

Beoordeling van de kennisgeving door België overeenkomstig artikel 458 van Verordening (EU) nr. 575/2013 betreffende de toepassing van een strengere nationale maatregel voor hypothecaire leningen op niet-zakelijk onroerend goed

Inleiding

Het Europees Comité voor Systeemrisico's (European Systemic Risk Board, ESRB) heeft op 14 februari 2017, overeenkomstig artikel 458 van de Verordening kapitaalvereisten (Capital Requirements Regulation, CRR)¹, van België een officiële kennisgeving ontvangen dat het land van plan is een nationale maatregel te treffen teneinde het toegenomen systeemrisico vanuit de binnenlandse markt voor hypothecaire leningen op niet-zakelijk onroerend goed aan te pakken. Krachtens artikel 458 van de CRR is het ESRB verplicht om de Raad, de Europese Commissie en België binnen een maand na ontvangst van deze kennisgeving van een advies te voorzien. Het advies dient gepaard te gaan met een beoordeling van de nationale maatregel aan de hand van de in artikel 458, lid 2, van de CRR genoemde punten.

De beoordeling van het ESRB richt zich op de nettovoordelen van de nationale maatregel voor handhaving van de financiële stabiliteit. In Besluit ESRB/2015/4² zet het ESRB het procedureel kader voor het verstrekken van adviezen krachtens artikel 458 van de CRR uiteen. Het ESRB heeft met name de redenen voor en de voordelen van de maatregel beoordeeld op grond van de onderstaande criteria.

- **Rechtvaardiging:** Is er sprake van een toename van risico en vormt dit een bedreiging voor de financiële stabiliteit op nationaal niveau? Kan het risico adequaat worden aangepakt met behulp van andere instrumenten als bedoeld in de Richtlijn kapitaalvereisten (CRD IV)³/CRR, gezien hun relatieve doeltreffendheid?
- **Doeltreffendheid:** Is het waarschijnlijk dat de maatregel zijn doel bereikt?
- **Doelmatigheid:** Bereikt de maatregel zijn doel op kostenefficiënte wijze, d.w.z. zijn het passende instrument en de passende kalibratie gebruikt?
- **Proportionaliteit en gevolgen voor de Interne Markt:** Is er een goede balans tussen de kosten die voortvloeien uit de maatregel en het probleem dat ermee moet worden aangepakt, ook rekening houdend met mogelijke grensoverschrijdende overloopeffecten? Waar toepasselijk kan het ESRB wijziging van de maatregel voorstellen ter beperking van mogelijke negatieve overloopeffecten.

¹ 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.

² Besluit van het Europees Comité voor systeemrisico's van 16 december 2015 betreffende een coördinatiekader voor de kennisgeving door betrokken autoriteiten van nationale macroprudentiële beleidsmaatregelen, het uitbrengen van adviezen en aanbevelingen door het ESRB en tot intrekking van Besluit ESRB/2014/2.

³ 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, tot wijziging van Richtlijn 2002/87/EG en tot intrekking van de Richtlijnen 2006/48/EG en 2006/49/EG.

De voorgestelde maatregel behelst een additionele macroprudentiële kapitaalbuffer. De twee onderdelen van de buffer worden berekend op basis van een directe en een indirecte (via hogere LGD (*loss given default*)-bodems) verhoging van de risicogewogen activa (*risk-weighted assets*, RWA) ten opzichte van de voor microprudentiële doeleinden gebruikte RWA. Hierbij dient te worden benadrukt dat de microprudentiële risicoparameters die bij de berekening van de RWA worden gebruikt (d.w.z. LGD's en de waarschijnlijkheid van wanbetaling (*probability of default*, PD), niet worden gewijzigd.

De macroprudentiële buffer wordt berekend op basis van een wijziging (verhoging) van de RWA bestaande uit de navolgende twee onderdelen.

- **Een algemene opslag van 5 procentpunt op de risicowegingen** voor banken die de interneringbenadering (IRB) toepassen op blootstellingen aan hypotheek op niet-zakelijk onroerend goed waarvan het onderpand in België is gelegen.
- **Een aanvullende, risicogevoelige opslag op de risicowegingen** voor bovengenoemde blootstellingen die op het moment dat de buffer wordt berekend, een geïndexeerde LTV-ratio (*loan-to-value*) hebben van meer dan 80%. Meer in het bijzonder wordt er bij de berekening van de aanvullende buffervereiste op het niveau van de afzonderlijke leningen een hogere LGD-bodem gehanteerd dan de microprudentiële LGD-bodem van 10% als:
 - de geïndexeerde LTV hoger is dan 80% maar lager dan of gelijk aan 90%. In dat geval wordt voor de berekening van de buffer een LGD-bodem van 20% gehanteerd;
 - de geïndexeerde LTV hoger dan 90% of onbekend is. In dat geval wordt voor de berekening van de buffer een LGD-bodem van 30% gehanteerd.

Het begrip “geïndexeerde LTV” is gebaseerd op het begrip “huidige lening-waarderatio” zoals bedoeld in de Aanbeveling van het Europees Comité voor systeemrisico's van 31 oktober 2016⁴, met enige aanpassingen aan de Belgische markt. Het heeft betrekking op de som van alle leningen of leningtranches waarvoor de kredietnemer per de rapportagedatum onroerend goed als zekerheid heeft verstrekt, ten opzichte van de actuele waarde van het onroerend goed. De Nationale Bank van België (NBB) verstrekt de banken richtsnoeren voor de berekening van de geïndexeerde LTV en houdt daarbij rekening met de diverse in de Aanbeveling van het ESRB genoemde criteria voor de berekening van de huidige (geïndexeerde) LTV (bv. een onafhankelijke en voldoende gedetailleerde beoordeling van de actuele waarde van het onroerend goed).

De maatregel wordt als verordening ingevoerd door de NBB en wordt wettelijk aangenomen bij Koninklijk Besluit. De maatregel dient in mei 2017 van kracht te worden, aansluitend op het vervallen van de huidige macroprudentiële maatregel, die eveneens op grond van artikel 458 van de CRR is genomen en die een algemene opslag op risicowegingen van 5 procentpunt behelst en daarmee overeenkomt met het eerste onderdeel van de voorgestelde maatregel, zoals hierboven beschreven. Bij de persconferentie die de NBB in juni 2016 heeft gehouden naar aanleiding van de presentatie van haar Financial Stability Report (FSR)⁵ benadrukte zij de toegenomen risico's voor de financiële stabiliteit die voortvloeien uit de sector niet-zakelijk onroerend goed en kondigde ze aan de voorgestelde maatregel in te willen voeren op voorwaarde dat deze door de Europese autoriteiten wordt goedgekeurd.

⁴ Aanbeveling van het Europees Comité voor systeemrisico's van 31 oktober 2016 betreffende het opvullen van lacunes in onroerendgoedgegevens.

⁵ Het (geheel Engelstalige) FSR bevat een artikel getiteld “Review and assessment of recent developments in the Belgian mortgage market”.

De NBB en het ESRB beschouwen de twee onderdelen als elementen van één macroprudentiële maatregel. Beide onderdelen dragen immers bij aan het doel, de veerkracht van de banken te vergroten, en zijn gezamenlijk gekalibreerd. Door de voorgestelde maatregel als één nieuwe maatregel te beschouwen en niet als een combinatie van een nieuwe maatregel en de verlenging van een bestaande maatregel (overeenkomstig respectievelijk het tweede en het eerste onderdeel van de maatregel) wordt de procedurele complexiteit van de beoordeling op grond van de regels van artikel 458 van de CRR verminderd en worden de beoordeling en de communicatie van de maatregel vergemakkelijkt.

Het ESRB heeft verder een verzoek ontvangen van de NBB een aanbeveling te doen tot wederkerige toepassing van de maatregel door andere lidstaten op grond van Aanbeveling ESRB/2015/2⁶. Dit verzoek wordt niet door het ESRB in overweging genomen dan nadat de kennisgevings- en goedkeuringsprocedure is afgerond en de maatregel feitelijk door de Belgische autoriteiten is aangenomen. Daarom wordt in dit advies verder niet ingegaan op een eventuele aanbeveling van het ESRB tot toepassing van wederkerigheid, al staat het ESRB daar in principe welwillend tegenover.

Het ESRB heeft bij zijn beoordeling van de maatregel intensief gebruikgemaakt van door de NBB verstrekte informatie, gesprekken met medewerkers van de NBB, de inbreng van de Europese Centrale Bank (ECB) en de beoordelingen van het ESRB ten behoeve van diens waarschuwing van 22 september 2016⁷.

Sectie 1: Analyse van de onderliggende systeemrisico's

Als grootste kwetsbaarheid van de Belgische woningmarkt op middellange termijn noemde het ESRB in zijn waarschuwing van 22 september 2016⁸ de snelle stijging van de totale schuldenlast van huishoudens, in combinatie met aanzienlijke groepen huishoudens die reeds schulden hebben, een en ander tegen een achtergrond van een aanzienlijke stijging van de huizenprijzen in de afgelopen twee decennia.

1.1 Kwetsbaarheden in de sector niet-zakelijk onroerend goed

Er zijn nog steeds aanwijzingen voor een aanzienlijke mate van overwaardering van niet-zakelijk onroerend goed in België. Deze zienswijze wordt geschraagd door het oordeel van deskundigen van de NBB. De prijzen van niet-zakelijk onroerend goed zijn sinds 2000 aanzienlijk gestegen, met slechts geringe prijscorrecties tijdens de financiële crisis.⁹ In het eerste kwartaal van 2016 stegen de prijzen in deze sector met 2,3% op jaarbasis en ook sneller dan de inkomens of de huren. Sinds 2010 stijgen de verhoudingen prijs/inkomen (*price-to-income*, PTI) en prijs/huur (*price-to-rent*, PTR) in een hoger tempo, en zij liggen inmiddels respectievelijk 10 en 8 procentpunt boven het gemiddelde in het eurogebied.

Uit waarderingsmethoden voor onroerend goed van de ECB blijkt dat niet-zakelijk onroerend goed in België 4% tot 31% overgewaardeerd is, afhankelijk van het gebruikte model. Veelgebruikte indicatoren, zoals de PTI en voor rentetarieven gecorrigeerde betaalbaarheidsindicatoren, duiden op een aanzienlijke overwaardering van meer dan 25%.

⁶ Aanbeveling van het Europees Comité voor systeemrisico's van 15 december 2015 betreffende de beoordeling van grensoverschrijdende effecten van macroprudentiële beleidsmaatregelen en van vrijwillige toepassing van wederkerigheid ten aanzien van macroprudentiële beleidsmaatregelen.

⁷ Zie ook het rapport van het ESRB "Vulnerabilities in the EU residential real estate sector" van november 2016.

⁸ Waarschuwing van het Europees Comité voor systeemrisico's van 22 september 2016 betreffende kwetsbaarheden op middellange termijn in de niet-zakelijk onroerendgoedsector in België.

⁹ De nominale prijzen zijn sinds 2000 ruim verdubbeld, terwijl de reële prijzen met meer dan 50% zijn gestegen.

EU-BEPERKTE TOEGANG

Volgens ramingen op grond van NBB-modellen ligt de mate van overwaardering tussen 0% en 10%. Daarbij moet worden aangetekend dat dergelijke op modellen gebaseerde ramingen een bepaalde mate van onzekerheid kennen en sterk afhangen van het gebruikte model. Bovendien worden de uitkomsten mede beïnvloed door de huidige historisch lage rente en zal een terugkeer naar hogere rentetarieven waarschijnlijk leiden tot aanzienlijke neerwaartse druk op de huizenprijzen.

1.2 Kwetsbaarheden in de sector huishoudens

De schuldenlast van huishoudens is aanzienlijk toegenomen en met name bepaalde groepen huishoudens hebben schulden. De schuldenlast van huishoudens als percentage van het bbp is gestegen van 37,4% in het eerste kwartaal van 2002 naar 59,1% in het derde kwartaal van 2016. Vergeleken met de rest van het eurogebied behoort België tot de landen waarin de schuldenlast van de huishoudens gedurende die periode het sterkst gestegen is. De schuldquote ligt inmiddels boven het gemiddelde van het eurogebied en zal de komende jaren naar verwachting verder stijgen.

De bezorgdheid over de houdbaarheid van de schuldenlast van huishoudens is door deze ontwikkelingen toegenomen. Het percentage leningen met een schuldaflossing-inkomensratio (*debt service-to-income*, DSTI) van meer dan 50% is tot 2014 weliswaar licht gedaald, vooral als gevolg van lagere krediettarieven, maar deze ontwikkeling heeft in 2015 en 2016 niet doorgezet, ondanks een verdere verlaging van de rentetarieven (voor bankcliënten). Het percentage leningen met een DSTI-ratio van meer dan 50% blijft hoog. Bovendien heeft een derde van de uitstaande leningen bij afsluiting een LTV-ratio van meer dan 90%. Een aanzienlijk deel van de totale leningenvoorraad combineert een hoge DSTI- met een hoge LTV-ratio. Eind 2015 had 26% van de uitstaande leningen bij afsluiting een DSTI-ratio van meer dan 30% én een LTV-ratio van meer dan 90%. Uit de meest recente cijfers blijkt niet dat de banken hun kredietbeleid verder hebben aangescherpt.

Er zijn echter ook enkele verzachtende factoren. Dat zijn met name: i) het hoge percentage leningen met een vaste rente; ii) wettelijke grenzen aan de variabiliteit van de rente op hypothecaire leningen; iii) het feit dat op hypothecaire leningen over het algemeen wordt afgelost en dat zij bij afsluiting een looptijd van maximaal 25 jaar hebben; en iv) het hoge niveau van de financiële activa die huishoudens bezitten in verhouding tot hun schulden.

1.3 Kwetsbaarheden in de bankensector

De Belgische banken kennen over het algemeen een solide solvabiliteits- en liquiditeitspositie en deze is verder verbeterd. In het eerste kwartaal van 2016 had de sector een CET1-ratio van 14,8%, tegenover een EU-gemiddelde van 13,9%; de LTD (*loan-to-deposit ratio*) was 88%, wat lager is dan het gemiddelde in de EU.

De Belgische bankensector heeft een relatief groot aantal blootstellingen aan hypothecaire leningen¹⁰. Het aandeel van deze posities in de totale kredietportefeuilles van de banken was eind 2015 44% (1 procentpunt meer dan het jaar daarvoor), tegenover 38% voor het eurogebied (een daling van 0,4 procentpunt). Hypothecaire leningen maken op dit moment ongeveer 18% van de balans van Belgische banken uit. Uit de bedrijfsplannen van de banken blijkt bovendien dat de verstrekking van nieuwe hypothecaire leningen de komende jaren op peil zal blijven. Gezien de aanhoudend lage rente kan dit de concurrentie versterken en er ook toe leiden dat er meer risico's worden genomen.

Vergeleken met andere lidstaten zijn de risicowegingen voor hypothecaire leningen laag. De gemiddelde IRB-risicoweging bij een hypothecaire lening (voorafgaand aan de bestaande maatregel ex artikel 458 van de CRR) is 9,6%, tegenover een ongewogen gemiddelde voor de

¹⁰ Hypothecaire en bouwleningen en leningen aan onroerendgoedbedrijven.

EU van 16% en een risicowegingsbodem van 35% volgens de standaardbenadering.¹¹ Dit lage niveau laat zich verklaren uit het feit dat bij de kalibratie van IRB-risicowegingen naar het verleden wordt gekeken en dat de kalibratie geschiedt op basis van historische gegevens voor België. De Belgische bankensector heeft in de relevante steekproefperiode geen perioden gekend van sterk dalende prijzen van niet-zakelijk onroerend goed (wat tot uiting zou zijn gekomen in de LGD's) of van een grote mate van wanbetalingen op hypothecaire leningen.

Het percentage meer risicovolle posities in de hypotheekportefeuilles van de banken is nog altijd hoog. De banken hebben zich over het algemeen toegelegd op versterking van de kredietnormen door de looptijd van hypothecaire leningen te verkorten, en het aandeel van leningen met een hoge LTV en/of een hoge DSTI in de totale nieuwe kredieten is nog altijd hoog. De NBB heeft sinds eind 2014 geen verdere verbetering geconstateerd van de LTV- en DSTI-ratio's.

Sectie 2: Doeltreffendheid en doelmatigheid van de maatregel

2.1 Hoe bestrijdt de maatregel het vastgestelde risico

De voorgestelde maatregel maakt deel uit van een groter pakket initiatieven die in de loop van enkele jaren zijn genomen om de bezorgdheid omtrent de ontwikkelingen op de Belgische woningmarkt weg te nemen. De NBB heeft in de loop van 2011 een enquête gehouden naar de portefeuilles met hypothecaire leningen van banken en de uitkomsten daarvan zijn besproken in het FSR van juni 2012. Sindsdien wordt deze enquête gehouden en worden de uitkomsten ervan door de Directie van de NBB besproken op halfjaarlijkse basis. In artikelen over de recente ontwikkelingen op de Belgische hypotheekmarkt die zijn opgenomen in het FSR van juni 2014 en juni 2016, wordt gewaarschuwd voor toegenomen risico's van hypothecaire leningen op niet-zakelijk onroerend goed.

In 2013 is een macroprudentiële maatregel genomen, die bestond in een opslag van 5 procentpunt op risicowegingen die door banken zijn berekend met behulp van de IRB-benadering voor vaststelling van de kapitaalvereisten. Die maatregel trad op 28 mei 2014 in werking bij Koninklijk Besluit van 8 december 2013 en werd, krachtens artikel 458 van de CRR, in overeenstemming gebracht met de CRR voor een periode van twee jaar. De maatregel is in mei 2016 met één jaar verlengd. Als gevolg van deze opslag was de gemiddelde risicoweging van Belgische hypothecaire leningen voor de IRB-banken ultimo 2013 in feite gestegen naar ongeveer 15%. Deze op grond van een kapitaalvereiste van 8% berekende buffer kwam op dat moment overeen met een aanvullende kapitaalvereiste van ongeveer €0,6 miljard.

Ook op microprudentieel gebied heeft de NBB eind 2013 verschillende initiatieven ondernomen. Ten eerste heeft de NBB de interne modellen van de banken aan een horizontale analyse onderworpen om te bepalen of de kalibratie van de parameters toereikend was. Uit deze analyse kwamen geen algemene punten van zorg naar voren met betrekking tot de toereikendheid van de interne modellen. Waar afzonderlijke, specifieke zwakke punten werden geconstateerd, werd de betrokken bank verplicht haar interne modellen te herzien. Een verdere diepgravende horizontale analyse van de interne modellen van banken wordt in 2017-2018 verricht door het SSM. Ten tweede werden de banken verplicht een zelfbeoordeling uit te voeren van de mate waarin iedere bank de EBA-adviezen "Good Practices for Responsible Mortgage Lending" (goede praktijken voor een verantwoordelijke hypothecaire kredietverlening) en "Good Practices for the Treatment of

¹¹ Banken die de standaardbenadering toepassen, vertegenwoordigen slechts 5% van de totale Belgische hypotheekmarkt.

EU-BEPERKTE TOEGANG

Borrowers in Payment Difficulties” (goede praktijken voor de behandeling van kredietnemers met betalingsproblemen) naleefde.

Het hoofddoel van de huidige en voorgestelde macroprudentiële maatregelen is de veerkracht van banken die blootstaan aan systeemrisico's vanuit de woningmarkt te vergroten door het kapitaal dat zij verplicht zijn aan te houden, te verhogen. Door deze maatregel zullen zij grotere potentiële verliezen op woning hypotheek kredieten kunnen opvangen dan waarmee zij in het verleden te maken hebben gehad. De NBB is bereid met het vrijgeven van de kapitaalbuffers te beginnen wanneer banken aanzienlijke verliezen zouden beginnen te lijden als gevolg van prijscorrecties op de woningmarkt en toenemende wanbetaling. Daarbij zouden de modaliteiten van de vrijgave gebaseerd worden op de specifieke marktontwikkelingen.

De forfaitaire opslag op de risicoweging en het risicogevoelige element lijken op dit moment een doeltreffende en doelmatige combinatie om het systeemrisico waarop de NBB zich richt, aan te pakken. Om te beginnen veroorzaakt de maatregel geen vertekening van de modellen die de banken gebruiken bij de raming van de PD en LGD van kredietnemers. Dat betekent dat er voor banken een prikkel blijft bestaan om een streng kredietacceptatiebeleid te voeren en adequaat onderscheid te maken tussen verschillende risico's. Als het alternatief van een risicowegingsbodem was gekozen, zouden de banken een prikkel hebben gehad om hun hypotheek krediet portefeuilles te herschikken in de richting van de meer risicovolle segmenten.

Ten tweede prikkelt het risicogevoelige onderdeel van de maatregel banken om de segmenten in hun hypotheekportefeuille met een hoog risico, d.w.z. leningen met een hoge LTV, te reduceren. Dankzij de twee LTV-drempels die in de maatregel worden gebruikt en het lineaire verband tussen LGD's en risicogewogen activa brengt het risicogevoelige element van de maatregel slechts een beperkte mate van extra complexiteit met zich mee. Door het gebruik van geïndexeerde LTV's zouden hogere kapitaalvereisten voor hypotheekleningen met een hogere LTV van tijdelijke aard moeten zijn. En gezien het feit dat de Belgische hypotheekmarkt wordt gekenmerkt door volledige aflossing van hypothecaire leningen, zou op leningen met een hoge LTV (bij afsluiting) inderdaad slechts voor korte tijd de LTV-geïndexeerde opslag op de risicowegingen worden geheven. Als de LTV-reductie echter wordt veroorzaakt door een snelle stijging van de huizenprijzen, zou de buffer een geringer effect kunnen hebben, mogelijk in tijden van toenemende systeemrisico's.

De maatregel is van toepassing op zeven banken (op geconsolideerde basis). De CET1-ratio van de betrokken banken was eind september 2016 gemiddeld 14,5%, variërend van 13,4% tot 23,9%. Het vereiste **CET1-kapitaal** van deze banken zou met in totaal €1,4 miljard stijgen. Geen van de betrokken banken zou haar kapitaal moeten verhogen om aan de aanvullende vereisten te voldoen. Dit totaalbedrag kan worden uitgesplitst in een stijging van €0,8 miljard als gevolg van de algemene opslag op de risicowegingen (die al is doorgevoerd) en een stijging van €0,6 miljard als gevolg van het aanvullende risicogevoelige element.

Uitgedrukt als de vereiste **CET1-ratio** vertegenwoordigt het bedrag een gemiddelde daling van 0,63 procentpunt. Dit cijfer kan worden uitgesplitst in 0,38 procentpunt voor het eerste onderdeel van de maatregel en 0,25 procentpunt voor het tweede.

De **gemiddelde risicoweging van hypothecaire leningen van IRB-banken** zou daarmee stijgen van 9,6% naar 18%. Deze stijging kan eveneens worden uitgesplitst, in een stijging van 5 procentpunt voor het eerste onderdeel en 3,4 procentpunt voor het tweede. Het effect op afzonderlijke banken hangt af van het bedrijfsmodel van de bank (met name de blootstelling aan hypothecaire leningen op niet-zakelijk onroerend goed) en de kwaliteit van de hypotheekportefeuille.

De volgende redenen lijken de kalibratie van de maatregel te rechtvaardigen:

- **Gevoeligheid van de uitkomsten.** De NBB heeft geen brede macro-economische stresstest gedaan om de IRB-risicoparameters te berekenen, deels omdat het ontbreken van een grote crisis in het verleden waarschijnlijk tot gevolg zou hebben dat de parameters niet bijzonder gevoelig zouden blijken voor macro-economische variabelen. In plaats daarvan heeft de NBB de impact beoordeeld op de verliesabsorptiecapaciteit van de IRB-banken op basis van verschillende scenario's voor PD's en LGD's. Het benchmarkscenario dat voor de kalibratie is gebruikt, houdt in dat het wanbetalingscijfer wordt vermenigvuldigd met een factor 5 en dat de LGD met 25 procentpunt wordt verhoogd. In een aanvullend scenario wordt bovendien een minimumpercentage wanbetalingen per instelling gehanteerd door een bodem van 4% wanbetalingen toe te passen.

De gestresste LGD komt overeen met een daling van de huizenprijzen van 25%. Dit cijfer voor een stressscenario is aanzienlijk hoger dan de door de NBB geraamde overwaardering van de huizenprijzen (ongeveer 0-10%) en houdt rekening met het mogelijke risico dat in het geval van een crisis de prijzen doorschieten. De vervijfvoudiging van de PD's is vergelijkbaar met een neergang op de woningmarkt waarbij de wanbetaling op hypothecaire leningen in de loop van één jaar stijgt van 1% naar ongeveer 5%. De NBB heeft de effecten van verandering van de belangrijkste parameters aan een nadere gevoeligheidsanalyse onderworpen, maar de orde van grootte van de uitkomsten bleef gelijk.¹²

- **Internationale vergelijking.** Volgens de EBA-cijfers voor eind 2012 hebben IRB-banken in België een gemiddelde risicoweging van rond 10%, terwijl dat in de buurlanden (behalve in Nederland, waar het percentage vergelijkbaar is met dat in België) rond 15% ligt.¹³ Toepassing van de maatregel zou de Belgische risicowegingen meer in overeenstemming brengen met die van de buurlanden.
- **'Zachte landing' gewenst.** Door de macroprudentiële buffer opnieuw met een betrekkelijk klein percentage te verhogen, probeert de NBB onrust op de markten te voorkomen en tegelijkertijd blijkt te geven van haar aanhoudende bezorgdheid. De NBB is van mening dat, hoewel de kwetsbaarheden in de loop der tijd duidelijk zijn toegenomen, de financiële positie van banken en huishoudens niet tot onmiddellijke drastische actie noopt. Gezien de aanzienlijke onzekerheid over i) de toekomstige ontwikkelingen in de economie en op de woningmarkt en ii) de kracht van het transmissiemechanisme van de maatregel staat de NBB een geleidelijke aanpak voor.

De NBB houdt de maatregel tevens voor een belangrijk signaal dat er risico's voor de financiële stabiliteit dreigen. De maatregel geeft de bankensector en het grote publiek te kennen dat er nog altijd bezorgdheid bestaat over de ontwikkelingen op de woningmarkt, en met name in het marktsegment met een hoog risico. De maatregel is openbaar, aangezien zij onder Pijler 1 van de CRD IV/CRR valt. De NBB heeft de maatregel ook bekendgemaakt op een persconferentie naar aanleiding van de presentatie van haar FSR in juni 2016.

De risicogevoelige opslag vergroot de prikkel voor banken om passende kredietvoorwaarden te hanteren, omdat de opslag kredieten met een hoge LTV voor banken duurder maakt. Dit zou gevolgen kunnen hebben voor de prijsstelling of het volume van kredieten met een hogere

¹² In aanvullende scenario's werd er bovendien een bodem van 4 procentpunt en 5 procentpunt gelegd onder de PD's die uit het benchmarkstressscenario naar voren kwamen. De in deze gevallen geconstateerde kapitaalbehoefte varieerde van 87% tot 111% van de geraamde effectieve impact van de maatregel in het benchmarkstressscenario.

¹³ Zie verder Grafiek 31 in ESRB, "Residential real estate and financial stability in the EU", december 2015, p. 49.

LTV (of voor beide). In een klimaat van lage rentetarieven zal de gevoeligheid van kredietnemers voor prijzen waarschijnlijk gering zijn, wat het ontmoedigings-effect van de maatregel zou kunnen verminderen. Met andere woorden: zelfs als banken de gestegen kapitaalkosten zouden doorberekenen, in de vorm van een hogere rente op leningen met een hoge LTV, zou dit mogelijk slechts een geringe verlaging van het volume van deze leningen veroorzaken. Dat neemt niet weg dat huishoudens op het elastische deel van de vraagcurve toch een sterkere prikkel kunnen ervaren om kredieten met een lagere LTV te kiezen, vanwege het toegenomen prijsverschil tussen kredieten met een hoge en een lage LTV. Naast het (ontmoedigende) effect op de prikkels bij banken en huishoudens ten aanzien van nieuwe kredieten met een hoge LTV beoogt de maatregel ook het belang van de handhaving van solide kredietnormen te onderstrepen en de impliciete risico's passend te beprijzen.

Hoewel de NBB het risico van de groeiende schuldenlast van huishoudens benadrukt, is de maatregel niet in eerste instantie op de aanpak van dit risico gericht. De geplande maatregel vergroot de weerbaarheid van de bankensector tegen de risico's van de woningmarkt en geeft een sterk signaal af dat de NBB zich zorgen maakt over kredieten met een hoge LTV. Vermindering van het risico van de stijgende schuldenlast bij huishoudens zou een gunstig neveneffect van de maatregel kunnen zijn, al zal dit effect indirect en mogelijk gering zijn. De snelle stijging van de totale schuldenlast van huishoudens alsmede aanzienlijke groepen huishoudens die al hoge schulden hebben, zijn door het ESRB aangewezen als de belangrijkste kwetsbaarheden van de Belgische woningmarkt op middellange termijn. Aan deze kwetsbaarheden wordt door de huidige maatregel niet direct iets gedaan. In lijn met zijn waarschuwing blijft het ESRB de ontwikkeling van de schuldenlast van huishoudens volgen.

2.2 Hoe verhoudt de maatregel zich tot mogelijke alternatieven

Zoals vereist in artikel 458 van de CRR, wordt in deze paragraaf uiteengezet of andere beschikbare macroprudentiële instrumenten in het kader van CDRIV/CRR, gezien hun relatieve doeltreffendheid, toereikend zouden zijn om de toename van het systeemrisico het hoofd te bieden. Deze maatregelen moeten overwogen worden vóórdat een beroep wordt gedaan op artikel 458 van de CRR om striktere nationale maatregelen aan te nemen.

a) Verhogen van de risicowegingen voor banken die de standaardbenadering (artikel 124 van de CRR) volgen

Uit overwegingen van financiële stabiliteit is het de bevoegde autoriteit toegestaan om, in het kader van Pijler 1 van de CRD IV/CRR, de risicowegingen van banken die de standaardbenadering toepassen op hun posities die zijn gedekt door hypotheekleningen op onroerend goed, te verhogen van 35% tot maximaal 150%, of om striktere criteria toe te passen voor de toepassing van de risicoweging van 35%.

Aangezien slechts 5% van de betreffende Belgische posities in hypothecaire leningen in handen is van banken die de standaardbenadering toepassen, is artikel 124 van de CRR geen doeltreffende manier om het doel van de maatregel te bereiken. Bovendien wordt de risicowegingsbodem van 35% in de standaardbenadering als toereikend beschouwd (vergeleken met een gemiddelde risicoweging van rond 10% voor IRB-banken). De maatregel is gericht op de relevante marktsegmenten die blootstaan aan woningmarktrisico's, en die baseren zich voornamelijk op IRB-modellen. In België zijn de risicowegingen die voortvloeien uit interne modellen op dit moment laag, omdat ze gekalibreerd worden op basis van gegevens die de beperkte historische verliezen op de Belgische markt weerspiegelen. Het aanpakken van de risicoweging volgens de standaardbenadering zou in een dergelijke markt dan ook niet relevant zijn.

b) Verhogen van de LGD-bodem voor IRB-banken (artikel 164 van de CRR)

Uit overwegingen van financiële stabiliteit is het de bevoegde autoriteit toegestaan om, in het kader van Pijler 1 van de CRD/CRR, de positiegewogen gemiddelde LGD-bodem voor IRB-banken te verhogen voor vorderingen op particulieren die zijn gedekt door niet-zakelijk onroerend goed. De LGD is een van de parameters die wordt gebruikt bij de risicowegingsfunctie. Door de LGD te verhogen, nemen de risicoweging en kapitaalvereisten indirect toe.

De NBB benadrukt dat de voorgestelde maatregel macroprudentieel van aard is, dat deze derhalve moet worden gezien als losstaand van en een aanvulling op eventuele microprudentiële vereisten en dat deze moet meeveranderen met de ontwikkelingen op de Belgische woningmarkt. Volgens de NBB behelst artikel 164 van de CRR een microprudentiële maatregel, die als zodanig door de bevoegde autoriteit ingesteld dient te worden. Een verhoging van de gemiddelde LGD-bodem op grond van artikel 164 van de CRR zou bemoeienis met de interne modellen van de banken met zich meebrengen en ook andere microprudentiële implicaties hebben (bv. bij de berekening van verwachte verliezen in het kader van artikel 158 en 159 van de CRR).

Artikel 164 van de CRR staat uitsluitend verhoging van de minimumwaarden voor de (positiegewogen) gemiddelde LGD-bodem toe. Het is onduidelijk of de gemiddelde LGD-bodem voor een subset van risicoposities kan worden verhoogd. Bovendien zou door toepassing van de gemiddelde LGD-bodem, die zowel lagere als hogere LGD's op afzonderlijke leningen toestaat, het risico kunnen ontstaan dat banken het effect van een hogere gemiddelde LGD-bodem proberen te compenseren door hogere LGD's vast te stellen voor leningen die een hoge LTV en de laagste geraamde PD hebben.

Tot slot zou toepassing van artikel 458 van de CRR in plaats van artikel 164 van de CRR volgens de NBB verenigbaar zijn met de eerdere macroprudentiële maatregel.

c) Gebruik van de systeemrisicobuffer (artikel 133 van de CRD)

De lidstaten kunnen een systeemrisicobuffer invoeren om het hoofd te bieden aan niet-conjuncturele macroprudentiële of systeemrisico's op lange termijn die niet onder de CRR vallen. De systeemrisicobuffer kan op alle banken of een subset van banken worden toegepast.

De maatregel wordt ingevoerd om het risico op een ernstige conjuncturele neergang op de woningmarkt te beperken waardoor de systeemrisicobuffer niet van toepassing zou zijn. De systeemrisicobuffer kan alleen worden gebruikt voor niet-conjuncturele risico's. De huidige en voorgestelde macroprudentiële maatregelen kunnen worden beschouwd als een aanscherping van maatregelen die de NBB heeft genomen in reactie op toenemende conjuncturele risico's op de woningmarkt.

Bovendien wil de NBB zich direct richten op risicoposities met betrekking tot woninghypotheken. De invoering van een buffer die van toepassing is op alle Belgische risicoposities zou gericht noch doeltreffend zijn.

d) Gebruik van de contracyclische kapitaalbuffer (artikel 136 van de CRD)

De CRD voorziet in de introductie van een contracyclische kapitaalbuffer om procyclische effecten in het financiële stelsel tegen te gaan. De contracyclische kapitaalbuffer is een vereiste voor binnenlandse risicoposities. Het percentage van de contracyclische kapitaalbuffer wordt per kwartaal vastgesteld door de daartoe aangewezen autoriteit en er is doorgaans een aanlooptijd van twaalf maanden vanaf het moment waarop een verhoging van het percentage wordt aangekondigd tot het moment waarop de banken het moeten toepassen.

De hoogte van de contracyclische kapitaalbuffer zou voor alle Belgische risicoposities gelden, niet alleen voor de posities ten aanzien van de woningmarkt. Ook deze maatregel zou

ongeschikt zijn om het door de NBB bedoelde risico aan te pakken en zou op alle andere posities van invloed zijn. Bovendien merkt de NBB op dat de sector niet-financiële ondernemingen op dit moment geen tekenen van overmatige kredietgroei vertoont.

e) Gebruik van Pijler 2 (Artikel 101, 103, 104, 105 van de CRD)

Op basis van het toezichtsbeoordelingsproces (Pijler 2 van de CRD IV/CRR) kan de bevoegde autoriteit een breed scala van toezichtsmaatregelen invoeren om (elementen) van risico's aan te pakken die niet voldoende zijn afgedekt door Pijler 1 en die banken prikkels verschaffen om hun risicobeheer te verbeteren (zie artikel 104 van de CRD). Verder staat de CRD het gebruik van Pijler 2 toe voor macroprudentiële doeleinden (zie artikel 103 van de CRD). Ook dient te worden opgemerkt dat er ten minste één precedent is voor het gebruik van Pijler 2 bij het aanpakken van het soort risico waar de Belgische autoriteiten zich zorgen om maken: in 2013 heeft het Zweedse toezichtsorgaan Finansinspektionen in het kader van Pijler 2 een risicowegingsbodem van 15% voor Zweedse hypotheekleningen ingevoerd. Deze maatregel is door de toezichthouder openbaar gemaakt.

Voor het Belgische geval heeft de NBB diverse argumenten ten gunste van een Pijler 1-maatregel in plaats van een Pijler 2-maatregel aangevoerd, die vooral betrekking hebben op hun relatieve doeltreffendheid. Het ESRB is het met deze argumenten eens.

- **De macroprudentiële aard van de maatregel.** De NBB voert deze maatregel in op grond van haar bezorgdheid over de Belgische woningmarkt en niet op grond van een risicobeoordeling krachtens artikel 97 van de CRR, die een evaluatie van de door instellingen gevormde risico's op individuele basis vergt. De maatregel wordt genomen om de uit de onroerendgoedmarkt voortvloeiende macroprudentiële risico's aan te pakken en richt zich niet op microprudentiële risico's, zoals een mogelijk verkeerde kalibratie van interne modellen.
- **Tijdstip en frequentie van de procedure voor prudentiële toetsing en evaluatie (Supervisory Review and Evaluation Process, SREP).** De SREP-besluiten voor 2017 zijn al goedgekeurd door de Raad van Toezicht van het SSM en bevatten volgens de NBB geen kapitaalbuffers voor risico's op niet-zakelijk onroerend goed.
- **Transparantie.** Volgens de NBB zijn de eerdere SREP-besluiten van de Raad van Toezicht van de ECB die betrekking hebben op specifieke kredietinstellingen en uit hoofde waarvan Pijler 2-vereisten opgelegd hadden mogen worden, niet openbaar gemaakt. Bovendien vermindert een hoger Pijler 1-vereiste, anders dan een Pijler 2-vereiste, de gerapporteerde kapitaalratio's van banken, en lagere ratio's geven een beter beeld van de mate waarin banken in staat zijn onverwachte verliezen op te vangen.
- **Gevolgen voor andere kapitaalvereisten.** Invoering van de aanvullende kapitaalvereisten via Pijler 1 en een verhoging van de RWA's brengen met zich mee dat de hogere vereisten ook gelden bij het bepalen van het aanvullende kapitaal dat moet worden aangehouden voor andere macroprudentiële kapitaalbuffers, zoals de contracyclische kapitaalbuffer. Bij een maatregel op grond van Pijler 2 zou dat niet het geval zijn. Een nadeel van een Pijler 2-benadering is verder, dat een verhoging van de vereiste CET1-ratio op grond van Pijler 2 omdat er meer kapitaal nodig is om de risico's op de hypotheekmarkt af te dekken, ook van invloed zou zijn op de kapitaalvereisten ten aanzien van kredietrisicoposities anders dan hypothecaire leningen. Dit zou resulteren in een minder precies gerichte maatregel dan de voorgestelde maatregel krachtens artikel 458 van de CRR.
- **Onvoldoende rechtvaardiging voor toepassing van artikel 101 en 102 van de CRD.** De NBB heeft vastgesteld dat de banken die interne modellen gebruiken voldoen aan de vereisten van de CRR en heeft geen overtredingen van de Verordening geconstateerd. Uit een in 2014 uitgevoerde evaluatie kwamen geen algemene punten van zorg met betrekking tot de

interne modellen naar voren en in de gevallen waarin specifieke zwakheden werden geconstateerd, is samen met de banken in kwestie actie ondernomen. De NBB merkt verder op dat de gerichte toetsing van interne modellen (*targeted review of internal models*, TRIM) door het Gemeenschappelijk Toezichtsmechanisme (Single Supervisory Mechanism, SSM) zal plaatsvinden in 2017 en 2018. De lage risicowegingen houden verband met het feit dat deze modellen naar hun aard naar het verleden kijken en dat zich op de Belgische onroerendgoedmarkt de laatste tientallen jaren geen grote crisis heeft voorgedaan. Bovendien houdt de huidige berekening van de risicowegingen op basis van de formule van het Bazels Comité voor banktoezicht geen rekening met de systeemrisicodimensie, aangezien de activacorrelatieparameter (*asset correlation parameter*) voor hypothecaire leningen laag is vergeleken met de waarde die tijdens een onroerendgoedcrisis te zien zou zijn. De NBB is van mening dat de risicowegingen de microprudentiële risico's juist weergeven en dat herkalibratie van de modellen niet de juiste benadering is van een risico dat duidelijk macroprudentieel van aard is.

- **Institutionele opzet.** Overeenkomstig de GTM-Verordening¹⁴ is de ECB, niet de NBB, de bevoegde autoriteit voor Belgische belangrijke instellingen, en dat zijn de instellingen die interne modellen voor de berekening van hun kredietrisico hanteren. Deze verschuiving van de verantwoordelijkheid onderstreept het punt dat Pijler 2 niet een overwegend macroprudentieel instrument is.

f) De schuldenlast van huishoudens aanpakken

Gezien de bezorgdheid die tot uiting komt in de waarschuwing van het ESRB dat de snelle stijging van de totale schuldenlast van huishoudens de grootste kwetsbaarheid van de niet-zakelijke onroerendgoedsector op de middellange termijn vormt, zou België ook kunnen overwegen maatregelen te nemen waarmee deze kwetsbaarheid directer wordt aangepakt. Er blijft een riskante groep huishoudens aanwezig in zowel de voorraad bestaande als de stroom nieuwe hypothecaire leningen. Tegen deze achtergrond en in combinatie met een over het algemeen stijgende schuldenlast bij huishoudens, snelle kredietgroei en het tot stilstand komen van de verscherping van de kredietnormen, heeft het ESRB in zijn beoordeling van 2016 geconstateerd dat de huidige beleidskoers mogelijk ontoereikend is om de toenemende kwetsbaarheden onder huishoudens in te dammen.

Tot nu toe zijn er geen maatregelen genomen die de kwetsbaarheden in verband met de grote schuldenlast van huishoudens direct aanpakken. De NBB merkt weliswaar op dat de voorgestelde maatregel de stijging van de schulden van huishoudens enigszins zou kunnen vertragen doordat de maatregel het aandeel van nieuwe kredieten met een hoge LTV vermindert, een directere benadering zou een maatregel zijn die de omvang beperkt van de schuld die huishoudens ten opzichte van hun inkomen kunnen aangaan. De NBB merkt op dat dergelijke maatregelen alleen op de stroom nieuwe leningen gericht zouden zijn en dat het risico van de voorraad bestaande leningen daarmee niet wordt aangepakt. Dergelijke op kredietnemers gerichte maatregelen ressorteren onder de federale overheid en behoren momenteel niet tot het instrumentarium van de NBB. De NBB is echter wel bevoegd het gebruik ervan bij de federale overheid aan te bevelen.¹⁵

¹⁴ 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 inzake het prudentieel toezicht op kredietinstellingen.

¹⁵ Artikel 36 tot en met 38 van het organiek statuut van de Nationale Bank van België bevat een expliciete juridische basis voor de vaststelling van een LTV- en DTI-plafond bij Koninklijk Besluit, teneinde een aanbeveling van de NBB uit te voeren. De ontwerpmaatregel van de federale overheid dient aan de NBB te worden voorgelegd voor advies, tenzij de ontwerpmaatregel volledig overeenkomt met de aanbeveling van de NBB. De NBB kan in haar aanbeveling verzoeken dat het plafond binnen een

Het ESRB begrijpt dat het gebruik van dergelijke instrumenten een zekere politieke gevoeligheid kent. Dergelijke instrumenten kunnen weliswaar verdelingseffecten hebben en de toegang van bepaalde bevolkingsgroepen tot krediet beperken, maar daarbij dient te worden aangetekend dat de verwezenlijking van risico's waarschijnlijk eveneens grote verdelingseffecten heeft. Bovendien zou een proportionele of "snelheidslimiet"-benadering¹⁶ een alternatief kunnen zijn indien harde limieten voor LTI-, DTI- of DSTI-ratio's te gevoelig zouden liggen.

Sectie 3: Analyse van de nettovoordelen van de maatregel

3.1 Effecten op de financiële stabiliteit, de veerkracht van het financiële stelsel en de economische groei

Verhoging van het vereiste kapitaal zal de veerkracht van de Belgische bankensector verder vergroten, zij het in beperkte mate. De totale verhoging van het vereiste kapitaal is ongeveer €1,4 miljard, vergeleken met, voor de desbetreffende banken, een totale CET1-kapitaalbasis van €48,2 miljard en een gemiddelde CET1-ratio van meer dan 14,5% (alle cijfers per ultimo september 2016). Zoals al eerder gezegd zal deze verhoging de banken in staat stellen een schok te weerstaan waarbij de wanbetalingen stijgen met een factor 5 en de LGD's met 25 procentpunt. Vanwege de hoge mate van verwevenheid in de Belgische bankensector¹⁷ zou een veerkrachtiger Belgische bankensector ook bijdragen aan de financiële stabiliteit in de EU. Tevens dient te worden opgemerkt dat krachtens de procedure in artikel 4 van Besluit ESRB/2015/4, geen van de leden van de Algemene Raad concrete zorgen heeft geuit over negatieve externe effecten van de maatregel, in de zin van negatieve grensoverschrijdende overloopeffecten.

Er is geen informatie voorhanden over de mogelijke effecten van de maatregel op de economische groei, maar gezien de beperkte wijziging van de kapitaalvereisten, zullen deze naar verwachting gering zijn. Om die reden wordt ook verwacht dat de effecten op de groei in andere landen, zo die zich al voordoen, minimaal zullen zijn.

3.2 Effecten op de binnenlandse en grensoverschrijdende kredietverlening

Het is nog te vroeg om de feitelijke effecten van de maatregel op de kredietnormen van en de prijsstelling door de banken te beoordelen. Hoewel de maatregel al in juni 2016 bekendgemaakt is, is het nog te vroeg om daadwerkelijke veranderingen in het gedrag van banken waar te kunnen nemen. De NBB verwacht echter dat de maatregel in geringe mate zal doorwerken in de prijsstelling van hypothecaire leningen voor de risicovollere segmenten.

Er zijn geen tekenen dat niet-banken hun relatieve marktaandeel hebben uitgebreid sinds de opslag van 5 procentpunt op risicowegingen in 2013 werd ingevoerd, maar de NBB volgt de situatie op de voet. Met een aandeel van circa 10% zijn niet-banken (bv. verzekeringsmaatschappijen, woningcorporaties, gespecialiseerde hypotheekverstrekkers) overigens slechts kleine spelers in de markt voor woninghypotheken.

bepaald tijdsbestek wordt ingevoerd. Het staat de overheid echter vrij de aanbeveling al dan niet te volgen. Indien de federale overheid besluit de aanbeveling van de NBB niet binnen het voorgeschreven tijdsbestek, of helemaal niet, te volgen, dient zij deze beslissing schriftelijk en naar behoren tegenover de NBB te motiveren.

¹⁶ Deze benadering houdt in dat het voor een bepaald percentage van de nieuwe kredieten is toegestaan de limiet op het op de kredietnemer gerichte instrument te overschrijden.

¹⁷ Zie bijvoorbeeld: IMF, "Integrating stability assessments under the financial sector assessment program into Article IV surveillance", 27 augustus 2010, p. 13-14.

Buitenlandse bijkantoren zijn zeer kleine spelers in de markt en in de afgelopen jaren zijn er geen significante nieuwe spelers toegetreden. Eind 2016 hadden buitenlandse bijkantoren voor een bedrag van €1,4 miljard aan woninghypotheken verstrekt, ofwel 0,75% van de totale markt.

3.3 Effecten op het gedrag van banken onderling binnen bankgroepen

Aangezien de banken in staat zijn om met bestaande kapitaalbuffers aan de extra kapitaaleisen te voldoen, is het onwaarschijnlijk dat deze maatregel zal leiden tot een kapitaalverschuiving van bedrijfsactiviteiten naar andere landen.

Belgische dochters van EU-bankgroepen zijn belangrijke marktpartijen. Onder de veertien belangrijkste spelers in de markt voor woninghypotheken bevinden zich vijf Belgische dochters van EU-bank/verzekeringsgroepen, met een marktaandeel van rond 50%. De grootste van deze banken (ING België, BNPP Fortis, Record Bank en AXA Bank Europe) zijn IRB-banken. Sommige EU-bankgroepen met Belgische dochters hebben ook bijkantoren in België, wat de mogelijkheid opent om kredietportefeuilles van dochters naar bijkantoren te verschuiven om de maatregel te ontlopen. Momenteel zijn deze bijkantoren niet actief op de Belgische hypotheekmarkt, maar de NBB volgt de situatie op de voet.

In het licht van een mogelijke wederkerige maatregel dienen zowel de ECB, de NBB als de EBA het herboeken van hypothecaire leningen van Belgische dochters naar Belgische bijkantoren dan wel de omvorming van dochters in bijkantoren steeds nauwlettend in de gaten te houden. In haar kennisgeving van de maatregel heeft de NBB aangegeven dat zij het ESRB wil vragen aan te bevelen dat andere lidstaten een wederkerige maatregel nemen. Hoewel het ESRB hier in principe welwillend tegenover staat, zal het dit verzoek alleen dan in overweging nemen wanneer de maatregel feitelijk door de Belgische autoriteiten is aangenomen.

Met dit in het achterhoofd dient hypotheekverstrekking via grensoverschrijdende kredietverlening of bijkantoren in het algemeen over langere tijd gevolgd te worden. Er zou nader onderzoek kunnen worden gedaan naar de ontwikkelingen op institutioneel niveau (met name door de toezichtscolleges van de desbetreffende bankgroepen) als dergelijke activiteiten aanzienlijk zouden toenemen.

Conclusies

De aanhoudende groei van de Belgische markt voor woninghypotheken is volgens de analyse van de NBB op de middellange tot lange termijn onhoudbaar, hetgeen het gebruik van een macroprudentiële maatregel rechtvaardigt. Deze risicobeoordeling wordt bevestigd door de recente waarschuwing van het ESRB aan België. De laatste jaren hebben zich op deze markt kwetsbaarheden ontwikkeld. Deze macroprudentiële kwetsbaarheden komen niet voldoende tot uitdrukking in de lage risicowegingen die IRB-banken gebruiken voor hun hypothecaire kredietverstrekking. De hypothecaire kredietverstrekking is sinds 2000 snel gegroeid, in een tempo dat aanzienlijk hoger ligt dan de nominale bbp-groei, en vertegenwoordigt een groot deel van de bancaire kredietportefeuilles. Een aanzienlijk deel van deze hypothecaire leningen heeft een hoge LTV-ratio bij afsluiting, in combinatie met een aanzienlijke DSTI-ratio op het niveau van de kredietnemer. Als gevolg van de toename van de hypotheekschuld zijn ook in de sector huishoudens de kwetsbaarheden toegenomen.

Het ESRB is van oordeel dat de in artikel 458 van de CRR opgesomde alternatieve macroprudentiële instrumenten, die in overweging moeten worden genomen voordat striktere nationale maatregelen kunnen worden genomen, de risico's van de Belgische woningmarkt niet afdoende tegengaan. Maatregelen als die in artikel 124 en 164 van de CRR,

EU-BEPERKTE TOEGANG

alsmede de systeemrisicobuffer en de contracyclische kapitaalbuffer, worden ontoereikend bevonden, omdat ze de verkeerde prikkels geven, te algemeen zijn, of niet zijn afgestemd op het betreffende type risico of bank. Hoewel Pijler 2 wat betreft toereikendheid en relatieve doeltreffendheid het dichtst bij een mogelijk alternatief komt, gaat in het specifieke geval van België de voorkeur uit naar een nationale maatregel in het kader van Pijler 1, vanwege het macroprudentiële doel van de maatregel, het tijdstip en de frequentie van de SREP, transparantie en openbaarmaking, en de effecten op andere kapitaalvereisten. Bovendien is de NBB binnen de opzet van het SSM niet langer de bevoegde autoriteit voor Pijler 2-maatregelen voor belangrijke instellingen. Het ESRB heeft verder geconstateerd dat de maatregel geen buitensporige negatieve effecten op de interne markt of de financiële stelsels van andere landen heeft.

Het ESRB is daarom van oordeel dat op dit moment de strengere maatregel gerechtvaardigd, evenredig, doeltreffend en doelmatig is. Het ESRB wil echter ook enkele kwesties aan de orde stellen die nog een vervolg dienen te krijgen.

Ten eerste: **de maatregel pakt slechts indirect de schuldenlast van huishoudens aan**, die door het ESRB in zijn waarschuwing werd aangewezen als een van de grootste kwetsbaarheden van de Belgische woningmarkt op middellange termijn. Directere maatregelen kunnen gerechtvaardigd zijn als deze kwetsbaarheden niet afnemen of blijven toenemen. Het ESRB begrijpt dat de NBB geen directe zeggenschap heeft over op de kredietnemer gerichte instrumenten, zoals limieten aan de LTV, LTI, DTI of DSTI. Het Belgisch recht voorziet echter in enkele van deze instrumenten en de NBB kan de federale overheid aanbevelen deze in werking te zetten.

Ten tweede: **in het licht van de resultaten van de evaluatie van de interne modellen van de banken** door het SSM – die voor 2017-2018 staat gepland en waar ook een aantal Belgische banken die onder de maatregel vallen, deel van uitmaken – **moet de maatregel mogelijk worden herzien**, met name als er algemenere tekortkomingen in de kalibratie van de modellen ontdekt worden.

Ten derde: het ESRB begrijpt dat het misschien niet mogelijk of wenselijk is strenge criteria te formuleren voor de verlenging of beëindiging van de maatregel, maar om redenen van transparantie en verantwoording zou het nuttig zijn als de NBB **de criteria en de indicatoren die zij bij een dergelijke beslissing zou hanteren, verder zou verduidelijken**. Het ESRB heeft dit punt al aan de orde gesteld in het Advies ESRB/2016/1¹⁸.

Ten vierde: gezien de conjunctuurgevoelige en portefeuillespecifieke aard van het risico **is het nodig de ontwikkeling ervan langere tijd consequent en nauwgezet te volgen**, ook om de effecten van de maatregel te kunnen beoordelen. De gebieden die daarvoor met name in aanmerking komen zijn onder andere de ontwikkeling van de meest risicovolle segmenten van de hypotheekportefeuilles van de banken (hoge LTV, hoge DSTI, lange looptijden), het effect van de maatregel op het gedrag van de banken (met name de prijsstelling van kredieten en de kredietnormen), eventuele “klif-effecten” rond de twee LTV-drempels waarin de maatregel voorziet en het gedrag van hypotheekverstrekkers voor wie de maatregel niet geldt. Ook dient rekening te worden gehouden met veranderingen in het economisch beleid die de mate van overwaardering van de onroerendgoedprijzen beïnvloeden.

¹⁸ Advies van het Europees Comité voor systeemrisico's van 18 februari 2016 betreffende een Belgische kennisgeving van een verlenging van de toepassingsperiode 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.