



18 februari 2016

## **Beoordeling van de kennisgeving door België overeenkomstig artikel 458, lid 9, van Verordening (EU) nr. 575/2013 betreffende de verlenging van een strengere nationale maatregel voor hypothecaire leningen op niet-zakelijk onroerend goed**

### **Inleiding**

In een brief d.d. 2 november 2015 stelde de Nationale Bank van België/Banque Nationale de Belgique (NBB) de voorzitter van het raadgevend technisch comité (RTC) van het Europees Comité voor systeemrisico's (ESRB) overeenkomstig artikel 458 van de verordening kapitaalvereisten (Capital Requirements Regulation, CRR)<sup>1</sup> in kennis van het voornemen van de NBB om haar strengere nationale maatregel voor hypothecaire leningen op niet-zakelijk onroerend goed met een jaar te verlengen.

Deze strengere maatregel bestaat uit een opslag van 5 procentpunt op de risicogewichten die relevant zijn voor de blootstellingen aan Belgische hypothecaire leningen van banken die de interneratingbenadering (IRB) toepassen voor de berekening van de eigenvermogensvereisten. De maatregel is van toepassing op zowel de voorraad aan bestaande leningen als de stroom van nieuwe leningen. De maatregel is vastgesteld op grond van artikel 458 van de CRR, dat vereist dat het ESRB, de Europese Bankautoriteit (EBA), de Europese Commissie en de Raad van de EU worden betrokken bij het proces.

In zijn advies van 30 april 2014<sup>2</sup> oordeelde het ESRB dat de maatregel gerechtvaardigd, passend, proportioneel, doeltreffend en doelmatig was. Bovendien had de maatregel volgens het ESRB geen negatief effect op de interne markt dat zwaarder woog dan de positieve effecten voor de financiële stabiliteit. Op 28 mei 2014, rekening houdend met de adviezen van het ESRB en de EBA, besloot de Commissie om aan de Raad van de EU niet voor te stellen een rechtshandeling te implementeren tot verwerping van de ontwerpmaatregel. De machtiging tot toepassing van de maatregel is twee jaar geldig, d.w.z. tot 28 mei 2016.

De verlenging van een strengere nationale maatregel krachtens artikel 458 van de CRR, die slechts met telkens een bijkomend jaar kan worden verleend, wordt gereguleerd door lid 9 van dit artikel. Dit lid voorziet in overleg tussen de betrokken lidstaat, het ESRB en de EBA om de situatie te evalueren. Het proces van overleg werd geïnitieerd bij de hierboven genoemde brief van de NBB van 2 november 2015. De verlenging is onderworpen aan de in lid 4 van artikel 458 van de CRR beschreven procedure (d.w.z. dezelfde procedure die van toepassing is op de initiële vaststelling van de maatregel).

Op 21 januari 2016 ontving het ESRB een officiële kennisgeving van België van de geplande verlenging van de maatregel, die de verlengingsprocedure in werking stelde. Het ESRB is verplicht om de Raad van de EU, de Commissie en België binnen een maand na ontvangst van

---

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

<sup>2</sup> [http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/other/140430\\_ESRB\\_Opinion-on-Belgian-measure.pdf?ed91f0d84850e4c4975611d7b8b9d892](http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/other/140430_ESRB_Opinion-on-Belgian-measure.pdf?ed91f0d84850e4c4975611d7b8b9d892)



een dergelijke kennisgeving (d.w.z. vóór 21 februari 2016) een advies te verstrekken. Het advies moet vergezeld gaan van een beoordeling van de geplande verlenging, waarin wordt ingegaan op de in lid 2 van artikel 458 van de CRR vermelde punten. Dit document bevat de vereiste beoordeling. Het voorliggende document concentreert zich met name op factoren die zijn veranderd sinds de initiële beoordeling die het advies van het ESRB van 30 april 2014<sup>3</sup> vergezelde, en het is derhalve zinvol om het te lezen in samenhang met die eerdere beoordeling.

## 1. Analyse van de onderliggende systeemrisico's

In zijn analyse van de relevante onderliggende systeemrisico's baseert het ESRB zich in hoge mate op door de NBB verstrekte informatie en gegevens. De volgende punten moeten worden opgemerkt, in samenhang met de beoordeling waarvan het advies van het ESRB van 30 april 2014 vergezeld ging:

### a) Kwetsbaarheden in de onroerendgoedsector

- **Prijzen van niet-zakelijk onroerend goed.** Het groeitempo van de nominale prijzen van niet-zakelijk onroerend goed in België is sinds 2011 aanmerkelijk gedaald (en met gemiddeld 0,6% in 2014), terwijl de reële prijzen ruwweg stabiel zijn gebleven. Voorlopige cijfers voor 2015 duiden op aantrekkende prijzen<sup>4</sup>, al moet daarbij in aanmerking worden genomen dat de kwaliteit van de gegevens mogelijk niet optimaal is. De nominale prijzen zullen in 2015 en 2016 naar verwachting met 3,5% stijgen, en in 2017 met 2,6%.
- **Transactievolumes.** De transactievolumes zijn sinds 2011 stabiel of laten een lichte daling zien. In het vierde kwartaal van 2014 piekten de volumes, maar dit was te danken aan anticipatie-effecten in reactie op de verminderde fiscale aftrekbaarheid van hypothecaire leningen met ingang van januari 2015. Er zijn nog geen voorlopige gegevens voor 2015 beschikbaar.
- **Waarderingsindicatoren.** De waarderingsindicatoren zenden geen ondubbelzinnige signalen uit die wijzen op een overwaardering van de markten voor niet-zakelijk onroerend goed. Op basis van voorlopige gegevens voor 2015 wijst de op het model van de NBB gebaseerde indicator op een stijging van de overwaardering met circa 8%. Afgezien van overwegingen inzake de kwaliteit van de gegevens, worden de waarderingsindicatoren ook beïnvloed door de omgeving van zeer lage rentetarieven en veranderingen in de fiscale behandeling van hypothecaire leningen.

### b) Kwetsbaarheden in de sector huishoudens

- **Schuldenlast van huishoudens.** Het afgelopen jaar is de schuldenlast van huishoudens in België toegenomen als gevolg van de stijging van de hypotheekschuld. Als gevolg daarvan ligt de schuldenlast van huishoudens nu dicht bij het gemiddelde in het eurogebied (59% van het bbp, tegen een gemiddelde van 61% voor het eurogebied). Dit heeft geleid tot enige zorg over de schuldhoudbaarheid, met name voor het segment van jonge en lage-inkomenshuishoudens.
- **Nettovermogens van huishoudens.** Ondanks stijgende schuldniveaus is het nettovermogen van huishoudens (schulden in verhouding tot bezittingen) relatief stabiel gebleven. Dit is te danken aan de substantiële toename van de waarde van de financiële activa van

<sup>3</sup> [http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/other/140430\\_ESRB-Opinion-on-Belgian-measure\\_Report.pdf?e8720d406af2a2ba092ea703a7933503](http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/other/140430_ESRB-Opinion-on-Belgian-measure_Report.pdf?e8720d406af2a2ba092ea703a7933503)

<sup>4</sup> De nominale prijzen lieten over de eerste drie kwartalen van 2015 een gemiddeld groeipercentage van 0,4% zien, en de reële prijzen bleven over deze periode gelijk.



huishoudens en aan hun hoge spaarquote. Door de mismatch tussen de verdeling van de hypotheekschuld en die van de financiële activa leidt het grote volume aan financiële vermogens echter niet tot een versterking van de houdbaarheid van de schulden van een substantieel percentage huishoudens.

- **Kwetsbaarheid voor een renteschok.** In de afgelopen twee jaar kan een verschuiving in de samenstelling van de portefeuilles van hypothecaire leningen worden waargenomen naar leningen tegen vaste en lagere rentetarieven, die voornamelijk wordt veroorzaakt door herfinancieringsactiviteiten en de omgeving van zeer lage rentetarieven. Ook bindt de Belgische Wet op het hypothecair krediet de variabiliteit van de rentetarieven die aan leningnemers kan worden doorberekend aan een maximum. De kwetsbaarheid van huishoudens voor een renteschok blijft derhalve beperkt.
- **Kwetsbaarheid voor een werkloosheidsschok.** Zoals in diverse publicaties van de NBB<sup>5</sup> is opgemerkt, blijven huishoudens (met name het segment van jonge en lage-inkomenshuishoudens) kwetsbaar voor een ernstige werkloosheidsschok die van invloed is op hun inkomens en hun vermogen om schulden af te lossen. Huishoudens met een hypotheekschuld bezitten gemiddeld minder (liquide) financiële activa dan huishoudens zonder hypotheekschuld<sup>6</sup>. Vandaar dat in het scenario van een ernstige werkloosheidsschok het grote volume aan financiële vermogens in België de houdbaarheid van hypotheekschulden voor een aanzienlijk percentage van de huishoudens niet versterkt.

#### c) Kwetsbaarheden in de bankensector

- **Solvabiliteitspositie.** Belgische banken hebben een relatief gezonde solvabiliteitspositie. Hun tier 1-kernkapitaalratio (CET1-ratio) nam toe van 11,3% ultimo 2008 tot 15,6% ultimo het derde kwartaal van 2015<sup>7</sup>. De in deze evaluatie besproken maatregel vergroot de schokbestendigheid van de Belgische bankensector verder, hoewel de aanvullende kapitaalbuffer relatief klein is<sup>8</sup>. In het kader van de alomvattende beoordeling ('comprehensive assessment') die de ECB in 2014 heeft uitgevoerd, werden de Belgische banken die onderdeel van de stresstest waren behalve aan het scenario van ongunstige macro-economische omstandigheden ook aan een specifiek scenario van een onroerendgoedschok onderworpen. In dit scenario zou de kapitaalbuffer na de macroprudentiële kapitaalopslagmaatregel circa 60% van de verwachte en onverwachte verliezen dekken<sup>9</sup>.
- **Omvang en kwaliteit van de portefeuille van hypothecaire leningen.** De portefeuille van hypothecaire leningen van Belgische banken is in 2014 en 2015 verder in omvang toegenomen, voornamelijk als gevolg van de omgeving van zeer lage rentetarieven en het anticiperen op veranderingen in de fiscale behandeling van hypothecaire leningen. Met betrekking tot niet-presterende hypothecaire leningen en cumulatieve wanbetalingen op hypothecaire leningen is de situatie de afgelopen twee jaar grosso modo stabiel gebleven<sup>10</sup>.

<sup>5</sup> Zie "Macro-economische determinanten van non-performing loans", *Economisch Tijdschrift*, Nationale Bank van België, Brussel, december 2015, en "Structuur en verdeling van het gezinsvermogen: een analyse op basis van de HFCS", *Economisch Tijdschrift*, Nationale Bank van België, Brussel, september 2013.

<sup>6</sup> Bijna een derde van het totale bedrag van de uitstaande hypotheekschulden van Belgische huishoudens komt voor rekening van huishoudens die minder dan zes maanden aan hun schuldverplichtingen kunnen voldoen vanuit hun liquide financiële activa, terwijl bijna de helft van dit bedrag voor rekening komt van huishoudens die liquide financiële activa ter waarde van minder dan 10% van hun uitstaande hypotheekschuld bezitten.

<sup>7</sup> De CET1-ratio (infasering) bedroeg ultimo het derde kwartaal van 2015 15,6%.

<sup>8</sup> EUR 617 miljard of 1,2 % van het huidige CET1-kapitaal van de betrokken banken.

<sup>9</sup> Het is belangrijk om erop te wijzen dat ING België en BNP Fortis, die samen 40% van de markt vertegenwoordigen, geen deel uitmaakten van de steekproef waarbij de stresstest werd uitgevoerd.

<sup>10</sup> Het gemiddelde percentage aan wanbetalingen op hypothecaire leningen was in 2014 1,7%.



- **Criteria voor kredietverlening.** Er kan enige aanscherping van de criteria voor kredietverlening door Belgische banken worden waargenomen. Dit wordt evenwel ten minste ten dele beïnvloed door de substantiële herfinancieringsactiviteit in de omgeving van zeer lage rentetarieven. Geherfinancierde hypotheekleningen worden doorgaans gekenmerkt door kortere looptijden, lagere DSTI-ratio's (DSTI: debt service-to-income) en lagere LTV-ratio's (LTV: loan-to-value). Ook hebben banken hun commerciële marges op nieuwe leningen geleidelijk verhoogd, ondanks het intensiever worden van de concurrentie. Op geaggregeerde basis blijven er in de portefeuilles van hypothecaire leningen van Belgische banken kwetsbaarheden bestaan, zoals wordt weerspiegeld in het aanzienlijke (zij het lagere dan voor het van kracht worden van de maatregel) aandeel van leningen met een hoge DSTI-ratio en een hoge LTV-ratio in de nieuwe productie van hypothecaire leningen<sup>11</sup> (hoewel deze lager zijn dan voordat de maatregel van kracht werd). Het belang van deze risico's varieert van bank tot bank.
- **Kalibratie van interne modellen.** Beoordelingen van de interne modellen van Belgische banken door de NBB hebben niet geleid tot algemene bezorgdheid over de adequaatheid van deze modellen voor hypothecaire leningen. De relatief lage risicowegingen die worden berekend door banken die de IRB-benadering toepassen weerspiegelen het ontbreken van een grote crisis in de Belgische woningenmarkt in de afgelopen decennia<sup>12</sup>, maar waar individuele en specifieke tekortkomingen in de interne modellen van een bank werden geconstateerd, is de desbetreffende bank verzocht deze op te lossen.

## 2. Doeltreffendheid en doelmatigheid van de maatregel

**De maatregel was doeltreffend bij het verwezenlijken van de hoofddoelstelling ervan om de schokbestendigheid van de Belgische bankensector verder te vergroten, hoewel de vereiste aanvullende kapitaalbuffer alles overziende relatief klein is.** Voorts was de maatregel doeltreffend bij het aan de Belgische bankensector, en aan het algemene publiek, overbrengen van de toenemende bezorgdheid over de gevolgen van ontwikkelingen in de sector niet-zakelijk onroerend goed voor de financiële stabiliteit. Het niet verlengen van de maatregel zou deze effecten doen verwateren of zelfs tenietdoen. Tot dusver heeft de NBB geen effecten op andere delen van het financiële stelsel waargenomen, of op natuurlijke personen of bedrijven buiten België, die de doeltreffendheid en doelmatigheid van de maatregelen zouden uithollen.

**De eerdere beoordeling van het ESRB van de wijze waarop de maatregel in verhouding staat tot de alternatieven die in overweging moeten worden genomen (alvorens een beroep te doen op artikel 458 van de CRR om een strengere nationale maatregel vast te stellen), is nog steeds geldig.** Voor nadere details wordt derhalve verwezen naar de eerdere beoordeling. Het is zinvol om eraan te herinneren dat alle andere beschikbare maatregelen als vermeld in artikel 458 van de CRR (waarbij in enkele gevallen wordt verwezen naar de richtlijn kapitaalvereisten (Capital Requirements Directive, CRD)<sup>13</sup>) de volgende omvatten:

- verhoging van de risicogewichten voor banken die de standaardbenadering toepassen (artikel 124 van de CRR);

<sup>11</sup> Leningen met een DSTI-ratio van hoger dan 50% waren in 2014 en in de eerste helft van 2015 goed voor 20% van de totale nieuwe productie. Leningen met een LTV-ratio van hoger dan 90% waren goed voor meer dan 30% van de meest recente nieuwe productie.

<sup>12</sup> Het gemiddelde risicogewicht dat door banken die de interneratingbenadering (IRB) voor het berekenen van eigenvermogensvereisten hanteren, wordt toegepast op hypothecaire leningen is circa 10% (vóór de opslag). De modellen worden gekalibreerd op basis van gegevens over de afgelopen vijf tot tien jaar.

<sup>13</sup> Richtlijn (EU) nr. 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 (PB L 176 van 27.6.2013, blz. 338).



- verhoging van de minimumwaarde van het verlies bij wanbetaling voor IRB-banken (artikel 164 van de CRR);
- gebruik van de systeemrisicobuffer (artikel 133 van de CRD);
- gebruik van de contracyclische kapitaalbuffer (artikel 136 van de CRD);
- gebruik van pijler II (artikelen 101, 103, 104 en 105 van de CRD).

**Sinds de eerdere beoordeling is de bevoegdheid om maatregelen krachtens pijler II op te leggen verschoven van de NBB naar de ECB als gevolg van de instelling van het Gemeenschappelijk Toezichtsmechanisme (Single Supervisory Mechanism, SSM).** Daarom moeten, bij het in aanmerking nemen van de beoordeling die het ESRB-advies van 30 april 2014 vergezelde, de volgende aanvullende opmerkingen worden gemaakt:

- In de eerste plaats heeft de ECB de NBB meegedeeld dat overeenkomstig artikel 5 van de GTM-verordening<sup>14</sup>, de ECB geen bezwaar maakt tegen het verzoek om de maatregel te verlengen.
- In de tweede plaats beveelt de ECB aan dat kredietinstellingen hun verplichtingen uit hoofde van pijler II niet openbaar maken, en de ECB zelf verstrekt geen gedetailleerde kwantificering van de verplichtingen uit hoofde van pijler II voor elk type risico; daarom zou het hierboven genoemde waarschuwingseffect, dat een van de belangrijkste overwegingen voor het invoeren van de maatregel was, ophouden te bestaan indien een pijler II-maatregel zou worden vastgesteld.
- In de derde plaats neemt de ECB haar besluit in het kader van de procedure voor prudentiële toetsing en evaluatie (Supervisory Review and Evaluation Process, SREP) eenmaal per jaar in de vorm van de verplichte toepassing van een CET1-ratio die ook van invloed is op andere leningen; daarom zou het gebruik van pijler II geen efficiënte methode zijn voor het verminderen van het specifieke risico dat is verbonden aan hypothecaire leningen op niet-zakelijk onroerend goed.

### 3. Analyse van de nettovoordelen van de maatregel

**De hierboven gepresenteerde analyse wijst erop dat de woningenmarkt in België in de recente periode enigszins is gestabiliseerd, maar dat het risico van een daling van de huizenprijzen blijft bestaan.** De analyse wordt gecompliceerd door het effect van de omgeving van zeer lage rentetarieven, de anticipatie op veranderingen in de fiscale behandeling van hypothecaire leningen, de uitgebreide herfinancieringsactiviteit en bezorgdheid over de kwaliteit van de meest recente gegevens. Bovendien lijken er, hoewel er tentatieve tekenen zijn dat de kwaliteit van de portefeuilles van hypothecaire leningen van Belgische banken is verbeterd en dat de kredietnormen zijn aangescherpt, nog altijd kwetsbaarheden te bestaan in de hypotheekboeken van banken.

**De NBB ziet geen aanwijzingen dat de invoering van de maatregel heeft geleid tot significante veranderingen in de rechtstreekse grensoverschrijdende kredietverlening of de kredietverlening via de Belgische bijkantoren van buitenlandse banken.** Rechtstreekse grensoverschrijdende hypotheekverstrekking vindt praktisch nauwelijks plaats. Het marktaandeel van buitenlandse banken die deelnemen aan de verstrekking van hypothecaire leningen is lager dan 1% gebleven, en de afgelopen jaren is deze markt niet betreden door

---

<sup>14</sup> 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 (PB L 287 van 29.10.2013, blz. 63).



betekenisvolle nieuwe partijen. Bovendien heeft de NBB in de portefeuilles van hypothecaire leningen geen verschuiving van dochterondernemingen naar bijkantoren binnen dezelfde bankengroep (waardoor het in de oorspronkelijke beoordeling door het ESRB gesignaleerde risico van regelgevingsarbitrage zou kunnen ontstaan) waargenomen. Indien dochterondernemingen van EU-banken echter zouden worden omgevormd tot bijkantoren, zou de kwestie van wederkerigheid in hoge mate relevant worden<sup>15</sup>.

**België heeft het ESRB verzocht om de andere lidstaten aan te bevelen de maatregel te erkennen.** Opgemerkt moet worden dat de maatregel reeds is gereciproceerd door Nederland in het geval van hypothecaire leningen via bijkantoren van Nederlandse banken in België, op grond van artikel 458, lid 5, van de CRR<sup>16</sup>. Het verzoek om algemene wederkerigheid wordt door het ESRB in een parallel en doorlopend proces beoordeeld.

## 4. Conclusies

**Het ESRB is van oordeel dat de argumenten voor de invoering van de maatregel nog steeds geldig zijn en dat een verlenging van de maatregel met nog een jaar derhalve gerechtvaardigd is.** In het bijzonder de aanhoudende aanwezigheid van kwetsbaarheden in de hypotheekportefeuilles van Belgische banken, zoals die tot uiting komen in het percentage leningen met een hoge LTV-ratio en/of een hoge DSTI-ratio, blijft een punt van zorg. Het niet verlengen van de maatregel zou ook een eind maken aan het waarschuwingseffect en tot een verlaging van de vereiste kapitaalbuffer leiden, en daarmee in potentie de schokbestendigheid van de banken ondergraven.

**Het zou behulpzaam zijn indien de NBB de criteria die zij in de toekomst zal toepassen bij het nemen van een besluit om de maatregel al dan niet te verlengen, of verder uit te breiden, nader zou kunnen specificeren.** Deze hogere mate van gedetailleerdheid zou het ESRB helpen bij het uitvoeren van een eventuele toekomstige beoordeling, waaronder van het reciproceren van de maatregel door andere lidstaten.

**Tot slot rechtvaardigt de cyclische en portefeuillespecifieke aard van het risico nauwlettende en aanhoudende monitoring van de ontwikkeling ervan in de tijd.**

---

<sup>15</sup> Momenteel hebben 15 banken uit zes landen elk een dochteronderneming in België. Enkele van deze dochterondernemingen hebben een significant aandeel van de Belgische bankenmarkt.

<sup>16</sup>

[http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/other/150107\\_DNB\\_notification\\_of\\_Belgium\\_reciprocity.pdf?55ca15afd7775f2100a9baf913f3b459](http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/other/150107_DNB_notification_of_Belgium_reciprocity.pdf?55ca15afd7775f2100a9baf913f3b459).