



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

Inleiding

Op 27 januari 2020 heeft de Nationale Bank van België (NBB) het Europees Comité voor systeemrisico's (European Systemic Risk Board – ESRB) in kennis gesteld van haar voornemen om op grond van artikel 458, lid 2, onder d), vi), van de verordening kapitaalvereisten (Capital Requirements Regulation – CRR) de duur van haar huidige macroprudentiële maatregel te verlengen¹. De maatregel behelst de toepassing van een macroprudentiële opslag op de risicogewichten van alle binnenlandse kredietinstellingen die de interneratingbenadering (IRB) hanteren voor hun blootstellingen aan hypothecaire leningen op niet-zakelijk onroerend goed met betrekking tot particulieren en kleine partijen waarvan de gestelde zekerheid is gelegen in België. De macroprudentiële opslag bestaat uit twee componenten. De eerste component is een opslag van vijf procentpunten op de risicogewichten die IRB-banken hanteren voor hun blootstellingen aan Belgische hypothecaire leningen. De tweede, meer gerichte, component behelst een verdere verhoging van de risicogewichten, afhankelijk van het risicoprofiel van de hypotheekportefeuille van de IRB-banken, door een vermenigvuldigingsfactor van 1,33 toe te passen op het microprudentiële risicogewicht van de woninghypotheekportefeuille. Deze maatregel is op 1 mei 2018 in werking getreden en blijft overeenkomstig artikel 458 van de CRR twee jaar van kracht, tot en met 30 april 2020.

Krachtens artikel 458, lid 4, van de CRR moet het ESRB de Raad, de Europese Commissie en België binnen één maand na ontvangst van de kennisgeving een advies verstrekken. Het advies moet vergezeld gaan van een beoordeling van de nationale maatregel aan de hand van de in artikel 458, lid 2, van de CRR genoemde punten. Het procedurele kader voor de verstrekking van adviezen overeenkomstig artikel 458 van de CRR wordt uiteengezet in Besluit ESRB/2015/4².

De beoordeling door het ESRB concentreert zich op de nettovoordelen van de nationale maatregel voor het behoud van de financiële stabiliteit. Het ESRB heeft in het bijzonder de onderliggende redenen en de merites van de maatregel beoordeeld, op basis van de volgende criteria.

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 (PB L 176 van 27.6.2013, blz. 1).

² Besluit ESRB/2015/4 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.

- **Rechtvaardiging:** Is er sprake van een verandering in de intensiteit van het systeemrisico en vormt die een bedreiging voor de financiële stabiliteit op nationaal niveau? Kan het risico adequaat en op passende wijze worden aangepakt met behulp van alternatieve instrumenten waarin wordt voorzien in de richtlijn kapitaalvereisten (Capital Requirements Directive – CRD IV)³ en de CRR, rekening houdend met hun relatieve doeltreffendheid?
- **Doeltreffendheid:** Is het waarschijnlijk dat de maatregel zijn doel bereikt?
- **Doelmatigheid en geschiktheid:** Zal de maatregel het beoogde doel op een kostenefficiënte wijze verwezenlijken, ofwel is het passende instrument gebruikt en is dit op de juiste wijze gekalibreerd?
- **Evenredigheid en gevolgen voor de interne markt:** Is er een goede balans tussen de kosten die voortvloeien uit de maatregel en het probleem dat ermee wordt aangepakt, ook rekening houdend met mogelijke grensoverschrijdende overloopeffecten?

De beoordeling door het ESRB is gebaseerd op de door de NBB verstrekte informatie en op gesprekken met (medewerkers van) de NBB.

Deel 1: Beschrijving en achtergrond van de maatregel

1.1 Beschrijving van de maatregel

De maatregel waarop het voorstel tot verlenging betrekking heeft, behelst de toepassing van een macroprudentiële opslag op de risicogewichten van alle binnenlandse kredietinstellingen die de interneratingbenadering hanteren voor hun blootstellingen aan hypothecaire leningen op niet-zakelijk onroerend goed met betrekking tot particulieren en kleine partijen waarvan de gestelde zekerheid is gelegen in België. De macroprudentiële opslag bestaat uit twee componenten. De eerste component is een opslag van vijf procentpunten op de risicogewichten die IRB-banken hanteren voor hun blootstellingen aan Belgische hypothecaire leningen. De tweede, meer gerichte, component omvat een verdere verhoging van de risicogewichten, afhankelijk van het risicoprofiel van de hypotheekportefeuille van de IRB-banken, door een vermenigvuldigingsfactor van 1,33 toe te passen op het microprudentiële risicogewicht van de woninghypotheekportefeuille.

De maatregel geldt voor blootstellingen aan hypothecaire leningen op niet-zakelijk onroerend waarvan de gestelde zekerheid is gelegen in België. De maatregel richt zich op IRB-banken omdat hun op modellen gebaseerde risicogewichten relatief laag zijn vergeleken met de risicogewichten bij de standaardbenadering. De IRB-banken die binnen de werkingssfeer van de maatregel vallen bestrijken ongeveer 94% van de Belgische

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 (PB L 176 van 27.6.2013, blz. 338).

hypotheekmarkt. De maatregel betreft blootstellingen waarbij wel én blootstellingen waarbij geen sprake is van wanbetaling.

Het is de bedoeling dat de verlenging van de maatregel ingaat op 1 mei 2020, de datum waarop de maatregel die momenteel van kracht is komt te vervallen. De NBB zal de verlenging van de huidige maatregel bekendmaken via een persbericht op haar website. Dit besluit, inclusief een reglement van de NBB en het koninklijk besluit waarbij het onderhavige besluit wordt vastgesteld, zullen in april 2020 worden gepubliceerd. Aangezien het gaat om de verlenging van een maatregel die reeds van kracht is, wordt er niet voorzien in een geleidelijke invoering – de huidige maatregel blijft volledig van toepassing op de Belgische woninghypotheekportefeuilles van alle Belgische IRB-banken.

De maatregel wordt met één jaar verlengd, tot en met 30 april 2021. De NBB is voornemens om in december 2020 de kalibratie en geschiktheid van de maatregel te evalueren. Zodra de wijzigingen van CRD V/CRR II in 2021 van kracht worden, zal de NBB de noodzaak van de huidige maatregel uit hoofde van artikel 458 van de CRR opnieuw beoordelen. Bij deze beoordeling zullen verschillende alternatieven worden overwogen – inclusief de verlenging/beëindiging van de maatregel uit hoofde van artikel 458 en/of de activering van de sectorale systeemrisicobuffer – en worden getoetst aan de hand van de ontwikkeling van de omvang en spreiding van de risico's van de uitstaande voorraad aan hypothecaire leningen van de IRB-banken.

De NBB is voornemens om, zodra de verlenging van de maatregel is vastgesteld en uitgevoerd, andere lidstaten op grond van artikel 458, lid 8, van de CRR te verzoeken een wederkerige maatregel te nemen. Dit verzoek zal worden gericht tot andere lidstaten waarvan de bankensector rechtstreeks of indirect via bijkantoren kan zijn of worden blootgesteld aan de risico's van de Belgische markt voor niet-zakelijk onroerend goed.

Artikel 458, lid 10, van de CRR is niet van toepassing op de verlengingsmaatregel, aangezien de gemiddelde risicogewichten naar verwachting met meer dan 25% zullen toenemen. Volgens de berekeningen van de NBB zal de voorgestelde maatregel ertoe leiden dat het gemiddelde risicogewicht van de banken waarop de maatregel is gericht met meer dan 25% zal toenemen.

1.2 Achtergrond van de maatregel

De voorgestelde verlenging van de maatregel heeft primair tot doel om te waarborgen dat de Belgische IRB-banken bestand zijn tegen uit de markt voor niet-zakelijk onroerend goed voortvloeiende risico's. De NBB heeft besloten dat de toepassing van deze maatregel met één jaar moet worden verlengd, omdat de bij de invoering van de maatregel geconstateerde systeemrisico's nog steeds bestaan en de blootstellingen van banken aan de Belgische woningmarkt sinds 2018 verder zijn toegenomen. Deze verlenging is noodzakelijk om de

schokbestendigheid van de bankensector in stand te houden en om vanuit macroprudentieel perspectief voor voldoende verliesabsorptiecapaciteit te zorgen, evenredig aan de blootstelling van de IRB-banken aan de Belgische woningmarkt.

In september 2019 heeft het ESRB de Belgische autoriteiten een aanbeveling gedaan om verdere maatregelen te nemen om risico's in de woningmarkt te beperken⁴ door, in aanvulling op de bestaande macroprudentiële maatregelen, juridisch bindende, op de kredietnemer gerichte maatregelen in te voeren. De aanbeveling richtte zich op maatregelen om risico's van nieuwe leningen aan te pakken, waarbij tevens werd erkend dat de huidige maatregel nog steeds nodig was om de aanwezige risico's van de uitstaande voorraad hypothecaire leningen te beperken.

De verlenging van deze maatregel vormt een integraal onderdeel van een consistente reeks aanvullende macroprudentiële instrumenten die in België zijn ingevoerd. De contracyclische kapitaalbuffer van 0,5% die in juli 2019 is ingevoerd vanwege de toenemende groei van de kredietverlening aan niet-financiële ondernemingen, krijgt vanaf juli 2020 een bindend karakter. De contracyclische kapitaalbuffer is vooral bedoeld om de banken beter bestand te maken tegen de cyclische risico's van de Belgische economie en om mogelijke overloopeffecten van aan niet-zakelijk onroerend goed verbonden risico's of specifieke tweederonde-effecten te ondervangen. Daarnaast worden er gerichtere maatregelen toegepast op blootstellingen aan de woningmarkt. De huidige risicogewichtmaatregel zorgt ervoor dat banken beter bestand zijn tegen blootstellingen aan onroerend goed – d.w.z. tegen de risico's van de uitstaande voorraad hypothecaire leningen die al in de bankbalansen zijn opgenomen. De maatregel voorkomt bovendien excessieve herschikking naar woninghypotheken vanwege de lagere risicogewichten daarvan, hetgeen een probleem zou vormen gezien het conjunctuurgebonden systeemrisico van die sector. Door de recent geformuleerde toezichtsverwachtingen over gedegen kredietnormen voor hypothecaire leningen kan bovendien op de middellange termijn de kredietkwaliteit worden verbeterd en derhalve ook een eventuele aanvullende opbouw van kredietrisico in toekomstige hypotheekportefeuilles worden beperkt.

Deel 2: Analyse van de onderliggende systeemrisico's

De afgelopen jaren heeft het ESRB de risico's in verband met de woningmarkt in België en alle andere EU-lidstaten gemonitord.⁵ Daardoor kon het ESRB in diverse landen een aantal kwetsbaarheden op

⁴ Zie de **Aanbeveling van het Europees Comité voor systeemrisico's van 27 juni 2019 betreffende kwetsbaarheden op middellange termijn in de niet-zakelijkonroerendgoedsector in België (ESRB/2019/4)**.

⁵ Zie **'Vulnerabilities in the EU residential real estate sector', ESRB, november 2016** en **'Vulnerabilities in the residential real estate sectors of the EEA countries', ESRB, september 2019**.

middellange termijn identificeren als bron van systeemrisico voor de financiële stabiliteit, wat in 2016 en 2019 heeft geleid tot waarschuwingen en aanbevelingen aan verscheidene landen.

Met het oog op de voornaamste kwetsbaarheden van de Belgische woningmarkt op middellange termijn heeft het ESRB België in 2016 een waarschuwing gegeven⁶ en in 2019 een aanbeveling gedaan⁷ In 2016 hielden de voornaamste kwetsbaarheden van de Belgische woningmarkt vooral verband met de snelle stijging van zowel de huizenprijzen als het aantal hypothecaire leningen, en met de reeds hoge en toenemende schuldenlast van huishoudens, waarbij een groeiend aantal schuldenaren mogelijk gevoelig is voor ongunstige economische omstandigheden of ontwikkelingen in de Belgische woningmarkt. Uit de nieuwe beoordeling, die in juni 2019 werd afgerond, bleek dat in België sinds 2016: i) de stijging van de huizenprijzen was afgevlakt, maar de eerdere dynamiek nog steeds reden tot zorg bood over mogelijke overwaardering, ii) de sterke toename van de woninghypothekleningen de schuldenlast van huishoudens nog steeds deed groeien, en iii) er nog altijd een groot aantal hypothecaire leningen werd verstrekt aan huishoudens die mogelijk kwetsbaar zijn voor ongunstige economische of financiële omstandigheden of negatieve ontwikkelingen in de woningmarkt.⁸

In de volgende paragrafen wordt ingegaan op de beoordeling van de kwetsbaarheden in de sector niet-zakelijk onroerend goed (paragraaf 2.1), de sector huishoudens (paragraaf 2.2) en de bankensector (paragraaf 2.3).

2.1. Kwetsbaarheden in de sector niet-zakelijk onroerend goed

Sinds 2000 zijn de prijzen voor niet-zakelijk onroerend goed in België aanzienlijk gestegen, zowel in nominale (+150%) als in reële termen (+77%). Anders dan in de meeste lidstaten heeft de financiële crisis in België geen belangrijke neerwaartse correctie van de nominale prijzen voor niet-zakelijk onroerend goed teweeggebracht. In de tien jaar na de wereldwijde economische neergang bleven de prijzen flink stijgen. De referentieprijsindex voor niet-zakelijk onroerend goed is de afgelopen jaren blijven stijgen en staat momenteel op het hoogste peil ooit. In het derde kwartaal van 2019 stegen de huizenprijzen met 3,6% op jaarbasis, in lijn met de cijfers voor 2017 en 2018, die respectievelijk 3,8% en 3,6% bedroegen. Sinds 2000 zijn de algemene consumentenprijsindexen achtergebleven bij de nominale huizenprijzen, waardoor de reële huizenprijzen met 77% zijn gestegen. In reële termen stegen de prijzen in het derde kwartaal van 2019 met 2,6% (op jaarbasis) en in 2018 met 1,8%.

⁶ Zie de **Aanbeveling van het Europees Comité voor systeemrisico's van 27 juni 2019 betreffende kwetsbaarheden op middellange termijn in de niet-zakelijkonroerendgoedsector in België (ESRB/2019/4)**.

⁷ Zie de **Waarschuwing van het Europees Comité voor systeemrisico's van 22 september 2016 betreffende kwetsbaarheden op middellange termijn in de niet-zakelijkonroerendgoedsector in België**.

⁸ Zie **'Vulnerabilities in the residential real estate sectors of the EEA countries'**, ESRB, september 2019, blz. 76-78.

Deze aanhoudende stijging van de woningprijzen lijkt niet terug te gaan op de fundamentele factoren, en veel van de benchmarks wijzen op een voortdurende overwaardering van de Belgische woningmarkt. De op modellen gebaseerde tijdreeksen die de NBB gebruikt om de ontwikkelingen in de reële huizenprijzen te verklaren zijn gebaseerd op belangrijke parameters als rentetarieven, reëel beschikbaar inkomen, kenmerken van hypothecaire leningen, de belastingregels voor woningen en demografische ontwikkelingen. Volgens de waarderingen van de NBB waren de Belgische huizenprijzen in het derde kwartaal van 2019 met 7,3% overgewaardeerd. In het tweede kwartaal van 2018 rapporteerde de NBB een overwaardering van 5,9%, terwijl de overwaardering door het Internationaal Monetair Fonds voor dezelfde periode op 8% werd geraamd, en door de Europese Centrale Bank (ECB) op 15%.

Wijzigingen in het huidige niveau van de fundamentele factoren of onverwachte ernstige schokken in deze variabelen kunnen leiden tot substantiële neerwaartse prijscorrecties voordat een nieuw evenwicht wordt bereikt. Deze ramingen van de overwaardering worden niet alleen gekenmerkt door de onzekerheid die eigen is aan elk model, maar zijn ook sterk afhankelijk van het huidige niveau van de fundamentele factoren. Zo zou de evenwichtsprijs op de Belgische woningmarkt door toekomstige verhogingen van de rentetarieven op een veel lager peil kunnen uitkomen. Evenzo zouden abrupte wijzigingen in het klimaatbeleid een aanzienlijk effect kunnen hebben op de waarde van oude en niet-gerenoveerde woningen, die een groot deel van de totale markt uitmaken⁹. Voorts bestaat het risico dat er sterkere prijscorrecties plaatsvinden dan de modellen voorzien, omdat de marktprijs als gevolg van negatieve terugkoppelingseffecten onder de evenwichtsprijs kan zakken. Tot slot is volgens de NBB de recente afschaffing van belastingvoordelen voor onroerend goed, die naar verwachting op de middellange termijn de prijzen zal drukken, nog niet in de ramingen verwerkt.

2.2. Kwetsbaarheden in de sector huishoudens

Sinds de financiële crisis behoort België binnen in het eurogebied tot de landen waar de schuldenlast van huishoudens het sterkst is gestegen. De schuldenlast van huishoudens uitgedrukt als percentage van het bbp is gestaag gestegen en bereikte in het derde kwartaal van 2019 61,1% (in 2012 was dat nog 55,3%). Vergeleken met andere landen in het eurogebied is in België de schuldenlast van huishoudens sinds de financiële crisis zeer sterk toegenomen en ligt de schuldquote nu boven het gemiddelde. Volgens de NBB zal dit verschil de komende jaren alleen maar groter worden. De groei van het aantal hypothecaire leningen lag vanaf eind 2014 tot november 2019 op ongeveer 5,5% per jaar, ruim boven het gemiddelde van 2,6% voor het eurogebied in dezelfde periode.

Verstrekkers van hypothecaire leningen hebben de voorwaarden voor leningen aan Belgische huishoudens versoepeld. Er worden steeds meer nieuwe leningen toegekend met een relatief hoge

⁹ Zie Bourtembourg, J., L. Dumont, A. Francart, en B. Van Tendeloo, 'Climate-related risks and sustainable finance', *Financial Stability Report*, Nationale Bank van België, Brussel, 3 juni 2019, blz. 107-127.

lening/waarderatio (*loan-to-value ratio* – LTV-ratio) en schuldaflossing (inclusief rente)/inkomensratio (*debt-service-to-income ratio* – DSTI-ratio) en met een langere looptijd. Het aandeel nieuwe leningen met een LTV-ratio van meer dan 90% is de afgelopen jaren geleidelijk toegenomen, van 28% in 2014 tot 35% in de eerste helft van 2019. Ondanks een verdere verlaging van de rentetarieven in dezelfde periode blijft het aandeel nieuwe hypothecaire leningen met een DSTI-ratio van meer dan 50% hoog, namelijk 21,5%. Voorts zijn de banken onlangs begonnen met het verlengen van de looptijd van hypothecaire leningen. Leningen met een looptijd van 20 tot 25 jaar zijn nu goed voor 39% van alle leningen, terwijl dat percentage in 2016 nog 29% bedroeg. Doordat leningen die de laatste jaren zijn afgesloten een hoger risiconiveau hebben, is het relatieve aandeel van de leningsegmenten met een hoog risico niet kleiner geworden. Uit de gemiddelde geïndexeerde LTV-cijfers blijkt dat 14% (d.w.z. €29 miljard) van de totale uitstaande voorraad een geïndexeerde LTV-ratio van meer dan 90% heeft.¹⁰

Deze ontwikkelingen kunnen wijzen op risicoconcentraties bij huishoudens met een te grote schuldenlast, die tijdens een crisis mogelijk kwetsbaarder zijn. In geval van een financiële schok kunnen de kwetsbaarheden van huishoudens ertoe leiden dat leningen niet worden afgelost of dat het consumptiepatroon wordt aangepast om de leningen terug te kunnen betalen. In beide gevallen kunnen tweederonde-effecten ontstaan. Daarom is de NBB van mening dat het aandeel leningen in de risicovollere segmenten nog altijd te hoog is en dat dit, nu de kredietnormen steeds verder verslechteren, zou kunnen bijdragen tot toekomstige risico's voor de voorraad hypothecaire leningen van banken.

2.3. Kwetsbaarheden in de bankensector

De Belgische bankensector blijft zijn blootstelling aan de woningmarkt vergroten. Het totale bedrag aan door Belgische banken aan Belgische huishoudens verstrekte hypothecaire leningen steeg van €169 miljard ultimo 2014 tot €212 miljard in november 2019. Daarmee groeide het aandeel van deze leningen ten opzichte van de totale activa van de banken van 15% tot ongeveer 20%. Afgaande op de bedrijfsplannen van de banken valt bovendien te verwachten dat de verstrekking van nieuwe hypothecaire leningen de komende jaren op ongeveer hetzelfde niveau zal worden gecontinueerd. Tegen de achtergrond van de aanhoudend lage rentetarieven heeft dit de concurrentie geïntensiveerd en het nemen van risico's aangewakkerd.

Felle concurrentie tussen kredietinstellingen in de markt voor hypothecaire leningen kan ertoe leiden dat er meer risico's worden genomen. Op grond van een analyse van hun bedrijfsplannen verwachten de banken de komende jaren op ongeveer hetzelfde niveau nieuwe hypothecaire leningen te zullen verstrekken. In het

¹⁰ Er zijn echter ook enkele mitigerende factoren. Dit zijn met name: i) het hoge percentage leningen met een vaste rente, ii) wettelijke limieten voor 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 niet langer dan 25 jaar hebben, en iv) het hoge niveau aan financiële activa die huishoudens bezitten ten opzichte van hun schulden.

huidige klimaat van lage rentetarieven staan de banken onder druk om de gevolgen voor hun winstgevendheid te beperken en kan een ruimere strategie om het aantal hypothecaire leningen te vergroten felle concurrentie tussen de belangrijkste kredietinstellingen veroorzaken. Hevige concurrentie kan weer leiden tot het nemen van grotere risico's.

De kwetsbaarheden van de banken worden vergroot doordat de kredietnormen over de gehele linie worden versoepeld, terwijl het aandeel van de risicovollere blootstellingen in de hypotheekportefeuilles van de banken groot blijft. In de afgelopen jaren is het percentage nieuwe leningen met een LTV-ratio van meer dan 90% gestegen, terwijl het aandeel van de nieuwe leningen met een DSTI van boven de 50% groot bleef. Bovendien is de gemiddelde looptijd toegenomen, terwijl de bankmarges op hypothecaire leningen zijn gedaald als gevolg van de voortdurende felle concurrentie in de markt. Ook zijn er aanwijzingen voor een stijging van het aantal leningen voor de aankoop van een tweede woning ten behoeve van de verhuur, wat als een speculatieve investering kan worden beschouwd.

De uit de hierboven beschreven ontwikkelingen voortvloeiende kwetsbaarheden worden niet weerspiegeld in de ontwikkeling van de door IRB-banken aan hypothecaire leningen toegekende risicogewichten, die tot de laagste in de EU behoren. Het gemiddelde risicogewicht voor hypothecaire leningen dat met behulp van interne modellen is berekend (d.w.z. voordat de macroprudentiële maatregelen in aanmerking worden genomen), bedraagt 9,8%, een percentage dat duidelijk tot de lagere waarden in de EU behoort. Dit houdt in dat in verhouding tot de aan de leningen verbonden systeemrisico's slechts een klein bedrag aan kapitaal tegenover deze blootstellingen wordt gezet.

Deel 3: Doeltreffendheid en doelmatigheid van de maatregel

3.1 Hoe de maatregel het vastgestelde risico bestrijdt

De maatregel waarop het voorstel tot verlenging betrekking heeft, beoogt de Belgische IRB-banken beter bestand te maken tegen eventuele sterke neerwaartse correcties in de markten voor niet-zakelijk onroerend goed in België. Tegen de achtergrond van de groeiende kredietopname van Belgische huishoudens en de groeiende kredietrisicoblootstelling van Belgische banken en aanhoudende prijsstijgingen, die de bezorgdheid omtrent overwaardering doen toenemen, is de NBB van oordeel dat in de markt voor niet-zakelijk onroerend goed in België het systeemrisico is toegenomen. Voorts concludeert het ESRB in zijn beoordeling van de kwetsbaarheden op de middellange termijn in de sector niet-zakelijk onroerend goed in België in 2019 dat: i) de prijsdynamiek leidt tot zorgen over mogelijke overwaardering, ii) de sterke toename van woningkrediet opwaartse drukt blijft zetten op de schuldenlast van huishoudens, en iii) het aandeel hypothecaire leningen dat

wordt verstrekt aan huishoudens die mogelijk gevoelig zijn voor ongunstige economische of financiële omstandigheden of negatieve ontwikkelingen in de woningmarkt nog altijd groot is. In hetzelfde verslag benadrukt het ESRB ook dat de bestaande kapitaalmaatregelen geschikt zijn om voldoende kapitaal vrij te maken voor de risico's van de uitstaande voorraad woninghypotheken van banken.¹¹

Dat de maatregel moet worden verlengd, komt doordat IRB-banken, tegen een achtergrond van substantiële kwetsbaarheden op macroniveau lage microprudentiële risicogewichten toepassen op hun blootstellingen aan onroerend goed. Aangezien de kwetsbaarheden die in het vorige deel zijn beschreven macrofinancieel van aard zijn, is het mogelijk dat de gevolgen van een potentiële crisis niet nauwkeurig in de interne modellen worden weerspiegeld, vooral ook omdat België in het recente verleden geen grote onroerendgoedcrisis heeft meegemaakt. Bovendien wordt bij de raming van risicogewichten met behulp van interne modellen met historische gegevens gewerkt, waardoor de potentiële uitkomsten van een grote crisis niet volledig kunnen worden ingecalculleerd.¹² De kwetsbaarheden die voortvloeien uit de in het vorige deel beschreven ontwikkelingen komen niet tot uiting in het verloop van de door IRB-banken aan hypothecaire leningen toegekende risicogewichten.

De huidige maatregel blijft noodzakelijk als aanvulling op de recente publicatie door de NBB van de toezichtsverwachtingen betreffende de kredietnormen voor hypothecaire leningen. Deze nieuwe verwachtingen van de toezichthouders vormen een reactie op de ESRB-aanbeveling van september 2019, en hebben betrekking op de nieuwe productie van hypothecaire kredieten, terwijl de bestaande maatregel uit hoofde van artikel 458 van de CRR tot doel heeft ervoor te zorgen dat banken over voldoende kapitaal beschikken om de risico's van de uitstaande voorraad hypothecaire leningen te dekken. Voorts is het ESRB van oordeel dat op de kredietnemer gerichte maatregelen, of maatregelen met betrekking tot de nieuwe productie van kredieten (zoals deze toezichtsverwachtingen) effectiever zijn wanneer ze worden gecombineerd met maatregelen die op de kwetsbaarheden van de bestaande hypotheekportefeuille zijn gericht, wat het doel van de huidige maatregel is.

De maatregel is zodanig ontworpen dat deze de schokbestendigheid vergroot en tegelijkertijd risicogevoelig is. De maatregel combineert een opslag voor alle banken met een vermenigvuldigingsfactor voor risico's, die tot doel heeft het effect van de maatregel af te stemmen op het risicoprofiel van de banken. De NBB is van mening dat het uit interne modellen verkregen microprudentiële risicogewicht het risicoprofiel en de kredietkwaliteit van de kredietnemers weerspiegelt.¹³ Daarom gelooft zij dat banken met lage risicogewichten

¹¹ Zie 'Vulnerabilities in the residential real estate sectors of the EEA countries', ESRB, september 2019.

¹² Het ESRB erkent dat de EBA-richtsnoeren inzake de raming van PD en LGD en de behandeling van risicoposities ten aanzien waarvan zich wanbetaling heeft voorgedaan, de redenen tot zorg in de toekomst gedeeltelijk, maar niet geheel, kunnen wegnemen. Maar omdat deze richtsnoeren pas vanaf 31 december 2021 van kracht worden, gelden ze nog niet in de verlengingsperiode van de voorgestelde maatregel.

¹³ De NBB heeft in verschillende segmenten bewijs gevonden voor een sterke correlatie tussen de risicogewichten en de risicoparameters van banken, zoals de PDen het aandeel risicovolle leningen (in termen van LTV, DSTI of looptijd).

minder bijdragen aan de totale opbouw van systeemrisico en derhalve minder door de uitvoering van deze op de woningmarkt gerichte maatregel moeten worden geraakt dan banken met hoge risicogewichten. Dit geldt ongeacht de zorgen op het macroprudentiële vlak die de toepassing van de maatregel rechtvaardigen, d.w.z. dat de huidige niveaus van de risicogewichten niet de ontwikkeling en toename van alle macrofinanciële risico's en kwetsbaarheden in de afgelopen jaren weerspiegelen.

De kalibratie van de maatregel heeft tot doel de risicogewichten voor blootstellingen aan hypotheek te verhogen van gemiddeld ongeveer 9,8% tot 18,1%. De kalibratie van de huidige maatregel was gebaseerd op het strenge (macroprudentiële) stressscenario in de oorspronkelijke kennisgeving van 2018. Gezien de recente ontwikkelingen in de Belgische hypotheekmarkt, acht de NBB dit stressscenario realistisch en streng genoeg om te worden gebruikt voor de kalibratie van de maatregel. Uit de geactualiseerde gevoeligheids-/scenarioanalyse blijkt dat enerzijds de microprudentiële kapitaalvereisten (geïmpliceerd door de microprudentiële risicogewichten) nog steeds ontoereikend zijn om alle potentiële (macroprudentiële) verliezen op grond van ernstige (macroprudentiële) stressscenario's te dekken, en anderzijds dat de huidige macroprudentiële maatregel (met de oorspronkelijke kalibratie) afdoende is om de gesimuleerde verliezen – op sectorniveau – te dekken.

Het totale effect van de voorgestelde maatregel op het CET1-kapitaal van IRB-banken wordt geraamd op €1.802 miljoen, hetgeen overeenkomt met circa 3,4% van het totale CET1-kapitaal van IRB-banken. Ter vergelijking: ten tijde van de oorspronkelijke kennisgeving in 2018 was dit €1.486 miljoen. Deze toename staat in verhouding tot de hogere blootstellingen van de Belgische IRB-banken aan niet-zakelijk onroerend goed. Uitsplitsing van de bijdrage van elk van de twee componenten van de maatregel geeft een CET1-effect van €1.096 miljoen (2,1% van het totale CET1-kapitaal) vanwege de opslag op de risicogewichten van vijf procentpunt en een aanvullend effect van €706 miljoen (1,3% van het totale CET1-kapitaal) van de tweede component. Door de maatregel gaan de risicogewichten (voor blootstellingen aan hypothecaire leningen) omhoog van gemiddeld circa 9,8% tot 18,1%, uitgesplitst in een toename van 5 procentpunt voor de eerste component (zoals opzet) en 3,1 procentpunten voor de tweede component. De substantiële verhoging van de risicogewichten voor blootstellingen aan niet-zakelijk onroerend goed impliceert dat het totale effect van €1.802 miljoen aan CET1-kapitaal overeenkomt met een groei van 84% van de kapitaalbuffer vergeleken met de microprudentiële CET1-kapitaalvereisten voor deze portefeuille.

De verlenging van de opslag op de risicogewichten zal ook bijdragen tot de blijvende doeltreffendheid van de macroprudentiële buffers. Kapitaalbuffers zijn gebaseerd op risicogewogen activa. Als de risicogewichten de systeemrisico's niet correct weerspiegelen, zijn de buffers minder effectief. Dezelfde overwegingen zijn van toepassing op alle kapitaalvereisten die worden berekend op basis van risicogewogen activa, terwijl de hefboomratiovereiste fungeert als niet-risicogewogen achtervang. In België, waar in juli 2020 voor de contracyclische buffer een percentage van 0,5% gaat gelden, komt het effect van deze buffer op de toename van risicogewichten door deze maatregel uit hoofde van artikel 458 overeen met een aanvullende kapitaalvereiste van rond €50 miljoen aan CET1-kapitaal voor IRB-banken.

3.2 Hoe de maatregel zich verhoudt tot mogelijke alternatieven

a) Artikel 124 van de CRR (risicogewichten in de standaardbenadering)

Krachtens artikel 124 van de CRR kunnen bevoegde autoriteiten kredietinstellingen die de standaardbenadering toepassen op grond van overwegingen in verband met financiële stabiliteit hogere risicogewichten opleggen voor blootstellingen die gedekt zijn door hypotheekleningen. Bevoegde autoriteiten kunnen een risicogewicht van 35% tot 150% vaststellen voor blootstellingen die worden gedekt door hypotheekleningen op niet-zakelijk onroerend goed. Ook kunnen ze striktere criteria hanteren voor de toepassing van een risicogewicht van 35%.

Artikel 124 van de CRR zou het vastgestelde systeemrisico niet doeltreffend aanpakken, aangezien maar een klein deel (circa 6%) van de hypothecaire leningen in België is verstrekt door banken die de standaardbenadering toepassen. Bovendien zijn de gemiddelde risicogewichten van banken die de standaardbenadering toepassen aanzienlijk hoger dan die van IRB-banken.

b) Artikel 164 van de CRR (hogere minimum-LGD)

Krachtens artikel 164 van de CRR kunnen bevoegde autoriteiten op grond van overwegingen in verband met financiële stabiliteit hogere minimumwaarden van het naar blootstelling gewogen gemiddelde verlies bij wanbetaling (*loss given default* – LGD) opleggen voor blootstellingen die gedekt zijn door onroerend goed. In lid 4 van dit artikel wordt bepaald dat het exposure-gewogen gemiddelde LGD van alle blootstellingen aan particulieren waarvoor woningen als onderpand dienen en waarvoor geen garanties van de centrale overheid zijn verstrekt, mag niet lager zijn dan 10%. Het LGD is echter slechts een van de parameters die worden gebruikt in de risicowegingsfunctie.

Omdat artikel 164 een beperkte reikwijdte heeft – het beperkt zich tot het LGD – is het ESRB van mening dat een dergelijke maatregel tekort zou schieten om het beoogde doel van de ontwerpmaatregel te verwezenlijken en zelfs tot onbedoelde resultaten zou kunnen leiden. Aangenomen dat de interne modellen correct zijn gekalibreerd, zouden conservatievere banken door het vaststellen van een hogere LGD worden gestraft, terwijl de kapitaalopslag als gevolg van deze maatregel ook zal variëren al naargelang het risicoprofiel van de portefeuille. Bovendien zou een LGD-maatregel ook van invloed zijn op andere microprudentiële parameters, zoals de berekening van de verwachte verliezen overeenkomstig de artikelen 158 en 159 van de CRR, wat niet het beoogde doel van de maatregel is.

c) Artikel 101 van de CRD IV (doorlopende toetsing van de toelating om interne modellen te hanteren)

In artikel 101 van de CRD zijn voorwaarden neergelegd voor de toetsing door bevoegde autoriteiten van de toelating om interne modellen te hanteren. De bevoegde autoriteiten moeten regelmatig en ten minste om de drie jaar toetsen of de instellingen voldoen aan de vereisten met betrekking tot benaderingen waarvoor de bevoegde autoriteiten eerst toestemming moeten geven voordat deze kunnen worden gebruikt voor de

berekening van de eigenvermogensvereisten. Voor belangrijke Belgische instellingen wordt deze toetsing uitgevoerd door de ECB, terwijl de toetsing voor minder belangrijke instellingen wordt uitgevoerd door de NBB.

De NBB acht artikel 101 van de CRD IV ontoereikend om het vastgestelde systeemrisico aan te pakken.

Volgens de NBB voldoen de IRB-banken aan alle eisen voor het gebruik van interne modellen. Uit de door de NBB in 2014 verrichte transversale toetsing kwamen geen algemene punten van zorg over de toereikendheid van de interne modellen naar voren. De uit deze modellen voortvloeiende lage risicogewichten zijn deels het gevolg van het uitblijven van een grote crisis in België in de afgelopen decennia, waardoor het moeilijker wordt de potentiële uitkomsten van zulke crises te weerspiegelen. Waar specifieke individuele zwakheden werden waargenomen, werd de betrokken bank echter verplicht haar interne modellen te herzien. Een verdere grondige horizontale analyse van de interne modellen van de banken door de ECB, de gerichte toetsing van interne modellen (*targeted review of internal models – TRIM*) heeft tot dusver geen grote veranderingen in de risicogewichten teweeggebracht.

Het ESRB wijst er ook op dat het doel van de voorgestelde maatregel intrinsiek macroprudentieel van aard is. De maatregel heeft tot doel om een toename van het systeemrisico die voortvloeit uit ontwikkelingen in de woningmarkt te beperken, niet om problemen op microprudentieel niveau op te lossen.

d) Artikelen 103 en 104 van de CRD IV (toezichtbevoegdheden)

Bevoegde autoriteiten kunnen toezichtmaatregelen toepassen ter beperking van risico's die onvoldoende worden bestreken door Pijler 1, waaronder systeemrisico's. Deze bevoegdheden kunnen worden toegepast in het kader van de procedure voor toetsing en evaluatie door de toezichthouder (*supervisory review and evaluation process – SREP*), een van de componenten van Pijler 2.

De NBB is van oordeel dat optreden op grond van deze artikelen uit het oogpunt van transparantie en draagwijdte minder doeltreffend zou zijn dan de voorgestelde maatregel.

- De Pijler 2-vereisten worden niet gecommuniceerd met een gedetailleerde kwantificering op basis van het type risico's. De NBB onderstreept het belang van de signaalfunctie van de macroprudentiële maatregel aan de banken en het grote publiek, met name in het kader van de opbouw van kwetsbaarheden (risicovollere leningen) in België.
- De Pijler 2-vereisten hebben ook invloed op de kapitaalvereisten met betrekking tot nieuwe leningen en blootstellingen anders dan hypothecaire leningen. De gebruikelijke praktijk van de toezichthoudende autoriteiten (de NBB en de ECB) is om eenmaal per jaar een SREP-besluit (Pijler 2) te nemen in de vorm van een algemene CET1-ratiovereiste. In theorie is het mogelijk om de vereiste CET1-ratio van Pijler 2 met een passend percentage te verhogen, overeenkomstig het kapitaalbedrag dat nodig is om de huidige maatregel voor hypothecaire leningen op de datum van het besluit te financieren. Niettemin zou dit ook van invloed kunnen zijn op de kapitaalvereisten met betrekking tot nieuwe leningen en blootstellingen anders dan hypothecaire leningen.

Het ESRB is van oordeel dat een duidelijk onderscheid tussen microprudentiële en macroprudentiële maatregelen de transparantie en de verantwoording verbetert. Het doel van de maatregel is intrinsiek

macroprudentieel van aard. De maatregel beoogt een toename van systeemrisico's die voortvloeien uit ontwikkelingen in de markt voor niet-zakelijk onroerend goed in België te beperken – risico's die momenteel niet volledig tot uitdrukking komen in de risicogewichten die via de interne modellen van IRB-banken worden berekend.

e) Artikel 105 van de CRD IV (liquiditeitsvereisten)

Artikel 105 van de CRD IV heeft betrekking op specifieke liquiditeitsvereisten. Het systeemrisico dat de voorgestelde maatregel beoogt aan te pakken, houdt geen verband met het liquiditeitsrisico van banken, maar met de blootstelling van banken aan woningmarktrisico's.

f) Artikel 133 van de CRD IV (systeemrisicobuffer)

Krachtens artikel 133 van de CRD IV kunnen de lidstaten een systeemrisicobuffer invoeren om het hoofd te bieden aan niet-cyclische langetermijnsysteemrisico's of niet-cyclische macroprudentiële langetermijnrisico's die niet onder de CRR vallen. De systeemrisicobuffer kan worden toegepast op alle banken of op een subgroep van banken. Voorts kan de systeemrisicobuffer worden toegepast op blootstellingen in eigen land, in derde landen en in andere lidstaten.

Op dit moment is de systeemrisicobuffer niet geschikt om op specifieke sectorale blootstellingen te worden toegepast. Als de systeemrisicobuffer zou worden gebruikt en gehanteerd voor alle blootstellingen in België, zou dat een negatieve uitwerking hebben op alle kredieten, met inbegrip van andere blootstellingen aan kmo's en grote bedrijven in België, wat niet de gewenste uitkomst is. Derhalve is de NBB van oordeel dat de systeemrisicobuffer in zijn huidige vorm niet geschikt is om het specifieke risico in de markt voor niet-zakelijk onroerend goed aan te pakken, omdat het krachtens artikel 133 van de CRD IV niet mogelijk is om de maatregel uitsluitend op zulke blootstellingen te richten. De NBB is evenwel van plan om opnieuw te beoordelen of de huidige maatregel uit hoofde van artikel 458 noodzakelijk is wanneer Richtlijn (EU) 2019/878¹⁴ van toepassing wordt en toestaat dat een sectorale systeemrisicobuffer wordt toegepast op de aangehouden blootstellingen met betrekking tot particulieren en kleine partijen die door niet-zakelijk onroerend goed zijn gedekt.

g) Artikel 136 van de CRD IV (contracyclische kapitaalbuffer)

¹⁴ Richtlijn 2019/878/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2019 tot wijziging van Richtlijn 2013/36/EU met betrekking tot vrijgestelde entiteiten, financiële holdings, gemengde financiële holdings, beloning, toezichtsmaatregelen en -bevoegdheden en kapitaalconserveringsmaatregelen (PB L 150 van 7.6.2019, blz. 287).

De contracyclische kapitaalbuffer kan worden gebruikt om de procycliciteit in het financiële stelsel enigszins te verminderen. De contracyclische kapitaalbuffer is gericht op cyclische risico's en is een vereiste die van toepassing is op nationale blootstellingen.

De contracyclische kapitaalbuffer is geen passend instrument voor het aanpakken van systeemrisico dat is verbonden aan een deelverzameling van de blootstellingen en is niet van toepassing op een subgroep van instellingen. De contracyclische buffer wordt berekend als een percentage van het totaalbedrag van de risicoposten als berekend overeenkomstig artikel 92, lid 3, van de CRR. Daarom kan de contracyclische-buffervereiste niet worden toegepast op een specifieke deelverzameling van blootstellingen, zoals hypothecaire leningen. Bovendien zou de contracyclische-buffervereiste van toepassing zijn op alle instellingen, terwijl de voorgestelde maatregel alleen is gericht op kredietinstellingen die de interneratingbenadering hanteren.

België heeft de contracyclische buffer onlangs vastgesteld op 0,5%, een percentage dat vanaf juli 2020 bindend wordt. Deze maatregel is echter gericht op de waargenomen versnelling van de Belgische kredietcyclus (die hoofdzakelijk door ondernemingskrediet wordt veroorzaakt) en heeft niet specifiek betrekking op risico's in onroerendgoedmarkten.

h) Gebruik van andere maatregelen

In januari 2020 heeft de NBB de toezichtsverwachtingen inzake gedegen kredietnormen voor hypothecaire leningen bekendgemaakt.¹⁵ Deze nieuwe verwachtingen van de toezichthouders vormen een reactie op de ESRB-aanbeveling van september 2019 en hebben betrekking op de stroom nieuwe hypothecaire leningen, terwijl de huidige maatregel uit hoofde van artikel 458 tot doel heeft ervoor te zorgen dat er in de woninghypothekportefeuilles van banken voldoende kapitaal beschikbaar is om de risico's van de reeds uitstaande leningen te dekken. Beide maatregelen vullen elkaar derhalve aan.

Door deze toezichtsverwachtingen inzake gedegen kredietnormen voor hypothecaire leningen op de middellange termijn kan de kredietkwaliteit worden verbeterd en dus ook een aanvullende opbouw van kredietrisico in toekomstige hypothekportefeuilles worden beperkt. Niettemin is de voorgestelde maatregel nog steeds nodig om de kwetsbaarheden aan te pakken die voortvloeien uit de voorraad leningen die reeds op de balans van de banken staat. Zoals het ESRB al in zijn verslag van september 2019 heeft opgemerkt, zijn op de kredietnemer gerichte maatregelen (d.w.z. in dit geval de verwachtingen van de toezichthouders) effectiever wanneer ze worden gecombineerd met maatregelen die op de kwetsbaarheden van de bestaande leningportefeuille zijn gericht, hetgeen precies het doel is van de verlenging van de bestaande maatregel uit hoofde van artikel 458 van de CRR.

¹⁵ Zie de website van de NBB voor nadere informatie: [Persbericht](#), [circulaire](#) en [bijlage bij de circulaire](#).

Deel 4: Analyse van de nettovoordelen van de maatregel

4.1 Effecten op de financiële stabiliteit, de schokbestendigheid van het financiële stelsel en de economische groei

De voorgestelde verlenging van de maatregel zal naar verwachting bijdragen tot een versterking van de schokbestendigheid van het Belgische bankstelsel en bijgevolg mogelijk ook tot die van de Belgische economie als geheel. Gezien het toenemende belang van woning hypotheekportefeuilles op de balans van Belgische kredietinstellingen (gemiddeld rond 20% van de totale activa en 401% van het CET1-kapitaal), kan een forse neergang van de Belgische woningmarkt aanzienlijke gevolgen hebben voor de solvabiliteitspositie van deze instellingen. Banken zouden hard worden getroffen, niet alleen vanwege hun rechtstreekse blootstelling aan hypotheekleningen, maar ook als gevolg van indirecte effecten die voortvloeien uit de hoge schuldenlast van Belgische huishoudens, wat weer nadelige consequenties zou hebben voor de Belgische reële economie. Forse marktcorrecties kunnen namelijk ook de reële economie treffen, zelfs wanneer het aantal wanbetalingen niet sterk stijgt. Een afname van het consumentenvertrouwen als gevolg van grotere marktvolatiliteit of negatieve vermogens-effecten, of het verlenen van prioriteit aan het oplossen van een mogelijk schuldenprobleem zal waarschijnlijk de consumptie en de economie als geheel drukken en mogelijk tweederonde-effecten hebben in de vorm van een toename van de algehele kredietrisico's.

Het gerichte karakter van de maatregel draagt bij tot de evenredigheid ervan, in de zin dat ernaar wordt gestreefd overloopeffecten naar de totale kredietverlening en de reële economie te voorkomen. De maatregel heeft uitsluitend betrekking op blootstellingen die door niet-zakelijk onroerend goed zijn gedekt. De NBB beschikt niet over aanwijzingen dat de maatregel waarop het voorstel tot verlenging betrekking heeft een groot effect heeft gesorteerd op de totale kredietverlening (wat prijsstelling of volume betreft) of, indirect, op de reële economie.

De risicogevoeligheid van de maatregel draagt ook bij tot de evenredigheid ervan. De maatregel combineert een opslag voor alle banken met een risicovermenigvuldigingsfactor die tot doel heeft het effect van de maatregel af te stemmen op het risicoprofiel van de portefeuille van de banken. De NBB stelt vast dat het uit interne modellen verkregen microprudentiële risicogewicht het risicoprofiel en de kredietkwaliteit van kredietnemers weerspiegelt.¹⁶ Zij is daarom van mening dat banken met lagere risicogewichten minder bijdragen tot de algehele opbouw van systeemrisico en dat aan deze banken daarom lagere eisen zouden moeten worden gesteld met betrekking tot de verhoging van hun risicogewicht. Dit geldt ongeacht de zorgen op het macroprudentiële vlak die de toepassing van de maatregel rechtvaardigen, d.w.z. dat de huidige niveaus van de

¹⁶ De NBB heeft in verschillende segmenten bewijs gevonden voor een sterke correlatie tussen de risicogewichten en de risicoparameters van banken, zoals de kans op wanbetalingen en het aandeel risicovolle leningen (in termen van LTV, DSTI of looptijd).

risicogewichten niet de ontwikkeling en toename van alle macrofinanciële risico's en kwetsbaarheden in de afgelopen jaren weerspiegelen.

Uit macroprudentiële stresstests is gebleken dat de verwachte verliezen van banken op hypothecaire leningen in een ongunstig scenario hoog zouden kunnen oplopen. De kalibratie van de huidige maatregel was gebaseerd op het strenge (macroprudentiële) stressscenario in de oorspronkelijke kennisgeving van 2018. Gezien de recente ontwikkelingen in de Belgische hypotheekmarkt, acht de NBB dit stressscenario realistisch en streng genoeg om te worden gebruikt voor de kalibratie van de maatregel. Uit de geactualiseerde gevoeligheids-/scenarioanalyse blijkt dat enerzijds de microprudentiële kapitaalvereisten (geïmpliceerd door de microprudentiële risicogewichten) nog steeds ontoereikend zijn om alle potentiële (macroprudentiële) verliezen op grond van ernstige (macroprudentiële) stressscenario's te dekken, en anderzijds dat de huidige macroprudentiële maatregel (met de oorspronkelijke kalibratie) afdoende is om de gesimuleerde verliezen – op sectorniveau – te dekken.

Het is van cruciaal belang voor de financiële stabiliteit dat de Belgische banken bestand zijn tegen negatieve ontwikkelingen in de Belgische woningmarkt. Het aandeel woninghypotheekportefeuilles op de bankbalansen is hoog: gemiddeld rond 20% van de totale activa en 401% van het CET1-kapitaal, en het is daarom belangrijk dat ze schokbestendig zijn. Het totale effect van de voorgestelde maatregel op het CET1-kapitaal van IRB-banken wordt geraamd op €1.802 miljoen (vergeleken met €1.486 miljoen ten tijde van de oorspronkelijke kennisgeving in 2018), wat overeenkomt met circa 3,4% van het totale CET1-kapitaal van IRB-banken. Dat de maatregel een groter effect op het CET1-kapitaal heeft, staat in verhouding tot de hogere blootstellingen van de Belgische IRB-banken aan niet-zakelijk onroerend goed.

4.2 Grensoverschrijdende effecten en impact op de interne markt

De NBB verwacht niet dat de maatregel een significant negatief effect op de interne markt van de EU zal hebben. De NBB heeft sinds de invoering van de huidige maatregel geen aanwijzingen dat deze een negatief effect op de interne markt zou hebben dat sterker weegt dan de baten op het gebied van financiële stabiliteit die een vermindering van de geconstateerde macroprudentiële of systeemrisico's met zich meebrengen. De NBB verwacht niet dat dit effect wel zal optreden tijdens de periode van één jaar dat de maatregel wordt verlengd. Gezien het belang van grensoverschrijdende bankgroepen in België en de openheid van de Belgische economie geldt voorts dat het waarborgen van de financiële stabiliteit in België ook positieve gevolgen zal hebben voor de financiële stabiliteit in Europa.

Vanwege de systemische aard van de vastgestelde risico's en het internationale karakter van de Belgische bankensector wil de NBB verzoeken om wederkerige toepassing van de maatregel door de aangewezen autoriteiten van andere lidstaten. Dit verzoek zal worden gericht tot lidstaten waarvan de bankensector rechtstreeks of indirect via bijkantoren kan zijn of worden blootgesteld aan de risico's in verband met de markt voor niet-zakelijk onroerend goed in België. De NBB zal het ESRB verzoeken een aanbeveling voor wederkerige toepassing te doen zodra de verlenging van de maatregel is vastgesteld en uitgevoerd. Het verzoek om wederkerigheid maakt geen deel uit van dit advies en zal afzonderlijk worden behandeld.

4.3 Binnenlandse sectoroverstijgende effecten en regelgevingsarbitrage

De NBB heeft niet geconstateerd dat de huidige maatregel tot een substantiële verschuiving naar de niet-bankensector heeft geleid. Het marktaandeel van niet-bancaire instellingen in het verstrekken van nieuwe hypothecaire leningen in België is sinds de invoering van de huidige maatregel geleidelijk gedaald, van rond 14% naar 12%. Wat de niet-bancaire instellingen betreft: het marktaandeel van verzekeringsmaatschappijen in de hypotheekverstrekking is relatief stabiel gebleven op ongeveer 2%. Ook bij de uitstaande voorraad hypothecaire leningen heeft de NBB na de invoering van de huidige maatregel geen grote veranderingen waargenomen. Het totaal aan uitstaande hypothecaire leningen van verzekeringsmaatschappijen is slechts licht gestegen en vormt circa 6% van de totale hypotheekschuld in België. Desondanks zal de NBB ontwikkelingen die zouden kunnen wijzen op regelgevingsarbitrage blijven volgen.

Het ESRB onderstreept het belang van constante monitoring van de ontwikkelingen in de niet-bankensector. Voor de financiële stabiliteit is het van belang dat wordt voorkomen dat strengere maatregelen in een bepaald deel van het financiële stelsel worden omzeild door de overdracht van blootstellingen aan andere financiële intermediairs. Vooral in landen als België, waar het aandeel door niet-banken verstrekte hypothecaire leningen niet verwaarloosbaar is, geldt dat het van eminent belang is dat de ontwikkelingen nauwlettend worden gevolgd.

Conclusies

Het ESRB steunt het voornemen van de NBB tot verlenging van de bestaande macroprudentiële maatregel tot verhoging van de risicogewichten voor blootstellingen van IRB-banken aan de sector niet-zakelijk onroerend goed in België. Het ESRB steunt tevens de thans geldende maatregel¹⁷ en is van oordeel dat de verlenging van de maatregel door recente ontwikkelingen in de sector niet-zakelijk onroerend goed in België wordt gerechtvaardigd.

De maatregel waarop het voorstel tot verlenging betrekking heeft, beoogt de Belgische IRB-banken beter bestand te maken tegen eventuele sterke neerwaartse correcties in de markten voor niet-zakelijk onroerend goed in België. Gezien de groeiende kredietopname van Belgische huishoudens en de groeiende kredietrisicoblootstelling van Belgische banken en de aanhoudende prijsstijgingen, die reden geven tot bezorgdheid over overwaardering, is de NBB van oordeel dat het systeemrisico in de Belgische woningmarkt

¹⁷ Zie het [Advies van het Europees Comité voor systeemrisico's van 16 februari 2018 betreffende een Belgische kennisgeving van een strengere nationale maatregel op basis van artikel 458 van Verordening \(EU\) nr. 575/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende prudentiële vereisten voor kredietinstellingen en beleggingsondernemingen](#) en de aangehechte beoordelingsnota ['Beoordeling van de Belgische kennisgeving 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'](#), die een integraal onderdeel van dit advies vormt.

hoger is geworden. Voorts laat het ESRB in zijn in 2019 afgesloten beoordeling van de kwetsbaarheden op middellange termijn in de sector niet-zakelijk onroerend goed in België nadrukkelijk zien dat sinds 2016: i) de stijging van de huizenprijzen was afgevlakt, maar de eerdere dynamiek nog steeds reden tot bezorgdheid bood over mogelijke overwaardering, ii) de sterke toename van de woninghypothekeningen de schuldenlast van huishoudens nog steeds deed groeien, en iii) er nog altijd een groot aantal hypothecaire leningen werd verstrekt aan huishoudens die mogelijk kwetsbaar zijn voor ongunstige economische of financiële omstandigheden of negatieve ontwikkelingen in de woningmarkt. Naar aanleiding van deze beoordeling heeft het ESRB een aanbeveling gedaan omtrent de noodzaak om de risico's van nieuwe leningen op te vangen door de reeds aanwezige maatregelen aan te vullen met op de kredietnemer gerichte maatregelen. Derhalve ging het ESRB er in zijn beoordeling van uit dat de huidige maatregel nog steeds nodig was om de bestaande risico's in verband met de voorraad hypothecaire leningen te beperken.

Het ESRB is van mening dat de verlenging van de voorgestelde maatregel nodig is om de Belgische banken bestand te maken tegen eventuele systeemrisico's in de markt voor niet-zakelijk onroerend goed.

De maatregel heeft betrekking op de risico's van de portefeuilles uitstaande woninghypotheken van de banken als gevolg van aanhoudende systeemrisico's: overwaardering, hogere schulden bij de huishoudens en kleine kapitaalbuffers. De maatregel wordt op zodanige wijze gekalibreerd dat de kapitaalbuffers (die de schokbestendigheid van de bankensector waarborgen) voldoende zijn om het scenario van een ernstige neergang af te wenden. De maatregel vormt bovendien een aanvulling op de recent door de NBB gepubliceerde toezichtsverwachtingen inzake gedegen kredietnormen voor hypothecaire leningen, waardoor op de middellange termijn de kredietkwaliteit wordt verbeterd en derhalve ook de verdere opbouw van kredietrisico in toekomstige hypotheekportefeuilles wordt beperkt.

Volgens het ESRB worden de kwetsbaarheden die voortvloeien uit de woningmarkt in België, met name die met een systemisch karakter, niet volledig weerspiegeld in de risicogewichten van hypothecaire leningen die zijn afgeleid uit interne modellen. België heeft in het recente verleden geen significante onroerendgoedcrisis gekend. En omdat bij de raming van risicogewichten met behulp van interne modellen met historische gegevens wordt gewerkt, kunnen de potentiële uitkomsten van een toekomstige crisis niet volledig worden ingecalculeerd. Het ESRB erkent dat de EBA-richtsnoeren inzake de raming van de kans op wanbetaling (probability of default – PD) en LGD en de behandeling van blootstellingen ten aanzien waarvan zich wanbetaling heeft voorgedaan, de redenen tot zorg in het vervolg gedeeltelijk, maar niet geheel, kunnen wegnemen¹⁸ Maar omdat deze richtsnoeren pas vanaf 31 december 2021 van kracht worden, gelden ze nog niet in de verlengingsperiode van de voorgestelde maatregel.

¹⁸ Bij de huidige manier om de risicogewichten te berekenen, op basis van de Bazel-formule, wordt niet per se adequaat rekening gehouden met het systeemrisicoaspect, want de activacorrelatieparameter voor hypothecaire leningen is verhoudingsgewijs laag vergeleken met de waarde tijdens een eventuele crisis op de woningmarkt.

De kalibratie van de maatregel heeft tot doel de risicogewichten voor blootstellingen aan hypotheek te verhogen van gemiddeld ongeveer 9,8% tot 18,1%. De kalibratie van de huidige maatregel was gebaseerd op het strenge (macroprudentiële) stressscenario in de oorspronkelijke kennisgeving van 2018. Het totale effect van de voorgestelde maatregel op het CET1-kapitaal van IRB-banken wordt geraamd op €1.802 miljoen (vergeleken met €1.486 miljoen ten tijde van de oorspronkelijke kennisgeving in 2018), wat overeenkomt met circa 3,4% van het totale CET1-kapitaal van IRB-banken. Dat de maatregel een groter effect op het CET1-kapitaal heeft, past bij de hogere blootstellingen van de Belgische IRB-banken aan niet-zakelijk onroerend goed.

De invoering van een opslag op de risicogewichten zal er ook toe bijdragen dat de macroprudentiële buffers hun doeltreffendheid behouden. Kapitaalbuffers zijn gebaseerd op risicogewogen activa. Als de risicogewichten de systeemrisico's niet goed weerspiegelen, worden de buffers minder effectief. Dezelfde overwegingen zijn van toepassing op alle kapitaalvereisten die worden berekend op basis van risicogewogen activa, terwijl de hefboomratiovereiste fungeert als niet-risicogewogen achtervang. In België, waar in juli 2020 voor de contracyclische buffer een percentage van 0,5% gaat gelden, komt het effect van deze buffer op de toename van risicogewichten door deze maatregel uit hoofde van artikel 458 overeen met een aanvullende kapitaalvereiste van rond €50 miljoen aan CET1-kapitaal voor IRB-banken.

Het ESRB wijst erop dat de maatregel en de verlenging ervan tot doel hebben om een met de ontwikkelingen in de woningmarkt verbonden toename van het systeemrisico te beperken. Microprudentieel toezicht kan bezorgdheid over lage risicogewichten tijdens een macro-economische expansie verlichten, maar niet volledig wegnemen. Het doel van microprudentieel toezicht op interne modellen is om de naleving van wettelijke vereisten te waarborgen en inconsistenties en een ongerechtvaardigde variabiliteit aan risicogewichten bij instellingen te verminderen, en is niet gericht op specifieke (minimum)niveaus voor risicogewichten voor macroprudentiële doeleinden.¹⁹ Het ESRB onderstreept het belang van geharmoniseerd toezicht op interne modellen op Europees niveau, ook gezien de verscheidenheid aan risicogewichten in EU-lidstaten en -regio's.

Aangezien alle macroprudentiële buffers zijn gebaseerd op risicogewogen activa is het van essentieel belang dat ook het systeemrisicoprofiel van de onderliggende activa in de risicogewichten tot uiting komt. Zelfs als de banken in de EU modellen gebruiken die voldoen aan de wettelijke vereisten, is de systemische aard van de risico's die uit de macroprudentiële analyse naar voren komen niet noodzakelijkerwijs volledig in die modellen verwerkt. Om die reden is het belangrijk dat nationale macroprudentiële autoriteiten voorzorgsmaatregelen kunnen nemen wanneer ze een verandering van de intensiteit van macroprudentieel risico

¹⁹ Ontwikkelingen op regelgevingsgebied, zoals de EBA-richtsnoeren inzake PD, LGD en activa waarvoor van wanbetaling sprake is, en de controles van toezichhoudende autoriteiten op de naleving van wet- en regelgeving door banken, waaronder de TRIM van ECB-Bankentoezicht, zouden moeten helpen om enkele zorgen te verlichten.

waarnemen die niet tot uiting komt in de hoogte van de risicogewichten. De gerichte macroprudentiële respons waarin artikel 458 van de CRR voorziet is in dit opzicht een cruciaal instrument.