde prikkels om moral hazard te verminderen.

Beperkingen inzake kredietverstrekking hebben in het algemeen tot doel de veerkracht van de kredietnemers te versterken door de opbouw van schuldenlasten te beperken en aldus het risico op wanbetaling te verkleinen. Ze kunnen ook bijdragen tot de versterking van de weerbaarheid van de instellingen door het

³ Als alternatief voor op kwantiteit gebaseerde vereisten, kan de afhankelijkheid ook verminderd worden door op prijs gebaseerde instrumenten op te leggen (bv. een heffing op wholesale-financiering).

verlies bij wanbetaling door een tegenpartij te verminderen en door concentraties van blootstellingen expliciet of impliciet te in te tomen. Deze maatregelen kunnen ook een rechtstreekse invloed hebben op de kredietcyclus en op de opbouw van schuldenlasten door het opleggen van rechtstreekse beperkingen aan de hoeveelheid krediet. Het eerste type instrumenten van deze groep beperkt het kredietbedrag in verhouding tot de waarde van het onderliggend onderpand. Loan-to-value (LTV) caps voor woningkredieten bijvoorbeeld beperken de omvang van de lening in verhouding tot de waarde van het onderliggend onroerend goed dat als onderpand dient. In het geval van marge- en surpluspercentage (haircut)-vereisten is er sprake van een soortgelijk transmissiemechanisme voor effectenfinancieringstransacties (bv. repo-overeenkomsten) en derivatentransacties. Het tweede type instrumenten van deze categorie beperkt het kredietbedrag ten opzichte van het inkomen van de kredietnemer, zoals loan-to-income (LTI) en debt(service)-to-income (D(S)TI) caps voor hypotheekleningen. Deze maatregelen zijn niet zozeer bedoeld om te waarborgen dat er voldoende onderpandswaarde aanwezig is om verliezen bij wanbetaling van een tegenpartij te dekken, maar zijn meer rechtstreeks gericht op de instandhouding van de schuldaflossingscapaciteit van kredietnemers en dus op de vermindering van het aantal wanbetalingen. In tegenstelling tot de eerste twee types van beperkingen inzake kredietverstrekking, die op de kredietnemers zijn gericht, is het derde type, namelijk beperkingen op grote risicoblootstellingen, op de instellingen gericht. Deze beperkingen houden in dat de blootstelling aan een individu of aan een groep tegenpartijen een bepaalde drempel niet mag overschrijden, die bijvoorbeeld is uitgedrukt als een percentage van het eigen vermogen van de instelling. Zoals uit het voorgaande blijkt, kunnen ook beperkingen inzake kredietverstrekking bijdragen tot de verwezenlijking van verschillende tussenliggende doelstellingen, waaronder het reduceren en voorkomen van buitensporige kredietgroei en hefboomfinanciering, en het beperken van concentraties van directe en indirecte risicoblootstelling.

Op te merken valt dat de prudentiële regelgevingen overal ter wereld en in het bijzonder in Europa, momenteel voornamelijk voorzien in instrumenten die gericht zijn op cyclische en structurele systeemrisico's in de banksector, maar dat er gewerkt wordt aan een veelomvattender macroprudentieel kader. Zo zijn er internationale initiatieven opgezet om het macroprudentieel beleid uit te breiden tot buiten de banksector.

B. Wie is verantwoordelijk voor het macroprudentieel beleid in de Belgische banksector?

1. Institutioneel kader voor het macroprudentieel beleid in de Belgische banksector

Het financieel toezicht in België is georganiseerd op basis van een 'Twin Peaks-model', waarbij de Nationale Bank van België ('de Bank') belast is met het prudentieel toezicht en waarbij de Autoriteit voor Financiële Diensten en Markten (FSMA) verantwoordelijk is voor het toezicht op de werking van de effectenmarkten en op de naleving van de gedragscode, evenals voor consumentenbescherming. Voor de banksector worden de verantwoordelijkheden van de Bank inzake microprudentieel toezicht beperkt door de verantwoordelijkheden die aan de Europese Centrale Bank (ECB) zijn toegewezen in het kader van het Gemeenschappelijk Toezichtsmechanisme (GTM): sinds november 2014 houdt de ECB rechtstreeks toezicht op de 'belangrijke instellingen' van de deelnemende landen, terwijl de 'minder belangrijke' instellingen onder het rechtstreeks toezicht van hun nationale toezichthouders blijven staan (onder het indirecte toezicht van de ECB).⁴

In de organieke wet van de Bank werd reeds lang vóór 2011 vastgelegd dat een van haar verantwoordelijkheden erin bestaat bij te dragen tot de financiële stabiliteit, maar met de invoering van het 'Twin Peaks-model' in dat jaar werd haar mandaat aanzienlijk uitgebreid. In het bijzonder werden de macroprudentiële en microprudentiële dimensies van het financieel toezicht toegevoegd aan haar mandaat en werden haar speciale bevoegdheden met betrekking tot systeemrelevante instellingen toegewezen. In 2014 werden de macroprudentiële bevoegdheden van de Bank verder uitgebreid door de macroprudentiële wet⁵ en de nieuwe Belgische bankwet⁶, waarin de Bank werd aangeduid als de macroprudentiële autoriteit in België. Dit mandaat werd opgenomen in de organieke wet van de Bank, als onderdeel van haar taak om bij te dragen tot de financiële stabiliteit. Zo werden in deze wet formele regelingen ingevoerd voor de uitvoering van de taak van de Bank op het gebied van financiële stabiliteit, en werden haar specifieke actiemiddelen gegeven. De Bank werd met name belast met de opsporing, monitoring en follow-up van het ontstaan en de opbouw van systeemrisico's, waaronder het nemen van beleidsmaatregelen wanneer dit noodzakelijk wordt geacht. De macroprudentiële instrumenten waar de Bank rechtstreekse controle over heeft (zie verder) worden wettelijk verankerd in reglementen die door haar worden vastgesteld en die pas in werking treden nadat ze bij koninklijk besluit zijn bekrachtigd en in het Belgisch Staatsblad zijn gepubliceerd.⁷

⁴ Voor de lijst van 'belangrijke instellingen' die onder het rechtstreeks toezicht van de ECB staan, zie <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/list/who/html/index.en.html>.

⁵ Wet van 25 april 2014 tot invoering van mechanismen voor een macroprudentieel beleid en tot vaststelling van de specifieke taken van de Nationale Bank van België in het kader van haar opdracht om bij te dragen tot de stabiliteit van de financiële sector.

⁶ Wet van 25 april 2014 op het statuut van en het toezicht op kredietinstellingen en beursvennootschappen.

⁷ Artikel 12*bis* van de organieke wet van de Bank.

De Bank oefent haar macroprudentieel mandaat uit binnen de bredere context van het GTM en van het Europees Stelsel voor Financieel Toezicht (ESFS). Het macroprudentieel beleid kan niet uitsluitend op nationaal niveau worden gevoerd. In een geïntegreerd financieel stelsel zoals dat van het eurogebied kan een nationale crisis immers snel een uitbreiding nemen naar de andere deelnemende landen. Op het niveau van de hele EU is ook coördinatie vereist om te vermijden dat een ongecoördineerde tenuitvoerlegging van nationale macroprudentiële maatregelen de werking van de eengemaakte Europese markt in gevaar brengt.

Meer specifiek vervult de Bank een deel van haar macroprudentiële verantwoordelijkheid in de banksector in samenwerking met de ECB, aangezien macroprudentiële instrumenten ook door deze laatste kunnen worden geactiveerd.⁸ De bevoegdheid inzake macroprudentieel beleid waarover de ECB in het kader van het GTM beschikt, is echter beperkter dan de bevoegdheden van de nationale autoriteiten. Ten eerste is deze beperkt tot de instrumenten waarin is voorzien in CRD IV en CRR⁹ (zie verder). Ten tweede is deze verantwoordelijkheid asymmetrisch, aangezien de ECB alleen strengere vereisten mag toepassen. Deze regeling weerspiegelt het feit dat de nationale cycli niet altijd gesynchroniseerd zijn in de monetaire unie, alsook het feit dat de kosten van financiële instabiliteit voornamelijk nationaal blijven, bij gebrek aan een voltooide bankenunie (en/of begrotingsunie). Deze asymmetrische regeling combineert aldus de noodzaak om een mate van nationale onafhankelijkheid te bewaren in de tenuitvoerlegging van het macroprudentieel beleid, terwijl aan de ECB een instrument wordt gegeven om beleidspassiviteit (inaction bias) door de nationale autoriteiten tegen te gaan. Deze gedeelde macroprudentiële verantwoordelijkheid vereist een hoge mate van coördinatie en informele interacties tussen de Bank en de ECB die verder gaan dan de officiële kennisgevingsverplichtingen waarin is voorzien in de GTM-verordening.

Op EU-niveau is het ESRB de autoriteit in het ESFS die verantwoordelijk is voor het macroprudentieel toezicht en de coördinatie van het macroprudentieel beleid in Europa. Door waarschuwingen en aanbevelingen te richten aan lidstaten en/of aangewezen autoriteiten, draagt het ESRB bij tot de bescherming van de stabiliteit van het financieel stelsel in de EU. Daarnaast speelt het ESRB een sleutelrol bij de coördinatie van macroprudentiële beleidslijnen, bijvoorbeeld door richtsnoeren, aanbevelingen of adviezen op te stellen over het gebruik van specifieke macroprudentiële instrumenten en over de erkenning van macroprudentiële maatregelen in andere lidstaten of derde landen. De Bank is verantwoordelijk voor de follow-up van de aanbevelingen van het ESRB over potentiële risico's voor de financiële stabiliteit en over de macroprudentiële instrumenten waarover zij controle heeft. Voorts dient de Bank het ESRB op de hoogte te brengen van alle macroprudentiële maatregelen die ze voornemens is te nemen en/of heeft genomen.

⁸ Artikel 5 van Verordening (EU) nr. 1024/2013 van de Raad van 15 oktober 2013 waarbij aan de Europese Centrale Bank specifieke taken worden opgedragen betreffende het beleid op het gebied van het prudentieel toezicht op kredietinstellingen.

⁹ 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 en beleggingsondernemingen ('CRD IV') en Verordening (EU) nr. 575 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende prudentiële vereisten voor kredietinstellingen en beleggingsondernemingen ('CRR').

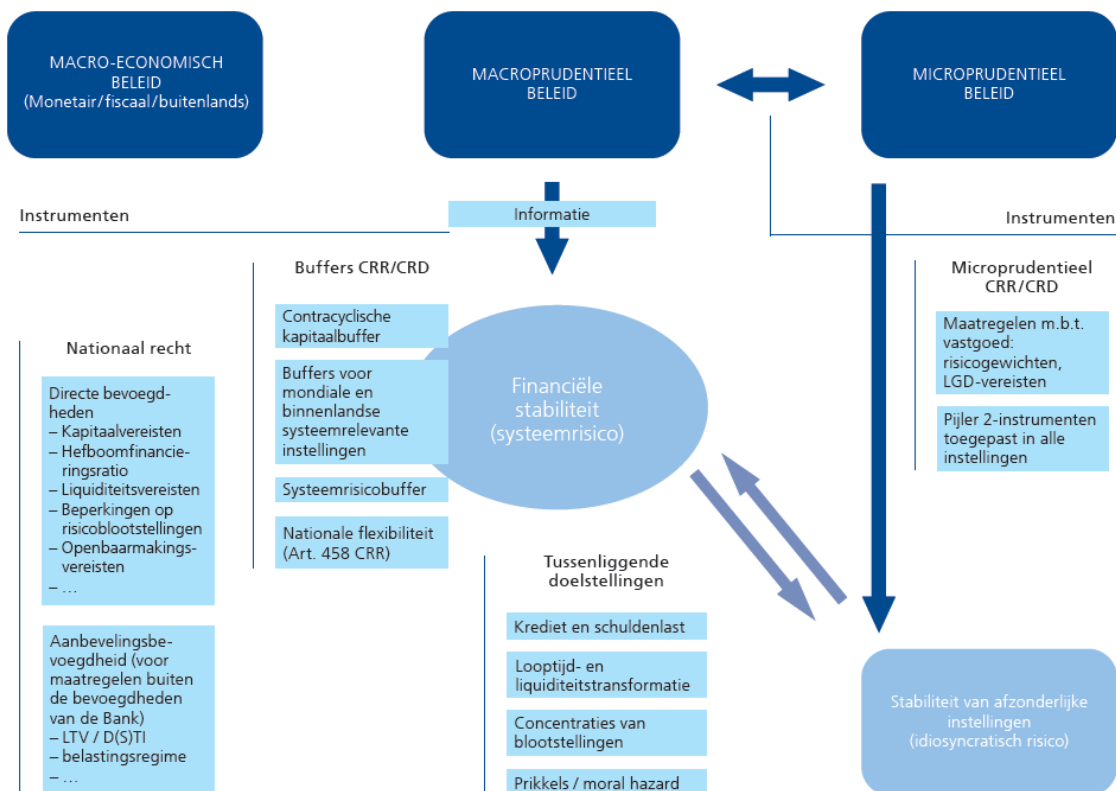
2. De macroprudentiële bevoegdheden van de Bank in de banksector

De macroprudentiële bevoegdheden van de Bank zijn expliciet vastgelegd bij wet en hebben betrekking op de toegang tot vertrouwelijke informatie binnen en buiten haar toezichtssperimeter, en op een scala aan instrumenten dat kan worden toegepast wanneer er systeemrisico's opduiken.

Aangezien het systeemrisico voortvloeit uit (endogene) interacties tussen financiële instellingen, markten, infrastructuren en de economie in het algemeen, moet de Bank in de eerste plaats een breed scala aan potentiële bedreigingen voor de financiële stabiliteit kunnen identificeren en bewaken. Bijgevolg is voor de Bank, als macroprudentiële toezichthouder, de belangrijke taak weggelegd om de behoeften aan informatie over potentiële bronnen van systeemrisico te identificeren en om leemtes in deze informatie op te sporen en aan te vullen. Voor de opsporing, beoordeling en follow-up van dergelijke bedreigingen voor de financiële stabiliteit kan de Bank in de eerste plaats gebruikmaken van toezichtsgegevens en andere relevante gegevens die binnen de Bank beschikbaar zijn, maar daarnaast voorziet de organieke wet van de Bank ook in de mogelijkheid om bij entiteiten uit de private sector in België, met inbegrip van entiteiten die niet onder de werkingssfeer van haar toezicht vallen, zoals schaduwbanken, alle relevante informatie op te vragen die nodig is om haar macroprudentieel mandaat uit te oefenen.¹⁰ Deze informatie kan rechtstreeks worden opgevraagd bij de betrokken entiteiten als de prudentiële autoriteit die verantwoordelijk is voor het toezicht op die entiteiten niet over de nodige informatie beschikt.

¹⁰ Artikel 36/33 van de organieke wet van de Bank.

Grafiek 2 - De macroprudentiële bevoegdheden van de Bank in de banksector



Bron: NBB.

Toelichting: LTV: loan-to-value ratio, D(S)TI: debt-(service)-to-income ratio, LGD: verlies bij wanbetaling (loss given default), CRR/CRD: Verordening en Richtlijn kapitaalvereisten.

In de tweede plaats heeft de Bank, als de aangewezen autoriteit voor de macroprudentiële instrumenten waarvoor de prudentiële regels voor het bankstelsel van de EU (CRD IV en CRR) een dergelijke aanwijzing vereisen, rechtstreekse controle over een aantal macroprudentiële instrumenten. Die instrumenten zijn voornamelijk gericht op de banksector en moeten voldoende flexibiliteit bieden, gelet op de specifieke kenmerken van elk land wat de structuur van de banksector en de krediet- en financiële cycli betreft. Tegelijkertijd hebben CRD IV, waarvan de bepalingen werden omgezet in de Belgische bankwet, en CRR gedetailleerde procedures en beperkingen ingevoerd om te garanderen dat deze instrumenten op transparante en coherente wijze worden toegepast en om de goede werking van de interne markt in stand te houden.

Een periodieke macroprudentiële beslissing die door de Bank, als de aangewezen autoriteit, moet worden genomen, is de driemaandelijke vaststelling van het percentage van de contracyclische kapitaalbuffer voor in België gelegen kredietrisicoblootstellingen. De contracyclische kapitaalbuffer is een op kapitaal gebaseerd macroprudentieel instrument dat bedoeld is om cyclische systeemrisico's te verminderen en de procycliciteit van de kredietverlening tegen te gaan. Deze buffer is bedoeld om de duurzame verstrekking van krediet tijdens de cyclus te ondersteunen, door het weerstandsvermogen van de kredietinstellingen te versterken. Kapitaalbuffers worden met name opgelegd bij een toename van de cyclische systeemrisico's (bv. bij

buitensporige kredietgroei), om deze aanvullende vereisten te kunnen afbouwen wanneer de cyclus omslaat en de risico's beginnen af te nemen. Wanneer er zich systeemrisico's voordoen – zoals in een situatie van financiële stress – kan worden besloten de buffer onmiddellijk vrij te geven, zodat de banken extra ademruimte krijgen om verliezen op te vangen en hun volume aan leningen op peil te houden. Het contracyclisch bufferpercentage, dat wordt uitgedrukt als een percentage van de risicogewogen activa van de banken, moet in principe tussen 0 en 2,5% liggen (en varieert in stappen van 0,25 procentpunt), maar kan op een hoger niveau worden vastgelegd indien de onderliggende risico's daartoe aanleiding geven.¹¹

De Bank bepaalt ook jaarlijks de lijst van binnenlandse systeemrelevante banken (die in de Europese prudentiële regelgeving “andere systeemrelevante instellingen” of “O-SII's” worden genoemd), aan wie zij extra kapitaalbuffers kan opleggen. Dit kapitaalgerelateerd instrument is gericht op het verminderen van systeemrisico's verbonden aan binnenlandse systeemrelevante banken, waarvan het in gebreke blijven een significante impact zou kunnen hebben op het (binnenlandse) financiële stelsel of op de reële economie. De Europese prudentiële regelgeving stelt de autoriteiten in staat om aan deze instellingen extra kapitaalheffingen op te leggen van maximum 2% van de risicogewogen activa om hun veerkracht te versterken.¹²

Andere instrumenten waarover de Bank als aangewezen autoriteit beschikt, zijn de buffer voor mondiaal systeemrelevante instellingen (G-SII's), de systeemrisicobuffer en instrumenten waarin het zogenoemde flexibiliteitspakket van artikel 458 van de CRR voorziet. In tegenstelling tot de buffer voor O-SII's is de buffer voor G-SII's een kapitaalbuffer, die wordt uitgedrukt in een percentage dat tussen 1% en 3,5% van de risicogewogen activa ligt, voor banken die als mondiaal systeemrelevant zijn geïdentificeerd.¹³ De systeemrisicobuffer is een op kapitaal gebaseerd instrument dat specifiek ontworpen is om niet-cyclische langetermijnrisico's aan te pakken. Tot een niveau van 3%, biedt de systeemrisicobuffer een aanzienlijke mate van flexibiliteit bij het vaststellen van hogere kapitaalvereisten voor de gehele banksector of een bepaalde groep instellingen, om een breed pakket aan structurele systeemrisico's te dekken die verband houden met de omvang, de structuur en/of de activiteiten van de binnenlandse banksector (bv. gezamenlijke blootstellingen aan specifieke macrorisico's, verwevenheden binnen het financiële stelsel). Boven dit niveau worden er, naargelang van het niveau van de systeemrisicobuffer en de geografische risicoblootstellingen waarop de buffer betrekking heeft, specifieke procedures toegepast die de armslag kunnen beperken van de nationale autoriteiten bij het opleggen van de systeemrisicobuffer (voor het opleggen van een systeemrisicobuffer van meer dan 5% van de risicogewogen activa zal bijvoorbeeld toestemming moeten worden gevraagd aan de Europese Commissie). Om de systeemrisicobuffer te kunnen toepassen moet gerechtvaardigd worden waarom geen van de instrumenten waarin voorzien is in CRD IV en CRR, met uitzondering van de artikelen 458-459 van CRR, afzonderlijk of gecombineerd, volstaan om het systeemrisico aan te pakken.¹⁴

¹¹ Artikel 3-10 van Bijlage IV van de Belgische bankwet. Voor meer informatie over de contracyclische kapitaalbuffer en de strategie van de Bank voor de toepassing van dit instrument, wordt verwezen naar het document 'Vaststelling van het contracyclische bufferpercentage in België: een beleidsstrategie' (www.nbb.be).

¹² Artikel 14 van Bijlage IV van de Belgische bankwet. Voor meer informatie over de aanpak van de Bank voor het identificeren van O-SII's en voor het vaststellen van buffers voor O-SII's, zie de 'Jaarlijkse publicatie betreffende de identificatie van en aanvullende kapitaalvereisten voor Belgische O-SII's' (www.nbb.be).

¹³ Artikel 13 van Bijlage IV van de Belgische bankwet.

¹⁴ Artikel 16-22 van Bijlage IV van de Belgische bankwet.

Voor de toepassing van de instrumenten waarin het flexibiliteitspakket van artikel 458 van CRR voorziet, gelden nog strengere procedures. Naast strengere vereisten inzake eigen vermogen en de kapitaalconserveringsbuffer¹⁵ omvatten deze instrumenten ook vereisten voor grote risicoblootstellingen, openbaarmakingsvereisten en liquiditeitsvereisten die strenger zijn dan de microprudentiële vereisten die opgenomen zijn in de CRR, hogere risicogewichten om zeepbellen in de activaprijzen in de sector van het residentieel en commercieel vastgoed aan te pakken en maatregelen gericht op risicoblootstellingen binnen de financiële sector. Het flexibiliteitspakket van CRR verschaft aan de Bank¹⁶ andere dan kapitaalinstrumenten (liquiditeit, beperkingen op grote risicoblootstellingen) en meer gerichte, kapitaalgerelateerde instrumenten om kwetsbaarheden te verminderen die op sectoraal niveau en niet zozeer op het niveau van de economie als geheel ontstaan. Het toepassingsgebied van deze laatste maatregelen is echter expliciet beperkt tot risico's die voortkomen uit de vastgoedsector en uit risicoblootstellingen binnen de financiële sector. Voor de toepassing van artikel 458 van de CRR geldt bovendien een zware procedure, waar het ESRB, de Europese Bankautoriteit, de Europese Commissie en de Europese Raad bij betrokken zijn.¹⁷ De instrumenten die deel uitmaken van het flexibiliteitspakket kunnen maar tijdelijk worden toegepast, voor een periode van aanvankelijk twee jaar. De instrumenten waarin artikel 458 van de CRR voorziet, worden als uitzonderlijke maatregelen beschouwd die slechts worden toegepast als alle andere opties zijn uitgeput, en op voorwaarde dat gerechtvaardigd wordt waarom de overige macroprudentiële bepalingen van CRD IV en CRR niet volstaan om het systeemrisico aan te pakken. Dit komt ook tot uiting in de nationale procedure, die vereist dat over het koninklijk besluit tot goedkeuring van het reglement dat door de Bank is uitgevaardigd op grond van artikel 458 van de CRR beraadslaagd moet worden in de Ministerraad.¹⁸

CRD IV en CRR bepalen ook dat bepaalde instrumenten waarover de microprudentiële toezichthouders controle hebben, voor financiële stabiliteitsdoeleinden kunnen worden gebruikt. Meer in het bijzonder kunnen er strengere regels voor risicogewichten worden opgelegd voor blootstellingen van banken aan residentieel en commercieel vastgoed en kunnen er aanvullende Pijler 2-maatregelen worden opgelegd voor instellingen met soortgelijke risicoprofielen. Voor de inwerkingstelling van dergelijke instrumenten is coördinatie tussen de micro- en macroprudentiële autoriteiten vereist. In dit verband beschikt de Bank over twee bevoegdheden. Zoals hieronder uiteengezet kan de Bank aanbevelingen richten aan de ECB/het GTM voor de toepassing van deze instrumenten op belangrijke instellingen die onder rechtstreeks toezicht van de ECB staan. Ten tweede beschikt de Bank, als bevoegde autoriteit voor het banktoezicht, over rechtstreekse bevoegdheden om die instrumenten toe te passen op minder belangrijke instellingen die onder haar toezicht vallen.

De organieke wet van de Bank voorziet in de wettelijke basis voor andere macroprudentiële instrumenten waar de Bank rechtstreeks controle over heeft. Naast kapitaal- en liquiditeitsvereisten worden er aan de Bank macroprudentiële bevoegdheden toegekend met betrekking tot blootstellingslimieten, vereisten met betrekking tot de hefboomfinancieringsratio, voorwaarden voor de waardering van onderpand, beperkingen op dividenduitkering, regels inzake activawaardering, openbaarmakingsvereisten, en minimum

¹⁵ De kapitaalstandhoudingsbuffer is een kapitaalbuffer van 2,5% van de risicogewogen activa, die bovenop de minimumkapitaalvereisten komt.

¹⁶ Artikel 97 van de Belgische bankwet.

¹⁷ Wanneer beperkingen op grote risicoblootstellingen met maximum 15% worden aangescherpt en risicogewichten met maximum 25% worden verhoogd ten opzichte van de microprudentiële vereisten, geldt een lichtere procedure.

¹⁸ Artikel 97 van de Belgische bankwet.

financieringsvereisten.¹⁹ In de mate dat ze buiten de werkingssfeer van de geharmoniseerde regels van CRD IV en CRR vallen, kunnen deze instrumenten flexibel worden toegepast door de Bank.

Ten derde verleent de organieke wet van de Bank aan de Bank de bevoegdheid om aanbevelingen te richten aan bevoegde autoriteiten wanneer de maatregelen die moeten worden genomen om de financiële stabiliteit te handhaven, buiten haar bevoegdheid vallen.²⁰ Indien er geen gevolg wordt gegeven aan de aanbevelingen, dient de betrokken autoriteit de redenen daarvoor op te geven. De aanbevelingen kunnen betrekking hebben op specifieke maatregelen, zoals beperkingen inzake kredietverstrekking in de vorm van caps op LTV's of D(S)TI's, indien er specifieke risico's opduiken, bijvoorbeeld in de vastgoedsector. Deze instrumenten vallen onder de verantwoordelijkheid van de federale overheid, doordat ze een impact hebben op andere economische of sociale beleidsterreinen.²¹ Meer in het algemeen kunnen de macroprudentiële aanbevelingen van de Bank ook betrekking hebben op wijzigingen in het belastingregime, het invoeren van een wettelijk kader voor aanvullende regelgevende vereisten en voorstellen om de regelgevingsperimeter aan te passen of uit te breiden tot nog niet gereguleerde entiteiten. De Bank kan ook aanbevelingen richten aan de Europese autoriteiten, zoals de ECB/het GTM, wanneer het toe te passen instrument onder hun bevoegdheid valt.

Zoals eerder vermeld zijn het macroprudentieel kader in het algemeen en het Europees wettelijk macroprudentieel kader in het bijzonder nog steeds in ontwikkeling. Bovendien is het systeemrisico niet beperkt tot de banksector maar komt het voort uit (endogene) interacties tussen financiële instellingen, markten, infrastructuren en de economie in het algemeen. Door deze veelzijdige en voortdurend veranderende aard van het systeemrisico moeten de macroprudentiële beleidsmakers waakzaam blijven voor nieuwe bronnen van systeemrisico en hun macroprudentiële instrumenten daaraan aanpassen.

¹⁹ Artikel 36/34 van de organieke wet van de Bank.

²⁰ Artikel 36/35-37 van de organieke wet van de Bank.

²¹ Artikel 36/38 van de organieke wet van de Bank.

C. Welke aanpak hanteert de Bank voor het macroprudentieel beleid?

1. De algemene beginselen van de Bank voor het macroprudentieel beleid

Hoewel de Bank streeft naar transparantie ten opzichte van de relevante belanghebbenden en deze belanghebbenden ook zoveel mogelijk raadpleegt, neemt zij haar beslissingen en maatregelen in het kader van haar macroprudentieel mandaat los van politieke overwegingen en onafhankelijk van de financiële sector. De macroprudentiële beslissingen en maatregelen worden in overeenstemming met een publiek mandaat en in het openbaar belang genomen, op basis van een zorgvuldige afweging van de kosten en baten, en zijn er uitsluitend op gericht de financiële stabiliteit te waarborgen.

Aangezien systeemrisico een begrip met vele facetten is, moet het kader van de Bank voor de beoordeling van het macroprudentieel risico uiteenlopende bedreigingen voor de stabiliteit van het financiële stelsel bestrijken die betrekking hebben op alle segmenten van de financiële sector. In het licht van de uitdagingen die inherent zijn aan de kwantitatieve beoordeling van het systeemrisico en van de beperkingen ervan, is er in elke fase van het macroprudentieel besluitvormingsproces een belangrijke rol weggelegd voor deskundige beoordeling. Er is geen automatische link tussen de kwantitatieve gegevens of indicatoren die in aanmerking worden genomen bij de risicobeoordeling en de inwerkingstelling/opheffing van macroprudentiële beleidsmaatregelen. Vooraleer zij een specifieke beslissing of maatregel neemt, tracht de Bank een ex ante kosten-batenanalyse uit te voeren van verschillende relevante beleidskeuzes. Bij de selectie van de gewenste beleidskeuze houdt de Bank rekening met de effectiviteit en efficiëntie van de beschikbare opties, en besteedt zij ook voldoende aandacht aan de reeds bestaande macroprudentiële en microprudentiële beleidsmaatregelen (b.v. kapitaalvereisten in het kader van Pijler 2). Meer specifiek houdt de Bank, wanneer zij overweegt macroprudentiële maatregelen te nemen, rekening met de impact van reeds genomen beleidsmaatregelen, om dubbeltelling van geïdentificeerde risico's te vermijden.

Bovendien zal de impact van macroprudentiële beleidsinstrumenten altijd door een zekere mate van onzekerheid worden omgeven. Daarom acht de Bank het raadzaam dat macroprudentiële beleidsinstrumenten geleidelijk en behoedzaam worden toegepast. De Bank beoogt een belangrijke bijdrage te leveren aan de handhaving van de stabiliteit van het Belgische financiële stelsel, in de eerste plaats door te waarborgen dat de marktactoren over voldoende veerkracht beschikken, wat door de Bank als een noodzakelijke voorwaarde voor de financiële stabiliteit wordt beschouwd. Het macroprudentieel beleid van de Bank is er noch op gericht om de financiële cycli of de conjunctuurcycli te sturen, noch om de financiële risico's volledig weg te nemen of om geïsoleerde problemen bij individuele instellingen te verlichten.

De Bank houdt ook voldoende rekening met de grensoverschrijdende aspecten van het macroprudentieel beleid. Zoals eerder vermeld oefent de Bank haar macroprudentieel mandaat uit in de bredere context van het ESFS en het GTM. In deze context onderschrijft de Bank coördinatie en samenwerking met zowel de ECB als het ESRB. De Belgische financiële sector wordt ook gekenmerkt door de aanwezigheid van grote internationale spelers en aanzienlijke investeringen in opkomende economieën in Europa. Coördinatie met de autoriteiten van thuis- en gastlanden over macroprudentiële aangelegenheden, in het bijzonder over risico's

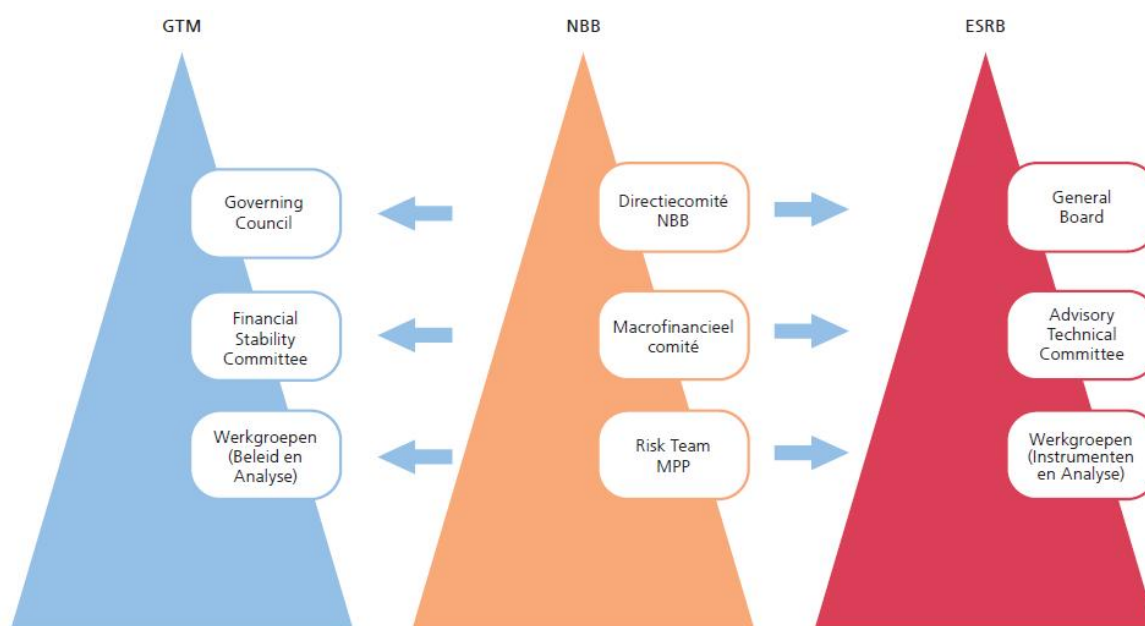
die samenhangen met intragroepsposities tussen moederondernemingen en hun dochters, wordt daarom van essentieel belang geacht. De Bank ondersteunt ook inspanningen om op internationaal niveau voor een gelijk speelveld te zorgen door toepassing van het wederkerigheidsbeginsel.

2. Het kader van de Bank voor macroprudentiële besluitvorming

2.1 De organisatiestructuur van de Bank voor macroprudentiële beleidsvoering

Om te zorgen voor een goede voorbereiding van de risicobeoordeling en van het besluitvormingsproces over eventuele beleidsmaatregelen, inclusief de selectie en kalibratie van macroprudentiële instrumenten wanneer er bedreigingen voor de financiële stabiliteit optreden, heeft de Bank een specifiek intern organisatorisch kader ontwikkeld. Dit kader berust op verschillende interne structuren die alle relevante departementen van de Bank samenbrengen bij elke fase van het beoordelings- en besluitvormingsproces. De interdepartementale samenstelling van deze interne structuren garandeert dat de risicoanalyses en -beoordelingen uitvoerig worden besproken, en dat rekening wordt gehouden met uiteenlopende standpunten, gelet op de complexiteit van de systeemrisico's.

Grafiek 3 - Interne organisatie van het macroprudentieel beleid in de Bank, het GTM en het ESRB



Bronnen: ECB, NBB.

Zo zijn onder het Directiecomité van de Bank, dat de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid inzake macroprudentieel beleid heeft, twee structuren opgezet. De eerste structuur is het Macrofinancieel comité (Macro-Financial Committee, MFC), dat is samengesteld uit de chefs van de betrokken departementen en dat belast is met het voorbereiden van de vergaderingen van het Directiecomité van de Bank, dat optreedt als macroprudentiële autoriteit. Het MFC bespreekt de risicobeoordeling vanuit een beleids oogpunt en beveelt

beleidsmaatregelen aan als die noodzakelijk worden geacht. Het MFC neemt ook het secretariaat waar van het Directiecomité van de Bank, in zijn hoedanigheid van macroprudentiële autoriteit, en legt ontwerpen voor publieke communicatie over macroprudentiële beslissingen voor aan het Directiecomité. De tweede structuur is het Risk Team Macroprudential Policy (RT MPP), waarin alle relevante departementen van de Bank vertegenwoordigd zijn op technisch niveau. Het RT MPP bereidt de vergaderingen van het MFC voor door zich toe te spitsen op de risicobeoordeling, en vooral op het opsporen van mogelijke systeemrisico's en het beoordelen van de macroprudentiële maatregelen die zouden kunnen worden genomen om deze risico's aan te pakken, inclusief hun kalibratie.

De organisatiestructuur werd ontworpen in de Bank om een optimale synergie te creëren tussen de gebruikelijke taken van een centrale bank en de verschillende prudentiële verantwoordelijkheden. De structuur is gebaseerd op het “vier-ogen”-principe en combineert een verticale en horizontale benadering, waarbij de analyse van de individuele financiële instellingen en infrastructuren wordt getoetst aan een systematisch onderzoek van de micro- en macroprudentiële risicocategorieën.

De coördinatie van de Bank met respectievelijk het ESRB en het GTM inzake de macroprudentiële beleidsvoering wordt vergemakkelijkt door het feit dat deze drie instellingen vergelijkbare institutionele structuren hebben opgezet voor de macroprudentiële besluitvorming. Op het hoogste niveau bestaat er een wisselwerking tussen het Directiecomité van de Bank, dat optreedt als macroprudentiële autoriteit, de Governing Council van de ECB voor het GTM en de General Board van het ESRB. Op een lager coördinerend niveau beantwoordt het kader van de Bank aan dat van het GTM en het ESRB, waarbij het MFC de tegenhanger vormt van het Financial Stability Committee (FSC) en het Advisory Technical Committee (ATC). Deze link bestaat tevens op een meer technisch niveau, waarbij de substructuren van het FSC (Groep Macroprudentiële Analyse en Groep Macroprudentieel Beleid) en de overeenstemmende substructuren van het ATC (Werkgroep Analyse en Werkgroep Instrumenten) worden weerspiegeld in het RT MPP van de Bank.

2.2 Het kader van de Bank voor de beoordeling van macroprudentiële risico's

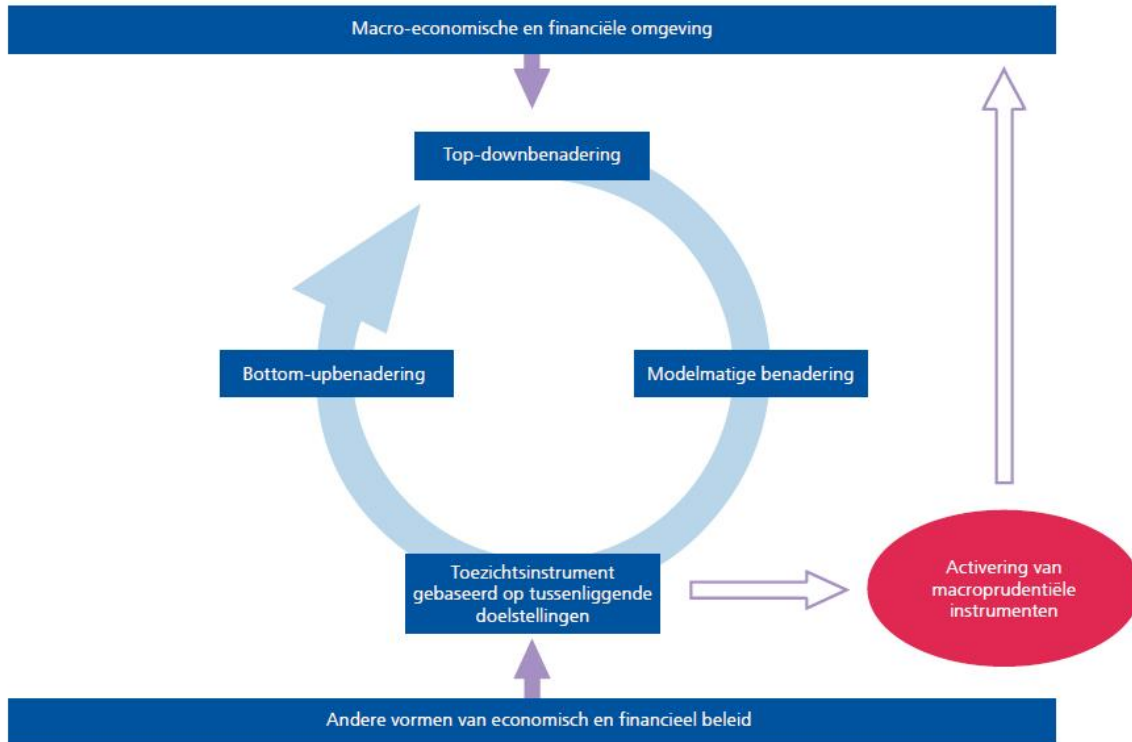
Een doeltreffend macroprudentieel beleid is ondenkbaar zonder regelmatige en uitgebreide analyses van potentiële risico's voor de stabiliteit van het financieel stelsel en daarmee verband houdende kwetsbaarheden in systeemrelevante financiële instellingen of in de sector als geheel. De macroprudentiële risicoanalyses van de Bank worden tweemaal per jaar uitgevoerd en berusten op informatie uit een combinatie van drie pijlers: een top-downbenadering, een bottom-upbenadering en een modelmatige identificatie van de potentiële bedreigingen voor de financiële stabiliteit in de Belgische financiële sector. De Bank werkt verder aan de ontwikkeling van haar analytische kaders en instrumenten, mede in afwachting van de mogelijke uitbreiding van het macroprudentieel beleid buiten het bankwezen.

De top-downbenadering bepaalt de uit nationale en internationale factoren voortvloeiende potentiële risico's voor de houdbaarheid en de leefbaarheid van Belgische banken, verzekeringsondernemingen en financiële marktinfastructuren, en de daarmee gepaard gaande gevolgen voor de financiële stabiliteit. Deze benadering omvat een beoordeling van de gevolgen van algemene economische en financiële ontwikkelingen voor de winst- en verliesrekening, de balansen of het liquiditeitsprofiel van de financiële instellingen. De analyses van algemene economische en financiële ontwikkelingen berusten op een breed gamma aan economische parameters, zoals de economische groei, macro-economische onevenwichtigheden,

rentetarieven, kredietgroei, de financiële situatie van huishoudens en bedrijven, groei van de huizenprijzen, enz.

De bottom-upbenadering peilt naar de voornaamste aandachtspunten in de lopende risicoanalyses van de departementen van de Bank die belast zijn met het microprudentieel toezicht op de Belgische banken, verzekeringsondernemingen en financiëlemarktinfrastructuren. Deze komen naar voor in onder andere de analyse van instellingsspecifieke ontwikkelingen of sectorspecifieke uitdagingen, en kunnen wel of niet gerelateerd zijn aan veranderingen in macrofinanciële risicoparameters. Ook de relevante informatie die voortkomt uit marktkennis, maakt deel uit van de bottom-upbenadering.

Grafiek 4 - Analyse van macroprudentiële risico's door de Bank



Bron: NBB.

De derde pijler behelst een meer modelmatige aanpak voor de identificatie van de mogelijke bedreigingen voor de stabiliteit van de Belgische financiële sector. Dit modelmatig kader bestaat uit een overzicht van de Belgische financiële cyclus, die informatie bestrijkt die gebaseerd is op een reeks indicatoren met betrekking tot kredietontwikkelingen, de banksector, de schuldgraad in de economie, de vastgoedmarkt en de huidige ontwikkelingen in de financiële markten. Dit overzicht wordt aangevuld met een 'early warning'-systeem voor het opsporen van een eventuele opbouw van kwetsbaarheden die bijvoorbeeld voortvloeien uit de kredietverlening en de schuldpositie in de niet-financiële private sector, ontwikkelingen in de vastgoed- en banksector en andere macrofinanciële tendensen. De signaleringsdrempels voor 'early warning'-indicatoren en -modellen worden gekalibreerd op basis van in het verleden opgetreden bankencrises, aan de hand van een reeks statistische technieken. Deze drempels bepalen de intensiteit van de risicosignalen die worden gegenereerd door de indicatoren en de modellen voor een specifieke voorspellingshorizon.

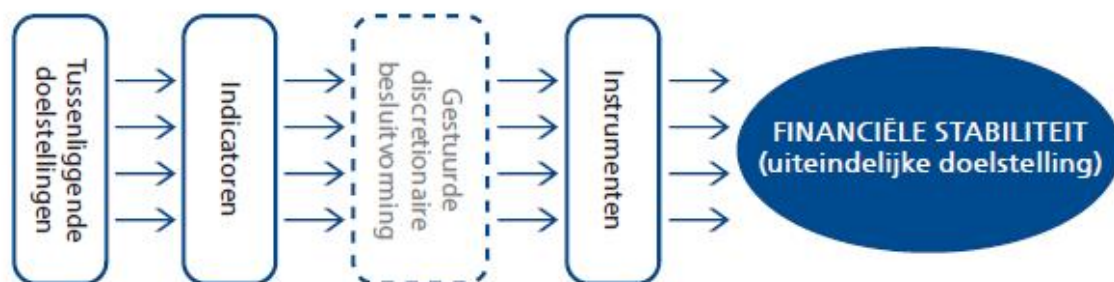
Op basis van deze macroprudentiële risicoanalyse worden potentiële risicogebieden vastgesteld waarvoor een meer gedetailleerde analyse vereist is, en wordt beslist over de mogelijke activering van macroprudentiële instrumenten. De verwachte of feitelijke gevolgen van dergelijke eerder genomen maatregelen worden opgenomen in de daaropvolgende risicoanalyses.

2.3 De rol van tussenliggende doelstellingen in de macroprudentiële besluitvorming van de Bank

Zoals reeds vermeld, heeft het ESRB tussenliggende doelstellingen vastgelegd om de brede uiteindelijke doelstelling om bij te dragen tot de financiële stabiliteit te operationaliseren. Een dergelijke operationalisering houdt in dat tussenliggende doelstellingen worden omgezet in een reeks kwantificeerbare maatstaven of indicatoren die bedoeld zijn om de ontwikkeling van systeemrisico's vast te leggen.

De bovengenoemde top-down- en modelmatige benaderingen die deel uitmaken van het kader voor de beoordeling van macroprudentiële risico's van de Bank omvatten een breed scala aan indicatoren die betrekking hebben op diverse risico's. In dit kader heeft de Bank een toezichtsinstrument ontwikkeld dat een reeks sleutelindicatoren bundelt die gebaseerd zijn op de vier tussenliggende doelstellingen van het ESRB met betrekking tot de banksector. Dit toezichtsinstrument is bedoeld om de band te versterken tussen het breed scala aan informatie waarvan gebruik gemaakt wordt in het risicobeoordelingskader van de Bank en de macroprudentiële beleidsopties waarover de Bank beschikt.

Grafiek 5 - De operationalisering van het macroprudentieel beleid



Bron: ESRB.

Kader 1: Het op tussenliggende doelstellingen gebaseerde toezichtsinstrument van de Bank

Het op tussenliggende doelstellingen gebaseerde toezichtsinstrument bundelt een reeks sleutelindicatoren die gegroepeerd zijn op basis van de vier tussenliggende doelstellingen van het ESRB voor de banksector. Deze indicatoren hebben betrekking op de opbouw van risico's in de financiële instellingen (banksector, verzekeringssector, financiële entiteiten die niet tot de bank- of verzekeringssector behoren), de niet-financiële private sector (huishoudens en niet-financiële ondernemingen), financiële markten en de vastgoedmarkt.

Elke tussenliggende doelstelling omvat ook een aantal indicatoren die kunnen wijzen op het zich voordoen van risico's en de eventuele noodzaak om macroprudentiële beleidsmaatregelen te versoepelen. Deze indicatoren zijn grotendeels dezelfde voor de verschillende tussenliggende doelstellingen en omvatten indicatoren die het zich voordoen van kredietverliezen, liquiditeits- en renterisico signaleren, en financiëlemarktindicatoren.

Het reduceren en voorkomen van buitensporige kredietgroei en schuldenlast (hefboomfinanciering)

Er is vastgesteld dat buitensporige kredietgroei een belangrijke bepalende factor is bij financiële crises. Risico-illusie en endogeen risicogedrag in tijden van sterke groei leiden tot overdreven kredietverstrekking, slechtere kredietverleningscriteria, potentiële zeepbellen op de activamarkten, en de toename van hefboomfinanciering binnen het financieel stelsel en de schuldenlast van de kredietnemers in de reële economie. Deze ontwikkelingen maken het financieel stelsel kwetsbaarder voor schokken, doordat financiële onevenwichtigheden externe effecten teweegbrengen die verband houden met kredietschaarste (credit crunch).

De indicatoren die deel uitmaken van deze eerste tussenliggende doelstelling hebben tot doel verschillende dimensies van deze risico's vast te leggen: de kredietcyclus, de schuldenlast van de niet-financiële private sector, de hefboomfinanciering in de financiële sector, onevenwichtigheden op de financiële en activamarkten (waaronder de vastgoedmarkt) en externe onevenwichtigheden.

Het reduceren en voorkomen van buitensporige looptijd- en liquiditeitstransformatie (looptijdonevenwichtigheden en marktliquiditeit)

De ervaring leert dat kredietcycli samenvallen met toegenomen gebruik van kortetermijnfinanciering. Buitensporige liquiditeitstransformatie houdt risico's in voor de financiële stabiliteit door neerwaartse liquiditeitsspiralen die worden gekenmerkt door externe effecten in verband met gedwongen verkoop van activa (fire sales) en door besmetting als gevolg van het opdrogen van de liquiditeit. Looptijdtransformatie is een belangrijke determinant van liquiditeitstransformatie en kan daarnaast de gevoeligheid voor renterisico vergroten.

De indicatoren die deze onderliggende doelstelling operationaliseren, zijn bijgevolg toegespitst op de actualiquiditeit, de stabiliteit van de financiering, en de looptijdtransformatie in de financiële sector.

Het beperken van concentraties van directe en indirecte risicoblootstelling

Direct concentratierisico vloeit voort uit grote blootstellingen aan de niet-financiële sector (bijvoorbeeld de

huizenmarkt, overheden) en uit blootstellingen tussen financiële entiteiten. Zowel op de actief- als op de passiefzijde maakt deze concentratie het financieel stelsel gevoeliger voor gemeenschappelijke schokken. Daarnaast ontstaan indirecte blootstellingen binnen het stelsel door de onderlinge verwevenheid van financiële instellingen en de besmettelijke gevolgen van gemeenschappelijke blootstellingen via de gedwongen verkoop van activa.

De indicatoren die deel uitmaken van de derde tussenliggende doelstelling omvatten indicatoren die de activa-, inkomsten- en financieringsconcentraties van financiële instellingen meten. Bovendien wordt de mate van overeenstemming van deze dimensies tussen de financiële instellingen beoordeeld. Tot slot worden er ook indicatoren opgenomen die de mate van verwevenheid binnen het financieel stelsel vastleggen.

Het beperken van de systeemimpact van slecht op elkaar afgestemde prikkels om moral hazard te verminderen

Sommige delen van het financieel stelsel kunnen worden beschouwd als 'too big to fail' wegens het belang ervan voor de reële economie en/of voor de rest van het financieel stelsel. De aanwezigheid van overheidsvangnetten kan leiden tot moral hazard, wat het nemen van buitensporige risico's in de hand kan werken. Hoewel het beloningsbeleid van banken en de druk van de aandeelhouders en de markt niet strikt verband houden met moral hazard, kunnen ze toch de beweegredenen van bankmanagers beïnvloeden en aanzetten tot een buitensporige zoektocht naar rendement.

Indicatoren voor moral hazard / too big to fail omvatten maatstaven van het belang van de financiële subsectoren voor de reële economie en voor de rest van het financieel stelsel, terwijl de indicatoren voor de zoektocht naar rendement verband houden met kredietverleningscriteria, de winstgevendheid van financiële instellingen en de risicograad van de door hen aangehouden activa.

Het toezichtsinstrument dient met name als leidraad voor het selecteren van beleidsopties die geschikt zijn voor het verminderen van de vastgestelde risico's. Om het geschikte instrument te kunnen selecteren, moeten de instrumenten en hun verwacht transmissiemechanisme worden gekoppeld aan de onderliggende risico's en aan de doelstellingen van het macroprudentieel beleid. In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste instrumenten waarover de Bank beschikt, en worden deze in verband gebracht met de tussenliggende doelstellingen van het ESRB. Er zij opgemerkt dat in de tabel alleen de voornaamste tussenliggende doelstelling van een bepaald instrument wordt opgenomen. Het gebruik van instrumenten kan echter ook andere tussenliggende doelstellingen (onrechtstreeks) beïnvloeden. Een aantal van de instrumenten (bv. sectorale kapitaalvereisten, systeemrisicobuffer) kunnen worden gebruikt om verschillende tussenliggende doelstellingen te verwezenlijken.

Tabel 1 - Tussenliggende doelstellingen en macroprudentiële instrumenten van de Bank voor de banksector

Tussenliggende doelstelling	Categorie	Instrumenten
Het reduceren en voorkomen van buitensporige kredietgroei en schuldenlast	Kapitaal	Contracyclische kapitaalbuffer, sectorale kapitaalvereisten (vastgoed, binnen de financiële sector), systeemrisicobuffer, hefboomfinancieringsratio
	Beperkingen inzake kredietverstrekking	Aanbeveling met betrekking tot de toepassing van een limiet op de loan-to-value en debt-to-income ratio's, beperkingen op grote risicoblootstellingen
Het reduceren en voorkomen van buitensporige looptijd- en liquiditeitstransformatie	Liquiditeit	Netto stabiele financieringsratio, liquiditeitsdekkingsratio
Beperken van concentraties van directe en indirecte risicoblootstelling	Kapitaal	Sectorale kapitaalvereisten (vastgoed, binnen de financiële sector), systeemrisicobuffer, hefboomfinancieringsratio
	Beperkingen inzake kredietverstrekking	Aanbeveling met betrekking tot de toepassing van een limiet op de loan-to-value en debt-to-income ratio's, beperkingen op grote risicoblootstellingen
Het beperken van de systeemimpact van slecht op elkaar afgestemde prikkels om moral hazard te verminderen	Kapitaal	Kapitaalbuffers voor mondiaal/andere systeemrelevante instellingen, systeemrisicobuffer, hefboomfinancieringsratio
	Liquiditeit	Netto stabiele financieringsratio, liquiditeitsdekkingsratio

Bron: NBB.

Toelichting: De tabel bevat enkel de belangrijkste instrumenten van de Bank in de verschillende categorieën.

3. Communicatie van de Bank over het systeemrisico en het macroprudentieel beleid

Met de communicatie van de Bank over het systeemrisico en het macroprudentieel beleid worden verschillende doelstellingen beoogd: de kennis van de marktdeelnemers en het grote publiek over aangelegenheden die verband houden met financiële stabiliteit en systeemrisico's vergroten, macroprudentiële beleidsbeslissingen voorspelbaarder maken en de verwachtingen van de marktdeelnemers beheren, het inzicht van de marktdeelnemers en het grote publiek in de redenen voor en het beoogde effect van de macroprudentiële beleidsmaatregelen vergroten, de internationale coördinatie van de macroprudentiële beleidsmaatregelen verbeteren, de naleving door de marktdeelnemers van zowel nationale als internationale macroprudentiële beleidsmaatregelen vergemakkelijken, en zorgen dat verantwoording wordt afgelegd.

De strategie van de Bank voor de communicatie over het systeemrisico en het macroprudentieel beleid houdt onder meer in dat zij een aantal periodieke mededelingen verricht. Het Financial Stability Report (FSR) van de Bank biedt een overzicht van de ontwikkelingen op het gebied van financiële stabiliteit in de Belgische financiële sector. Bovendien bevat het FSR het Macroprudentieel Verslag van de Bank, dat een gerichte bespreking bevat van de belangrijkste risico's voor de financiële stabiliteit, een overzicht van de macroprudentiële beslissingen, maatregelen en aanbevelingen van de Bank (met inbegrip van de opzet ervan en de redenen ervoor), en van de belangrijkste activiteiten van de Bank met betrekking tot de ontwikkeling van

het macroprudentieel kader. De belangrijkste boodschappen uit het FSR van de Bank worden ook opgenomen in het Jaarverslag van de Bank. De belangrijkste macroprudentiële risico's en beslissingen worden verder belicht tijdens de persconferenties die ter gelegenheid van de publicatie van deze verslagen worden gehouden.

Zoals vereist door de Belgische bankwet, communiceert de Bank ook periodiek op haar website en via persberichten over de driemaandelijke vaststelling van het percentage van de contracyclische kapitaalbuffer voor in België gelegen kredietrisicoblootstellingen, en over de jaarlijkse opstelling van de lijst van binnenlandse systeemrelevante banken. Voor deze periodieke macroprudentiële beleidsbeslissingen werden aparte en meer gedetailleerde beleids- en communicatiestrategieën ontwikkeld.²²

Bovendien kan de Bank beslissen om op ad hoc-basis te communiceren, op haar website en via persberichten en andere publicaties, over de heersende bedreigingen voor de financiële stabiliteit of over macroprudentiële beslissingen.

Zowel in haar periodieke en ad hoc mededelingen als in de motivering van haar macroprudentiële beslissingen tracht de Bank beknopt maar duidelijk te communiceren over de vastgestelde bedreigingen voor de financiële stabiliteit. Daar waar de Bank zich voor haar risicobeoordeling en macroprudentiële beslissingen op een breed scala van gegevens en indicatoren baseert, streeft zij in haar macroprudentiële berichtgeving naar transparantie en duidelijkheid door bij haar motivering uit te gaan van een beperkt aantal sleutelindicatoren die van belang worden geacht voor het betrokken systeemrisico en/of macroprudentieel instrument. De Bank doet enkel toegevingen op het transparantiebeginsel indien de bekendmaking van de risicobeoordeling of van de macroprudentiële beslissing door de inhoud ervan of door de omstandigheden extra risico's zou meebrengen voor de financiële stabiliteit of indien de uitwisseling van bepaalde informatie in strijd is met de wet.

Wat specifiek de communicatie over (geplande) macroprudentiële beleidsmaatregelen betreft, pleegt de Bank overleg met de marktdeelnemers en de betrokken autoriteiten. Dit overleg helpt bij het informeren van de marktdeelnemers, als potentiële adressaten van macroprudentiële beslissingen, over de achtergrond en de modaliteiten van de voorgestelde beleidsmaatregel. Deze informatie-uitwisseling laat de Bank ook toe met meer kennis van zaken beslissingen te nemen. Naast de door de prudentiële wetgeving opgelegde formele kennisgevingsvereisten leiden ook de informele contacten met de betrokken autoriteiten, waaronder de ECB en het ESRB, tot een beter gefundeerd besluitvormingsproces en tot een verbetering van de internationale coördinatie van de macroprudentiële beleidslijnen.

Wat dit laatste betreft bevat de website van de Bank ook een specifieke rubriek over de wederkerigheid van macroprudentiële maatregelen. Deze rubriek bevat informatie over het Belgische kader voor wederkerigheid²³, aankondigingen van door de Bank genomen beslissingen om door andere landen getroffen macroprudentiële maatregelen te erkennen, en informatie voor marktdeelnemers over de contracyclische bufferpercentages die in andere landen worden toegepast.

²² Zie het document 'Vaststelling van het contracyclische bufferpercentage in België: Een beleidsstrategie' en de 'Jaarlijkse publicatie betreffende de identificatie van en aanvullende kapitaalvereisten voor Belgische O-SII's' van de Bank (www.nbb.be).

²³ Zie het document 'Wederkerigheid van macroprudentiële maatregelen: algemeen kader en toepassing in België' (www.nbb.be).

Ten slotte zijn er passende regelingen inzake de verantwoordingsplicht opgenomen in de organieke wet van de Bank, die inhouden dat de Bank verslag dient uit te brengen aan het Parlement over haar opdracht om bij te dragen tot de financiële stabiliteit.²⁴ Om aan dit vereiste te voldoen, bezorgt de Bank aan het Parlement haar jaarverslag en het speciaal daarvoor in het leven geroepen Macroprudentieel Verslag. De Gouverneur kan ook worden gehoord op verzoek van het Parlement of op eigen initiatief. Om de transparantie en de verantwoordingsplicht te verbeteren, worden de door de Bank geformuleerde aanbevelingen bovendien openbaar gemaakt, behalve, zoals hoger vermeld, in gevallen waar ze mogelijke risico's voor de financiële stabiliteit kunnen inhouden.

²⁴ Artikel 28 van de organieke wet van de Bank.