

Beoordeling van de kennisgeving door België overeenkomstig artikel 458 van de Verordening kapitaalvereisten betreffende een strengere nationale maatregel voor hypotheekleningen op niet-zakelijk onroerend goed

Inleiding

Op 1 april 2014 ontving het Europees Comité voor systeemrisico's (ECSR) overeenkomstig artikel 458¹ van de Verordening kapitaalvereisten (Capital Requirements Regulation, hierna CRR), een officiële kennisgeving van België over een nationale maatregel die zij wil doorvoeren. Deze maatregel is bedoeld om de toegenomen systeemrisico's voortvloeiend uit de binnenlandse markt voor woninghypotheken te beheersen. Krachtens artikel 458 van de CRR is het ECSR verplicht de EU-Raad, de Europese Commissie en België binnen een maand na ontvangst van de kennisgeving van een advies te voorzien. Het advies dient gepaard te gaan met een beoordeling van de nationale maatregel aan de hand van de punten genoemd in artikel 458, lid 2.

De beoordeling door het ECSR richt zich op wat de nationale maatregel per saldo kan bijdragen aan handhaving van de financiële stabiliteit. In Besluit ECSR/2014/2 van 27 januari 2014², zet het ECSR het procedurele kader uiteen voor het geven van adviezen in het kader van artikel 458 van de Verordening kapitaalvereisten. Het ECSR baseert zijn beoordeling van de redenen voor en voordelen van de maatregel op de volgende criteria.

- **Rechtvaardiging** Is er sprake van een toename van risico's en vormt dit een bedreiging voor de financiële stabiliteit op nationaal niveau? Zijn de bestaande maatregelen binnen de Richtlijn kapitaalvereisten (Capital Requirements Directive, hierna CRD³) en de CRR ontoereikend, rekening houdend met hun relatieve effectiviteit?
- **Effectiviteit:** Bereikt de maatregel zijn doel?
- **Efficiëntie:** Bereikt de maatregel zijn doel op kostenefficiënte wijze, d.w.z. is het passende instrument 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 ECSR wijziging van de maatregel voorstellen ter beperking van mogelijke negatieve overloopeffecten.

De maatregel betekent een opslag van 5 procentpunt op de risicowegingen berekend door een subset van banken op basis van de Belgische wetgeving. Deze banken passen de Internal Ratings Based (IRB) Approach toe op Belgische ingezetenen ten aanzien van zich in België

¹ De CRR verwijst naar Verordening (EU) nr. 575/2013 van het Europees Parlement en van 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 27 januari 2014 inzake een coördinatiekader betreffende de kennisgeving van nationale macroprudentiële beleidsmaatregelen door bevoegde of aangewezen autoriteiten en de verstrekking van adviezen en afgifte van aanbevelingen door het ECSR.

³ De CDR verwijst naar 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.

bevindende woningen. De maatregel wordt als verordening ingevoerd door de Nationale Bank van België (NBB) en wordt wettelijk aangenomen bij Koninklijk Besluit. Het betekent een voortzetting van een maatregel die in november 2013 als NBB-verordening werd ingevoerd en op 8 december van datzelfde jaar in werking trad. Vanwege de inwerkingtreding van de CRD/CRR op 1 januari 2014 moet België een nieuwe verordening aannemen volgens de procedure van artikel 458 van de CRR als zij wil dat de maatregel van kracht blijft.

Bij de beoordeling van de maatregel heeft het ECSR uitgebreid gebruik gemaakt van de door de NBB geleverde gegevens en gesprekken met medewerkers van de NBB, alsmede van input door de ECB.

Sectie 1: Analyse van de onderliggende systeemrisico's

1.1. Kwetsbaarheden in de onroerendgoedsector

Er zijn verschillende indicaties voor een significante overwaardering van de onroerendgoedprijzen in België. Vergeleken met de andere landen van het eurogebied zijn de huizenprijzen in België gedurende afgelopen tien jaar het hardst gestegen, met een totaal groeitempo op jaarbasis van circa 6% (zie Grafieken 1 en 2 in de Bijlage). De toename deed zich voor in verschillende regio's en huizen categorieën. Hoewel het zeer moeilijk is om discrepanties in onroerendgoedprijzen te beoordelen, bedraagt de gemiddelde overwaardering, op basis van zowel statistische indicatoren als op modellen gebaseerde ramingen, ongeveer 30%⁴, het hoogste percentage in een steekproef van EU-lidstaten (zie Grafieken 3 en 4 in de Bijlage) en in het eurogebied.⁵

Hoewel de Belgische maatregel alleen betrekking heeft op de niet-zakelijke huizenmarkt, zijn er tevens aanwijzingen van overwaardering in de sector commercieel vastgoed (zie Grafiek 5 en 6 in de Bijlage). De NBB heeft reeds aangegeven dat dit een van haar aandachtsgebieden zal zijn in 2014.

1.2. Kwetsbaarheden in de sector huishoudens

De kwetsbaarheden die verband houden met de schuldenlast van huishoudens zijn toegenomen, maar steken nog steeds gunstig af tegen die in andere lidstaten van de EU. De schuldenlast van huishoudens in België ligt lager dan in veel andere lidstaten (zie Grafiek 7 in de Bijlage) en is sinds 2012 (toen het laagste punt werd bereikt) bovendien slechts matig toegenomen (met circa 20 procentpunten). Met 90 % is de verhouding tussen schuld en bruto besteedbaar inkomen eveneens beter dan dat voor het eurogebied als geheel en in bepaalde EU-lidstaten waar sprake was van een snelle stijging van de huizenprijzen (zie Grafiek 8 in de Bijlage).

De gevoeligheid van huishoudens voor renterisico is beperkt. Sinds 2004 is het door huishoudens betaalde bedrag aan rente gestegen, maar is in de afgelopen paar jaar gestabiliseerd (zie Grafiek 11 in de Bijlage). Volgens de Belgische autoriteiten bestaan er grote subcategorieën van hypotheekleningen waarin hoog-risico parameters zijn gecombineerd, zoals een hoge lening-/waarderatio (loan-to-value ratio, ofwel LTV) en de schuldaflossings-/inkomenratio (debt-service-to-income ratio, ofwel DSTI), hetgeen wijst op mogelijke kwetsbaarheden voor sommige segmenten huishoudens met lagere inkomens. Tegelijkertijd bestaat het leeuwendeel van de hypotheekmarkt in België uit hypotheekleningen met vaste rente (60%). Slechts circa 18% van de uitstaande voorraad hypotheekleningen heeft een variabele rente

⁴ Dit cijfer is het gemiddelde van de uitkomsten van alle methoden, die worden beschreven in het kader getiteld "Tools for detecting a possible misalignment of residential property prices from fundamentals", *Financial Stability Review*, ECB, juni 2011.

⁵ ECB, *Financial Stability Review*, november 2013, blz. 40 en verder.

(d.w.z. een rente die voor minder dan een jaar vaststaat). Huishoudens met een dergelijke hypotheek zijn kwetsbaarder voor renteschommelingen.

1.3. Kwetsbaarheden in de bankensector

De banken hebben hun portefeuille woninghypotheken zeer sterk uitgebreid. De totale hypothecaire kredietverlening is in het afgelopen decennium in totaal met circa 8% op jaarbasis gegroeid (zie Grafiek 10 in de Bijlage). Gedurende de periode 2005-09 was sprake van dubbelcijferige groeitempi op jaarbasis, terwijl na 2007 het aandeel van gesecuritiseerde en overgedragen leningen in de totale hypothecaire kredietverlening aanmerkelijk toenam. Sindsdien is er sprake van een vertraging in de groei van de totale hypothecaire kredietverlening, met een daling van het groeitempo tot onder 5% in 2013. Gedurende deze periode oversteeg het groeitempo op jaarbasis van de totale hypothecaire kredietverlening door banken de gemiddelde bbp-groei op jaarbasis (3,4%) dus ruim.

Als gevolg hiervan is, volgens cijfers van de NBB, het aandeel van woninghypotheken in de totale activa van banken gestegen van 6% begin 2000 naar bijna 15% in 2013 (zie voor het aandeel in de totale kredietverlening ook Grafiek 9 in de Bijlage⁶). Het aandeel hypotheekleningen is tevens afhankelijk van de bank: voor de vier grootste banken is dat 15% van de totale activa, terwijl dat voor de rest van de banken waarop de maatregel is gericht rond 35% bedraagt. Hierbij speelden belastingprikkels een rol, omdat hypotheekleningen voor energiebesparende investeringen in 2009 werden geïntroduceerd (wat resulteerde in een sterke toename) en in 2011 afliepen (wat een daling tot gevolg had).

De door Belgische banken berekende gemiddelde risicowegingen zijn zeer laag. Meer dan 90% van de totale hypothecaire kredietverlening door banken geschiedt door banken die gebruik maken van de IRB-benadering (hierna "IRB-banken" genaamd). Het betreft negen kredietinstellingen (zeven daarvan op geconsolideerde basis). Bij deze banken loopt het aandeel woninghypotheken in de totale activa sterk uiteen, variërend van 12% tot 50%. De door IRB-banken berekende gemiddelde risicowegingen voor woninghypotheken zijn zeer laag (10%), ook in vergelijking met het EU-gemiddelde (16%)⁷. De redenen hiervoor zijn dat de huizenmarkt geen grote crisis heeft doorgemaakt en het lage verlies bij wanbetaling (loss-given-default, ofwel LGD). Dit komt doordat de huizenmarkt gedurende de afgelopen 15 jaar zo krachtig is geweest.

Tegen deze achtergrond is de NBB van oordeel dat de huidige risicowegingen mogelijk niet toereikend zijn om negatieve macro-economische schokken die de werkloosheids- en faillissementscijfers doen toenemen, op te vangen. De toename in de liquidatie van onderpand die een dergelijk scenario tot gevolg heeft, zou een neerwaartse druk kunnen uitoefenen op de huizenprijzen en onderpandswaarden, en aldus tot grotere verliezen kunnen leiden.

Er zijn duidelijke tekenen dat de kredietacceptatiecriteria van banken in de loop van de tijd zijn verslapt. Onlangs is daar echter verbetering in gekomen. Terwijl het risicoprofiel van grote IRB-banken wat betreft kredietnormen enigszins uiteenloopt, heeft rond 50% van de door deze banken verstrekte leningen een LTV-ratio bij afsluiting van boven 80%. Als rekening

⁶ Grafiek 9 is gebaseerd op gegevens van monetaire financiële instellingen. Waarschijnlijk is de noemer van het verhoudingsgetal in deze grafiek te hoog ingeschat, vanwege de opname van activa van geldmarktfondsen en in België gevestigde buitenlandse banken die zich niet met hypothecaire kredietverlening bezighouden.

⁷ Deze cijfers komen uit gegevens die door de Europese Bankautoriteit zijn verzameld (met december 2012 als referentiedatum) voor een reeks EU-lidstaten, en hebben betrekking op het gewogen gemiddelde van de risicopositie bij betalingsachterstand voor IRB-woninghypotheekportefeuilles en op hypotheekleningen zonder betalingsachterstanden per land.

wordt gehouden met aflossing en huizenprijsveranderingen daalt dit cijfer naar 29%. Niettemin heeft 16% van de uitstaande leningen een LTV-ratio van boven 90%, en 5% van boven 100%. Een aanzienlijk deel van de hypotheekleningen heeft een betrekkelijk hoge LTV-ratio bij afsluiting, die gepaard gaat met een aanzienlijke DSTI-ratio op het niveau van de kredietnemer. Vanuit het oogpunt van financiële stabiliteit zijn dergelijke combinaties bijzonder zorgwekkend.

Het aandeel oninbare leningen in de totale hypothecaire kredietverlening van Belgische IRB-banken is sinds 2007 gematigd toegenomen, maar is nog steeds zeer gering (minder dan 1%).⁸ De NBB verwacht dat deze trend zich zal voortzetten, zij het in een langzamer tempo. Recentere leningen vertonen minder betalingsachterstanden, aangezien banken voorzichtiger zijn geworden bij het verstrekken van hypotheekleningen.

Sectie 2: Effectiviteit en efficiëntie van de maatregel

2.1. Hoe bestrijdt de maatregel het vastgestelde risico

De maatregel is onderdeel van een bredere reeks initiatieven die gedurende een aantal jaren zijn geïntroduceerd om de bezorgdheid weg te nemen over ontwikkelingen op de niet-zakelijke huizenmarkt. In de loop van 2011 deed de NBB onderzoek naar de hypotheekportefeuilles van banken.⁹ De resultaten en een toelichting erop zijn opgenomen in haar Financial Stability Review (FSR) van juni 2012; het is de bedoeling dat er binnenkort nog een FSR-artikel verschijnt. Op micro-prudentieel gebied voert de NBB een horizontale beoordeling uit van de interne modellen van de banken om te verifiëren of de parameters adequaat zijn gekalibreerd. Om tegemoet te komen aan de bezorgdheid over verslechterende kredietnormen en risicovollere kredietverlening, is tevens aan banken gevraagd om hun kredietnormen te vergelijken met de richtlijnen van de Europese Bankautoriteit (EBA) inzake hypothecaire kredietverlening en een actieplan op te stellen om eventuele zwakke punten weg te werken.

De maatregel verbetert de veerkracht van de betreffende banken door hun reglementair vereiste kapitaal te verhogen. Dit stelt hen in staat potentiële verliezen op woninghypotheken op te vangen die hoger uitvallen dan die in het verleden. Bovendien lijkt een forfaitaire opslag passend, aangezien het de relatieve risicograad van de leningen niet wijzigt, waarmee afdoende rekening mee lijkt te worden gehouden in de door de banken gebruikte interne modellen, en gerechtvaardigd in de context van de macro-prudentiële acties van de NBB.

De 5-procentpuntscalibratie lijkt om de volgende redenen gerechtvaardigd:

- **Gevoeligheid van de uitkomsten.** De NBB deed geen brede macro-economische stresstest 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 beoordeelde de NBB de impact op de verliesabsorptiecapaciteit van de IRB-banken op basis van verschillende scenario's voor waarschijnlijkheid van wanbetaling (probabilites of default, ofwel PD) en LGD's. In een scenario met een wantbetalingscijfer dat wordt vermenigvuldigd met een factor 5 en een gestresste LGD van 35%, zouden banken een additioneel kapitaal van €800 miljoen nodig hebben, vergeleken met €600 miljoen na een opslag van 5 procentpunt.

⁸ Definitie van betalingsachterstand zoals gegeven het centrale kredietregister: een betalingsachterstand wordt geregistreerd wanneer drie betalingstermijnen niet (volledig) zijn voldaan, of wanneer een betalingstermijn na een periode van drie maanden niet (volledig) is betaald.

⁹ Dit onderzoek wordt thans tweemaal per jaar uitgevoerd.

De gestresste LGD vertegenwoordigt een toename van 20 procentpunt in de LGD, hetgeen overeenkomt met de door de NBB geraamde overwaardering van de huizenprijzen.¹⁰ De vijfvoudige toename in PD's is vergelijkbaar met de recente neergang in de Spaanse huizenmarkt, waar het wanbetalingspercentage op hypotheekleningen in de loop van 2013 steeg naar rond 5%, ten opzichte van onder 1% vóór de schok (zie Grafiek 12 in de Bijlage). Dergelijke grensoverschrijdende vergelijkingen van probleemleningspercentages dienen echter met de nodige voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd.

- **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 Nederland, waar het percentage vergelijkbaar is met dat in België) rond 15% ligt. De opslag van 5-procentpunt zou de Belgische risicoweging dus meer in overeenstemming brengen met die van haar buurlanden.
- **'Zachte landing' gewenst.** Door de risicowegingen met een betrekkelijk klein percentage te verhogen, probeert de NBB onrust op de markten te voorkomen. Hoewel de kwetsbaarheden in de loop der tijd duidelijk zijn toegenomen, noopt de financiële positie van banken en huishoudens niet tot onmiddellijke drastische actie. Bovendien is actief macroprudentieel beleid nog onontgonnen terrein voor beleidsmakers, hetgeen een voorzichtig begin rechtvaardigt. Verder is de kalibratie gebaseerd op een beperkte gevoeligheidsanalyse en bestaat er aanzienlijke onzekerheid over hoe de maatregel wordt doorgegeven en over de toekomstige ontwikkelingen in de economie en de huizenmarkt.

Het signaaleffect wordt als belangrijkste voordeel van de maatregel gezien. De maatregel geeft een duidelijk signaal aan de bankensector en het publiek in het algemeen dat er toenemende bezorgdheid bestaat over ontwikkelingen in de niet-zakelijke huizenmarkt. De verwachting is daarom dat de impact van de maatregel groter zal zijn dan de geringe toename van de risicowegingen doet vermoeden. De maatregel valt onder Pijler I van de CRD/CRR en is dus onderdeel van een openbare verordening. Hij is tevens door de NBB besproken in haar jaarverslag, en is becommentarieerd door de pers.

Of de voorgestelde toeslag afdoende gaat zijn om de veerkracht van IRB-banken in België te versterken, is tevens afhankelijk van de bevindingen van de uitgebreide beoordeling die momenteel wordt uitgevoerd in het kader van de oprichting van het Gemeenschappelijk Toezichtsmechanisme. Er bestaat daarom enige rechtvaardiging voor een herbeoordeling van de kalibratie zodra de resultaten van de activakwaliteitsbeoordelingen en stresstests van de betrokken Belgische banken bekend zijn.

2.2. Hoe verhoudt de maatregel zich tot mogelijke alternatieven

Zoals vereist in artikel 458 van de CRR, wordt in deze paragraaf uiteengezet waarom andere beschikbare maatregelen niet toereikend zijn om de toename van systeemrisico het hoofd te bieden, rekening houdend met hun relatieve effectiviteit. Opgemerkt zij, dat deze maatregelen overwogen moeten 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 overweging van financiële stabiliteit is het de bevoegde autoriteit toegestaan, in het kader van Pijler I van de CRD/CRR, om 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.

¹⁰ Volgens de eigen ramingen van de NBB zijn de huizenprijzen 15% tot 20% overgewaardeerd.

EU-Beperkt toegankelijk

Dit wordt niet als een bruikbaar alternatief beschouwd. De forfaitaire risicoweging van 35% in de standaardbenadering wordt als toereikend beschouwd (vergeleken met een gemiddelde risicoweging van rond 10% voor IRB-banken). Bovendien is het aantal banken dat de standaardbenadering volgt en actief is op de markt voor hypothecaire kredietverlening door banken minder dan 10%.

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

Uit overweging van financiële stabiliteit is het de bevoegde autoriteit toegestaan, in het kader van Pijler I van de CRD/CRR, om 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 in de risicowegingsfunctie. Door de LGD te verhogen, nemen de risicoweging en kapitaalvereisten indirect toe.

Dit wordt niet als een bruikbaar alternatief beschouwd. Het verhogen van de LGD-bodem zou tot een stijging leiden van de relatieve kosten voor het verstrekken van leningen met een lager risico (d.w.z. een lagere LTV), maar mogelijk geen invloed hebben op risicovoller kredietverlening, die al onderworpen zou zijn aan een hogere LGD in het interne model. De banken zouden dus een prikkel hebben om hun kredietacceptatievoorwaarden te versoepelen door leningen te verstrekken met een zwakkere onderpandspositie. Dit effect zou worden versterkt door het feit dat de CRR verwijst naar de gemiddelde LGD-bodem, die zowel lagere als hogere LGD's op afzonderlijke leningen toelaat. Daarnaast bestaat het risico dat banken kunnen proberen de impact van een hogere LGD-bodem te compenseren door te sleutelen aan andere modelparameters (bv. de PD's) die worden gebruikt in de risicowegingsfunctie.

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

De lidstaten kunnen een systeemrisicobuffer invoeren om het hoofd te bieden aan langetermijn niet-conjuncturele of macro-prudentiële risico's die niet onder de CRR vallen. De systeemrisicobuffer kan door alle banken of een subset van banken worden gebruikt.

Dit wordt niet als een bruikbaar alternatief beschouwd. Ten eerste is het risico dat de NBB wil aanpakken van conjuncturele in plaats van structurele aard. Dit komt tot uitdrukking in het feit dat de NBB de risicowegingen in de loop der tijd verder zou kunnen verhogen of zou kunnen verlagen indien dit nodig is. Terwijl zij de ontwikkelingen doorlopend volgt, zal de NBB de situatie op de markt voor woninghypotheken halfjaarlijks herbeoordelen, hoewel dit niet impliceert dat de risicowegingen ook met deze regelmatig zullen worden heroverwogen. Vermeld dient te worden dat voor een verdere toename in de risicowegingen een andere procedure is vereist in het kader van artikel 458 van de CRR. Ten tweede is de systeemrisicobuffer niet uitsluitend berekend op basis van de blootstelling aan niet-zakelijk onroerend goed. Het zou daarom van invloed zijn op alle vormen van kredietverlening, met mogelijk ongewenste effecten in andere markten. Ten derde is de systeemrisicobuffer onderworpen aan een minimumpercentage van 1% gebaseerd op de risicoposities waarop het betrekking heeft. Aangezien deze risicoposities meer omvatten dan alleen woninghypotheken, kan de kapitaalimpact ook veel groter zijn. Dit kan op zijn beurt afbreuk doen aan de doelstelling van een 'zachte landing'.

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

De CRD voorziet in de introductie van een anticyclische kapitaalbuffer om procyclische effecten in het financiële stelsel tegen te gaan. De anticyclische kapitaalbuffer is een vereiste voor binnenlandse risicoposities. Het percentage van de anticyclische kapitaalbuffer wordt per kwartaal vastgesteld door de daartoe aangewezen autoriteit. Doorgaans is er een aanlooptijd van 12 maanden vanaf het moment waarop een stijging van het percentage wordt aangekondigd tot het moment waarop de banken het moeten toepassen.

Dit wordt niet als een bruikbaar alternatief beschouwd. De anticyclische kapitaalbuffer wordt vanaf 2016 geleidelijk ingevoerd, in overeenstemming met de CRD. Eerdere invoering is mogelijk, maar België is van plan zich aan dit tijdschema te houden. Bovendien omvat de berekeningsbasis van de anticyclische kapitaalbuffer alle binnenlandse risicoposities en niet alleen woninghypotheken. Hoewel er bezorgdheid bestaat over de excessieve groei in het laatstgenoemde marktsegment, is er geen soortgelijke bezorgdheid ten aanzien van andere binnenlandse risicoposities, zoals die van het MKB en grote ondernemingen. Ten slotte is een aanlooptijd van 12 maanden (maximum) vrij lang, gezien de bezorgdheid over de toename van het systeemrisico.

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

Op basis van het toezichtsbeoordelingsproces (Pijler II van de CRD/CRR) kan de bevoegde autoriteit een breed scala aan toezichtsmaatregelen invoeren om (elementen) van risico's aan te pakken die niet voldoende zijn afgedekt door Pijler I en prikkels geven aan banken om hun risicobeheer te verbeteren (zie artikel 104 van de CRD). Verder staat de CRD het gebruik van Pijler II toe voor macro-prudentiële doeleinden (zie artikelen 97 en 98 van de CRD). Ook dient te worden opgemerkt dat er een precedent is voor het gebruik van Pijler II bij het aanpakken van het risico waar de Belgische autoriteiten zich zorgen om maken: in 2013 voerde het Zweedse toezichtsorgaan *Finansinspektionen* in het kader van Pijler II een risicowegingsbodem in van 15% voor Zweedse hypotheken. Deze maatregel is door de toezichthouder openbaar gemaakt.

In het geval van België heeft de NBB verschillende argumenten naar voren gebracht ten gunste van het gebruik van een Pijler 1-maatregel in plaats van een Pijler II-maatregel, voornamelijk verband houdend met hun relatieve effectiviteit. Het ECSR is het met deze argumenten eens.

- **Openbaarmaking.** De lidstaten hanteren zeer uiteenlopende Pijler 2-praktijken. In België bestaat er geen traditie om Pijler II-conclusies en de daaruit voortvloeiende toezichtsmaatregelen openbaar te maken. Het belangrijkste voordeel van toepassing van Pijler II is het signaleringseffect. De impact van hogere, in regelgeving vastgelegde kapitaalvereisten wordt versterkt door een mededeling gericht aan alle marktpartijen en het grote publiek, aangezien dit het risicobewustzijn vergroot. Dit kan niet worden bereikt in het kader van Pijler II, omdat het dan gaat om een niet-publieke kennisgeving van de toezichthouder aan elke afzonderlijke bank. Vanuit juridisch oogpunt bestaat echter geen beletsel om een Pijler II-maatregel te combineren met een openbaarmakingsvereiste.
- **Transparantie.** Het verhogen van risicowegingen uit hoofde van Pijler I zal de door banken gerapporteerde solvabiliteitsratio verlagen en dus een beter beeld geven van hun verminderde capaciteit om onverwachte verliezen te absorberen. Dit is niet het geval bij een Pijler 2-benadering, en de signalerende en marktdisciplinerende effecten zouden dus geringer zijn dan die welke bij een transparanter maatregel zijn te verwachten.
- **Divergentie in het risicoprofiel van IRB-banken.** De bevoegde autoriteit mag het toezichtsbeoordelings- en toezichtsevaluatieproces op vergelijkbare of dezelfde manier toepassen op instellingen met een vergelijkbaar risicoprofiel in het geval zij zijn of kunnen worden blootgesteld aan vergelijkbare risico's voor het financiële stelsel (zie artikel 103 van de CRD). Dit artikel zou mogelijk kunnen worden gebruikt om een kapitaaltoeslag toe te passen, als Pijler 2-maatregel, op de desbetreffende IRB-banken. Kijkend naar enkele belangrijke risicofactoren (LTV, DSTI en de looptijd van leningen) in de woninghypothekportefeuilles van deze banken, lijken zij echter zeer uiteenlopende combinaties van deze indicatoren te vertonen en hebben zij derhalve zeer verschillende risicoprofielen.

- **Potentiële juridische aanvechting van de maatregel.** Indien de kapitaalopslag zou worden geïmplementeerd in het kader van Pijler I, dan zou de opslag in overeenstemming moeten zijn met het risicoprofiel van de betreffende bank. Aangezien de risicoprofielen van de woning hypotheekportefeuilles van IRB-banken zeer uiteenlopen (zie vorige punt), zou een uniforme opslag, hoewel passend vanuit macro-prudentieel perspectief (zie hiervoor) de mogelijkheid openen dat de betreffende individuele bank de maatregel juridisch aanvecht. Bij een Pijler 1-maatregel bestaat een dergelijk risico echter niet.
- **Er zijn in dit stadium geen aanwijzingen voor materiële tekortkomingen in de interne modellen van banken.** De NBB beoordeelt momenteel de interne modellen van banken, maar zij heeft tot dusver nog geen aanwijzingen gevonden voor materiële tekortkomingen (cf. mogelijk beroep op artikel 101 van de CRR). Integendeel, de zeer lage risicowegingen lijken het resultaat te zijn van het ontbreken van grote problemen op de Belgische huizenmarkt, zoals blijkt uit de zeer beperkte verliezen op verleende kredieten gedurende de afgelopen jaren. Het lijkt dus een algemeen in plaats van een bankspecifiek probleem te zijn.
- **Tijdigheid.** Een Pijler II-maatregel zou onderdeel moeten zijn van het toezichtsbeoordelings- en toezichtsevaluatieproces waarbij toezichtscolleges zijn betrokken. In België start dit proces gewoonlijk laat in het voorjaar en eindigt aan het begin van het najaar. Dit tijdschema zou dus tot vertraging van de invoering van de maatregel leiden. Gezien de hierboven geschetste ontwikkelingen, is vanuit het perspectief van financiële stabiliteit een eerdere interventie gerechtvaardigd.
- **Continuïteit.** Deze maatregel is al als Pijler I-maatregel van kracht sinds december 2013. Het nu in stand houden van de maatregel na inwerkingtreding van de CRD/CRR zou de continuïteit waarborgen en aldus mogelijke problemen helpen voorkomen die verband houden met communicatie, aanpassingen, consistentie, etc.

f) Gebruik van LTV-, LTI- en DSTI-drempels

België zou ook kunnen hebben overwogen om LTV- of DSTI-drempels in te voeren, hetzij als maatregel die uitsluitend binnen de nationale werkingssfeer valt, of in combinatie met de genomen maatregel (bv. door de risicowegingen te differentiëren op basis van de LTV/DSTI-ratio van de leningen).

Dit wordt niet als een bruikbaar alternatief beschouwd. De NBB denkt dat de toepassing van drempels als onvoorwaardelijke limieten politiek zeer gevoelig ligt, omdat het direct van invloed zou zijn op de toegang tot hypotheekleningen voor bepaalde segmenten van de bevolking. Het gebruik van drempels in combinatie met gedifferentieerde risicowegingen maakt een risicogevoeliger benadering mogelijk. Het zou echter ook een verandering betekenen in de relatieve risicograad van de afzonderlijke leningen in de interne modellen van banken, terwijl de NBB, op dit moment althans, nog geen indicatie heeft dat de modellen ontoereikend zijn met betrekking tot een dergelijke rangorde.

Sectie 3: Analyse van de netto voordelen 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 heeft de veerkracht van de Belgische bankensector verbeterd. De totale stijging van het vereiste kapitaal ligt rond €600 miljoen, vergeleken met een Tier 1-kapitaalbasis van €55,6 miljard en een geconsolideerde Tier 1-kapitaalratio van meer dan 16% (eind 2013) van de desbetreffende banken. Zoals gezegd zal het banken beter bestand maken tegen een schok waarbij het wanbetalingspercentage met een factor 5 toeneemt en de LGD's met 20 procentpunt stijgen. Vanwege de hoge mate van verwevenheid

in de Belgische bankensector,¹¹ 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/2014/2, 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 zijn recent tekenen geweest die erop duiden dat banken hun kredietacceptatievoorwaarden hebben aangescherpt (vergeleken met leningen verstrekt in de jaren 2007-09), wat tevens heeft bijgedragen tot handhaving van financiële stabiliteit.

Er is geen informatie beschikbaar over het mogelijke effect van de maatregel op de economische groei, maar gezien de nogal beperkte verandering in kapitaalvereisten mag worden verwacht dat het effect vrij gering zal zijn. Om dezelfde reden zal de impact op de groei in andere landen naar verwachting eveneens beperkt zijn, als er al sprake is van een effect.

3.2. Effecten op de binnenlandse en grensoverschrijdende kredietverlening

Er zijn reeds tekenen dat de combinatie van micro- en macro-prudentiële maatregelen het gewenste effect hebben op hypotheekleningen en huizenprijzen. De uitgifte van nieuwe hypotheekleningen gedurende het eerste kwartaal van 2014 was lager dan in het eerste kwartaal van de voorafgaande jaren, maar deze daling was al begonnen voordat de maatregel formeel was ingevoerd. Het feit dat de NBB banken regelmatig heeft gewezen op het belang van conservatieve kredietacceptatievoorwaarden aan het begin van de looptijd, zou ook aan deze ontwikkeling hebben kunnen bijdragen. Recentelijk is ook sprake van een stijging van het aantal hypotheekleningen met een rentevaste periode van ten minste tien jaar, maar dit dateert eveneens van voor de invoering van de maatregel. Gedurende de eerste drie kwartalen van 2013 is het nominale groeitempo van de huizenprijzen gedaald en zijn de prijzen in de afgelopen paar kwartalen in reële termen gestabiliseerd.

Er zijn geen tekenen dat niet-banken hun marktaandeel proberen uit te breiden, maar de NBB volgt de situatie nauwgezet. Met een aandeel van circa 13% zijn niet-banken (bv. verzekeringsmaatschappijen, gespecialiseerde hypotheekverstrekkers) overigens slechts kleine spelers in de markt voor woninghypotheken.

Buitenlandse bijkantoren zijn zeer kleine spelers in de markt en in de afgelopen jaren zijn er geen significante nieuwe spelers toegetreden. Eind 2013 hadden buitenlandse bijkantoren voor een bedrag van €1,4 miljard aan woninghypotheken verstrekt, oftewel iets minder dan 1% van de totale markt, en ongeveer €1 miljard daarvan kwam voor rekening van één instelling.

3.3 Effecten op het gedrag van banken onderling binnen bankgroepen

De meeste banken zijn in staat geweest om aan de additionele kapitaalvereisten te voldoen door gebruik te maken van hun vrijwillige kapitaalbuffers. Geen van de banken hoefde extra kapitaal aan te trekken, maar één bank moest zijn dividenduitkeringen terugbrengen. Gezien het feit dat de banken aan de extra kapitaaleisen hebben kunnen voldoen met bestaande kapitaalbuffers, 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 15 belangrijkste spelers in de markt voor woninghypotheken bevinden zich 7 Belgische dochters

¹¹ Zie bv., IMF, "Integrating stability assessments under the financial sector assessment program into Article IV surveillance", 27 augustus 2010, blz. 13-14.

EU-Beperkt toegankelijk

van EU-bankgroepen, 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 te verschuiven van dochters naar bijkantoren om de maatregel te ontlopen. Momenteel zijn deze bijkantoren niet actief op de Belgische hypotheekmarkt, maar de NBB volgt de situatie nauwgezet.

In het licht van een mogelijke wederkerige maatregel, dient het herboeken van hypotheekleningen van Belgische dochters naar Belgische bijkantoren nauwlettend in de gaten te worden gehouden door zowel de nationale autoriteiten als de EBA. In haar kennisgeving heeft de NBB aangegeven dat zij het ECSR wil vragen aan te bevelen dat andere lidstaten een wederkerige maatregel nemen. Tijdens verdere gesprekken met NBB-medewerkers werd echter gesteld dat er op dat moment geen directe noodzaak was voor een dergelijke wederkerige maatregel omdat er nog geen concrete aanwijzingen zijn voor overdrachten tussen groepen of van een significante toename van hypothecaire kredietverlening via grensoverschrijdende leningen of bijkantoren.

Indien dergelijke ontwikkelingen zich in de toekomst zouden voordoen, zou het ECSR de kwestie van een formele wederkerige maatregel op verzoek van de Belgische autoriteiten opnieuw kunnen bezien. Met dit in het achterhoofd, dient hypotheekverstrekking via grensoverschrijdende kredietverlening of bijkantoren in het algemeen in de loop der tijd onder loep te worden genomen. Er zou nader onderzoek kunnen worden gedaan naar de ontwikkelingen op institutioneel niveau (met name door de toezichtscolleges van de betreffende bankgroepen) als dergelijke activiteiten significant zouden aantrekken. Tevens moet worden bedacht dat de betreffende bankgroepen in het kader van het SSM binnenkort onder rechtstreeks toezicht van de ECB komen te staan.

Conclusies

De conjuncturele opleving in de Belgische markt voor woninghypotheken lijkt op de middellange termijn onhoudbaar, hetgeen de reden is waarom macro-prudentiële voorzorgsmaatregelen gerechtvaardigd zijn. De kwetsbaarheden in deze markt zijn toegenomen. Deze kwetsbaarheden komen niet tot uitdrukking in de lage risicowegingen die de IRB-banken gebruiken voor hun hypotheekverstrekkingsactiviteiten en zijn gebaseerd op historische gegevens. De hypothecaire kredietverlening is sinds 2000 snel toegenomen, in een tempo dat de nominale bbp-groei ruim oversteeg, en vertegenwoordigt thans een groot aandeel in de kredietportefeuilles van banken. Een aanzienlijk deel van deze hypotheekleningen heeft een vrij hoge LTV-ratio aan het begin van de looptijd, en gaat gepaard 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, hoewel de schuldenlast van de huishoudens nog steeds gunstig afsteekt bij die in andere EU-lidstaten.

Het ECSR is van oordeel dat de in artikel 458 van de CRR opgesomde maatregelen, die in overweging moeten worden genomen voordat striktere nationale maatregelen kunnen worden genomen, de gestegen risico's niet afdoende tegengaan. Ook de maatregelen die in artikel 124 en 164 van de CRR worden genoemd, alsmede de systeemrisicobuffer en anticyclische kapitaalbuffer, worden als inadequaet gezien, ofwel omdat ze de verkeerde prikkels geven en te algemeen zijn, of omdat ze niet zijn afgestemd op het betreffende type risico of bank. Hoewel Pijler II het dichtst bij een mogelijk alternatief wat betreft toereikendheid en effectiviteit komt, gaat in het specifieke geval van België de voorkeur uit naar een nationale maatregel in het kader van Pijler I, om redenen van openbaarmaking, transparantie, het in aanmerking nemen van de uiteenlopende risicoprofielen van banken, tijdigheid en continuïteit. Het ECSR oordeelde tevens dat de maatregel geen onevenredig

EU-Beperkt toegankelijk

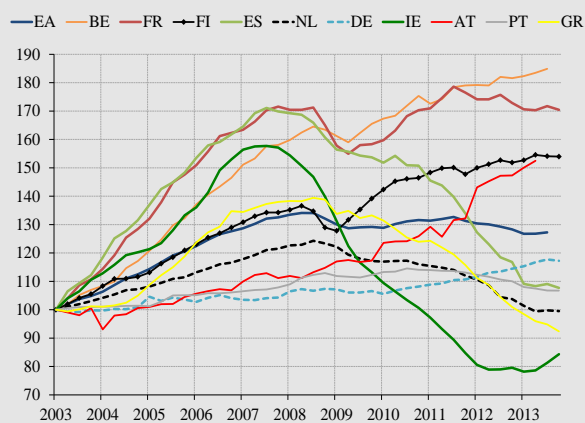
negatieve effecten heeft op de interne markt of andere nationale financiële stelsels. Het ECSR is daarom van mening dat de striktere maatregel gerechtvaardigd, proportioneel, effectief en efficiënt is.

Ten slotte signaleerde het ECSR een aantal kwesties waaraan een vervolg moet worden gegeven. Hierbij valt te denken aan de situatie op de onroerendgoedmarkt, de ontwikkeling in de loop der tijd van de hypotheekverlening via bijkantoren en van grensoverschrijdende kredietverlening, en de uitkomsten van de uitgebreide beoordeling in het kader van het SSM voor de banken waarop deze maatregel is gericht. Als de striktere maatregel niet het beoogde effect heeft, zouden de Belgische autoriteiten verdere maatregelen kunnen overwegen om iets te doen aan het toegenomen risico.

Bijlage

Grafiek 1 Huizenprijzen in het eurogebied als geheel en in de afzonderlijke landen van het eurogebied

(KW1 2003 – KW4 2013; index) KW 1 2003 = 100)

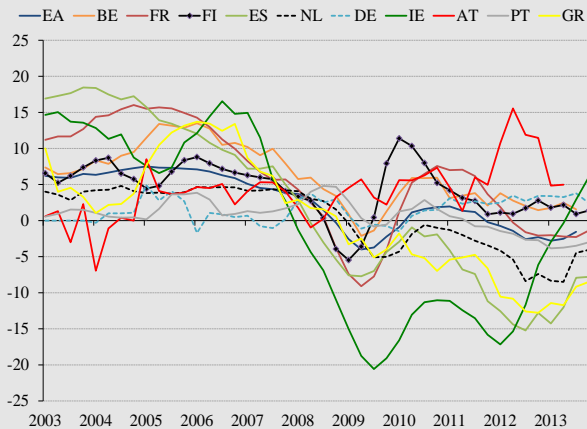


Bronnen: Nationale gegevens en de ECB.

N.B.: EA=eurogebied, BE=België, DE=Duitsland, FR=Frankrijk, FI=Finland, GR=Griekenland, IE=Ierland, NL=Nederland, AT=Oostenrijk, PT=Portugal.

Grafiek 2 Huizenprijzen in het eurogebied als geheel en in de afzonderlijke landen van het eurogebied

(KW1 2003 – KW4 2013; procentuele mutaties op jaarbasis)

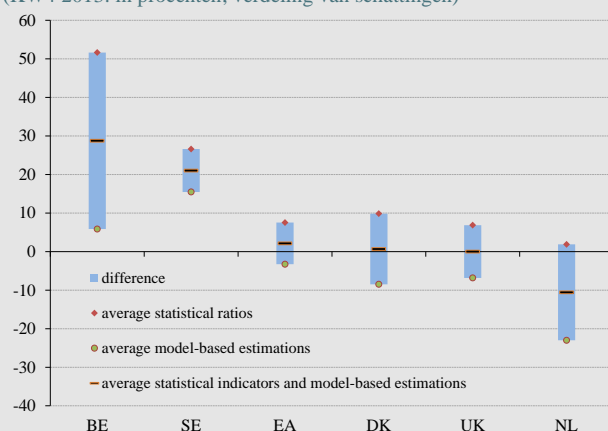


Bronnen: Nationale gegevens en de ECB.

N.B.: EA=eurogebied, BE=België, DE=Duitsland, FR=Frankrijk, FI=Finland, GR=Griekenland, IE=Ierland, NL=Nederland, AT=Oostenrijk, PT=Portugal.

Grafiek 3 Prijswaarderingsindicatoren voor niet-zakelijk onroerend goed voor bepaalde EU-lidstaten

(KW4 2013: in procenten; verdeling van schattingen)



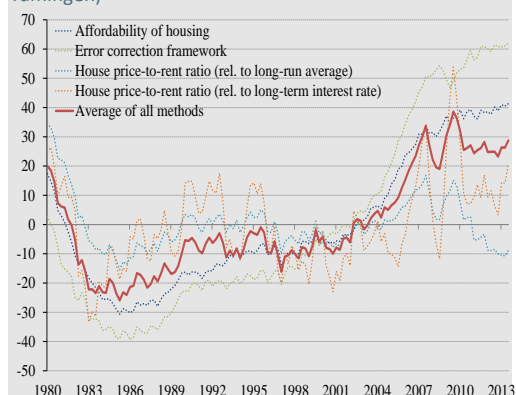
Bronnen: ECB en berekeningen van de ECB.

N.B.: De ramingen worden berekend met behulp van vier verschillende waarderingsmethodes: de verhouding prijs/huur, de verhouding prijs/inkomen, en twee modelgebaseerde methoden. Voor elk land worden het gemiddelde van de twee statistische ratio's, het gemiddelde van de modelgebaseerde methoden en het totale gemiddelde getoond.

BE=België, SE=Zweden, EA=eurogebied, DK=Denemarken, VK=Verenigd Koninkrijk, NL=Nederland

Grafiek 4 Indicatoren voor over-/onderwaardering van huizenprijzen in België

(KW1 1980 - KW3 2013; in procenten, verdeling van ramingen)



Bronnen: ECB en berekeningen van de ECB.

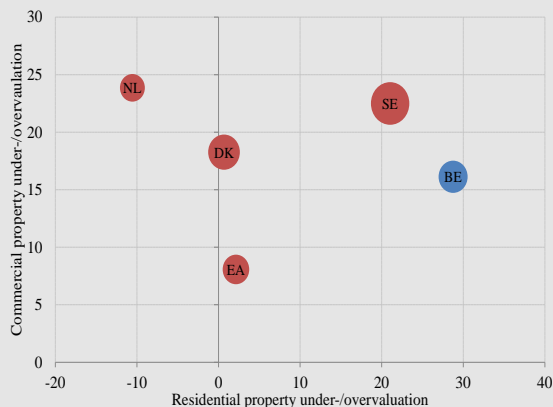
N.B.: De ramingen zijn gebaseerd op gegevens tot en met het derde kwartaal van 2013. De bandbreedtes en gemiddelden hebben betrekking op ramingen die zijn berekend met behulp van vier methoden (d.w.z. betaalbaarheidsindex, log-lineaire regressie, de verhouding huizenprijs/huur en een vereenvoudigd kader voor statische prijsstelling van activa) om de over-/onderwaardering van huizenprijzen te meten. Het brede scala aan ramingen toont de onzekerheid waarmee de beoordeling van over-/onderwaardering van huizenprijzen is omgeven. De ramingen houden bijvoorbeeld geen rekening met specifieke nationale omstandigheden, waaronder de fiscale behandeling en structurele aspecten van de huizenmarkt. Voor nadere gegevens wordt verwezen naar het kader getiteld "Tools for detecting a possible misalignment of residential property prices from fundamentals, *Financial Stability Review*, ECB, juni 2011.

BEOORDELING VAN DE MOGELIJKE OVERWAARDERING IN DE MARKT VOOR ZAKELIJK ONROEREND GOED

Uit gegevens over de prijzen van Belgisch zakelijk onroerend goed blijkt een overwaardering in de primaire markt voor zakelijk onroerend goed (zie Grafiek 5 en 6). De autoriteiten moeten daarom overwegen om dit marktsegment aan een diepgaande analyse te onderwerpen, en om passende interventies te doen om potentiële risico's aan te pakken.

Grafiek 5 Over-/Onderwaardering in de markt voor zakelijk en niet-zakelijk onroerend goed in enkele landen

(KW4 2013; in procenten, verdeling van ramingen)



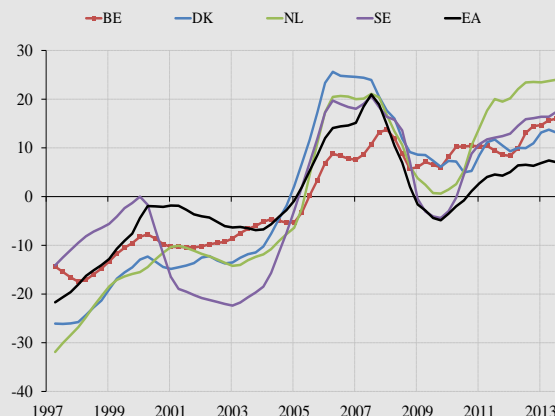
Bronnen: ECB, Europese Commissie en berekeningen van de ECB.

N.B.: De ramingen worden berekend met behulp van vier verschillende waarderingmethoden: de verhouding prijs/huur, de verhouding prijs/inkomen, en twee modelgebaseerde methoden. Voor elk land worden het gemiddelde van de twee statistische ratio's, het gemiddelde van de modelgebaseerde methoden en het totale gemiddelde getoond. De omvang van de zeepbellen is indicatief voor de bbp-groeiraming voor 2014.

BE=België, DK=Denemarken, EA=Eurogebied, NL=Nederland, SE=Zweden.

Grafiek 6 Ontwikkelingen in de markt voor zakelijk onroerend goed in enkele landen van het eurogebied

(KW1 1997 - KW4 2013: procentuele afwijking van gemiddelde waarden uit KW1 1997 tot KW1 2013: tweekwartaals gemiddelde)



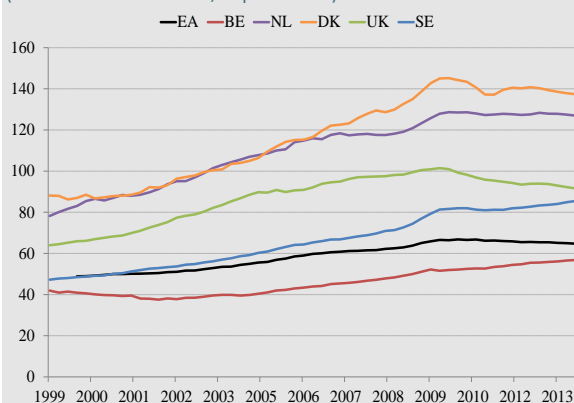
Bronnen: Jones Lang LaSalle, ECB en berekeningen van de ECB.

N.B.: Voor nadere gegevens wordt verwezen naar het kader getiteld "Indicators for detecting possible value misalignments in commercial property market", *Financial Stability Review*, ECB, December 2011.

BE=België, DK=Denemarken, NL=Nederland, SE=Zweden, EA=eurogebied.

Grafiek 7 Schuld van huishoudens in verhouding tot het bbp

(KW1 1999 - KW3 2013; in procenten)

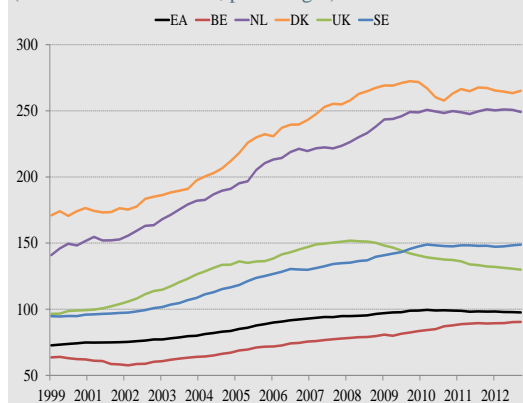


Bronnen: ECB en berekeningen van de ECB.

EA=eurogebied, BE=België, NL=Nederland, DK=Denemarken, UK=Verenigd Koninkrijk, SE=Zweden.

Grafiek 8 Schuld van de huishoudens in verhouding tot het bruto besteedbaar inkomen

(KW4 1999 - KW 2013; percentages)

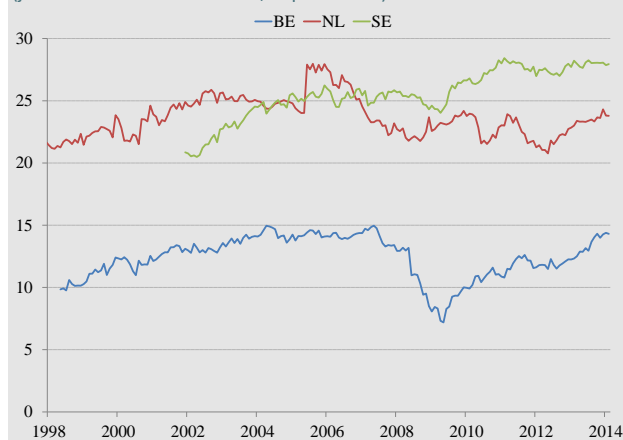


Bronnen: ECB en berekeningen van de ECB.

EA=eurogebied, BE=België, NL=Nederland, DK=Denemarken, UK=Verenigd Koninkrijk, SE=Zweden.

Grafiek 9 Kredietverlening voor woningaankopen als aandeel van de totale kredietverlening voor een aantal landen

(januari 1998 - februari 2014, in procenten)

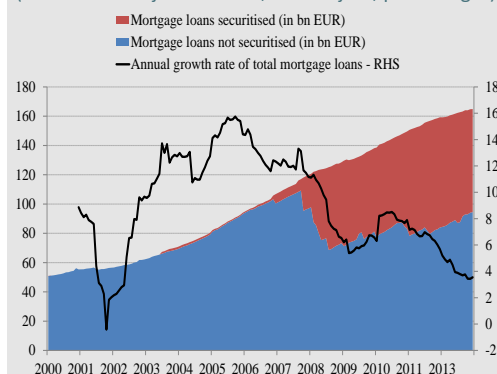


Bronnen: ECB en berekeningen van de ECB.

N.B.: De grafiek toont de kredietverlening voor woningaankopen door monetaire financiële instellingen, uitgezonderd de aan het ECSR rapporterende sector (aan binnenlandse huishoudens) als aandeel van de totale kredietverlening (aan alle tegenpartijen).
BE=België, NL=Nederland, SE=Zweden.

Grafiek 10 Voorraad Belgische hypotheekleningen en groeicijfers op jaarbasis

(Januari 2000 – januari 2014; EUR miljard; percentages)

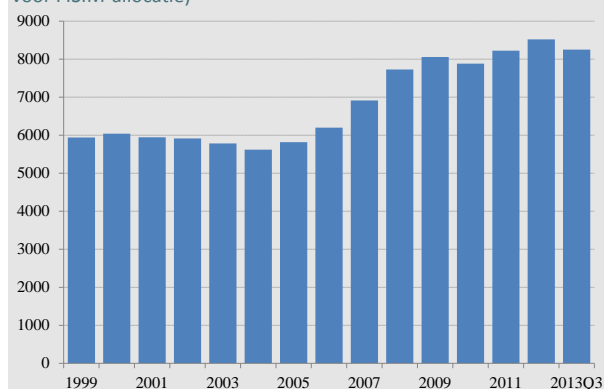


Bronnen: Berekeningen van de NBB en ECB.

N.B.: Gesecuritiseerde leningen omvatten ook overgedragen leningen. RHS = rechterschaal

Grafiek 11 Door huishoudens betaalde rente

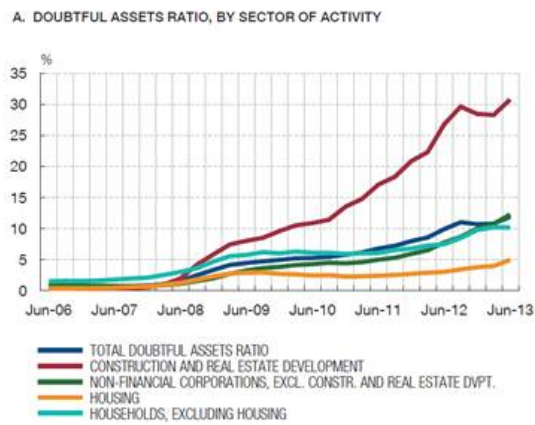
(KW1 1999 - KW3 2013; in EUR miljoenen; totaal van vier kwartalen; voor FISIM-allocatie)



Bron: NBB.

EU-Beperkt toegankelijk

Grafiek 12 'Dubieuze activa'-ratio, naar sector van activiteit



Bron: Banco de España, Financial Stability Report, november 2013, blz. 28.