



Beoordelingsteam nationale macroprudentiële maatregelen

Beoordeling van de kennisgeving door Nederland 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

Achtergrondnota

Inleiding

Op 8 augustus 2022 heeft De Nederlandsche Bank (DNB) 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), punt vi), van de verordening kapitaalvereisten (Capital Requirements Regulation – CRR) de strengere nationale maatregel inzake risicogewichten te verlengen¹. DNB is de aangewezen autoriteit voor de toepassing van artikel 458 van de CRR in Nederland.² Krachtens artikel 458, lid 4, van de CRR is het ESRB verplicht om de Raad van de EU, de Europese Commissie en Nederland binnen een maand na ontvangst van de kennisgeving van een advies te voorzien. 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/2015/4³.

De beoordeling door het ESRB focust op de voordelen die de nationale maatregel per saldo voor de handhaving van de financiële stabiliteit heeft. Het ESRB heeft in het bijzonder de onderliggende redenen en de merites van de maatregel beoordeeld, op basis van de volgende criteria.

- **Rechtvaardiging:** is er een verandering opgetreden 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

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 Ingevolge artikel 3:66 van de Wet op het financieel toezicht is DNB bevoegd om maatregelen ter uitvoering van artikel 458 van de CRR te nemen.

³ **Besluit van het Europees Comité voor systeemrisico's van 16 december 2015** betreffende een coördinatiekader voor de kennisgeving door betrokken autoriteiten van nationale macroprudentiële beleidsmaatregelen, het uitbrengen van adviezen en aanbevelingen door het ESRB en tot intrekking van Besluit ESRB/2014/2.

kapitaalvereisten (Capital Requirements Directive – CRD)⁴ en de CRR, rekening houdend met hun relatieve doeltreffendheid?

- Doeltreffendheid: is het waarschijnlijk dat de maatregel zijn doel zal bereiken?
- 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?
- Proportionaliteit en gevolgen voor de interne markt: staan de kosten die voortvloeien uit de maatregel in verhouding tot het probleem dat ermee moet worden aangepakt, rekening houdend met eventuele grensoverschrijdende overloopeffecten?

De beoordeling door het ESRB is gebaseerd op de door DNB verstrekte informatie in de kennisgeving en op gesprekken met (medewerkers van) DNB. Het ESRB heeft daarnaast gebruikgemaakt van de nalevingsbeoordeling⁵ die is gedaan voor de ESRB-aanbeveling (ESRB/2029/7) betreffende kwetsbaarheden op middellange termijn in de niet-zakelijkonroerendgoedsector in Nederland,⁶ en van de analyse van kwetsbaarheden in de niet-zakelijkonroerendgoedsectoren in de landen van de Europese Economische Ruimte (EER) die het ESRB in 2021 heeft uitgevoerd.⁷

Deel 1: Beschrijving en achtergrond van de maatregel

1.1 Beschrijving van de maatregel

De voorgestelde maatregel behelst een verlenging met twee jaar van de huidige maatregel op grond van artikel 458 van de CRR, die sinds 1 januari 2022 van kracht is. De verlenging verandert niets aan de opzet van de huidige maatregel, die banken die gebruikmaken van de interne-ratingbenadering (IRB-banken) verplicht om een minimaal vereist gemiddeld risicogewicht toe te passen op hun portefeuilles van aan particulieren verstrekte hypotheken op niet-zakelijk onroerend goed in Nederland. Het minimaal vereist gemiddeld risicogewicht voor deze portefeuilles is het naar blootstelling gewogen gemiddelde van de risicogewichten van de afzonderlijke leningen. Het risicogewicht van elke afzonderlijke post die binnen de werkingssfeer van de maatregel valt, wordt als volgt berekend: i) een risicogewicht van 12% wordt toegekend aan het gedeelte van de lening dat ten hoogste 55% bedraagt van de marktwaarde van het onroerend goed dat dient

⁴ **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).

⁵ Zie de **Aanbeveling van het Europees Comité voor systeemrisico's van 27 juni 2019 betreffende kwetsbaarheden op middellange termijn in de niet-zakelijkonroerendgoedsector in Nederland (ESRB/2019/7), 2019/C 366/04, PB C 366 van 30.10.2019, blz. 22).**

⁶ Zie **ESRB (2022): Compliance report of Country-specific Recommendations of the European Systemic Risk Board of 27 June 2019 - part II February 2022.**

⁷ Zie **ESRB (2022): Vulnerabilities in the residential real estate sectors of the EEA countries.**

als onderpand voor de lening, en ii) een risicogewicht van 45% wordt toegekend aan het resterende deel van de lening.

De maatregel zorgt voor een risicogevoelige ondergrens aan de risicogewichten, omdat het minimaal vereist gemiddeld risicogewicht van de portefeuille wordt gedifferentieerd op basis van de LTV (loan to value ratio – verhouding hypotheekschuld/waarde onderpand) van de hypotheek. De risicogewichten van de individuele leningen nemen toe met de LTV van de leningen: van 12% voor leningen met een LTV tot 55%, tot 26,85% voor leningen met een LTV van 100%. De bij deze berekening te hanteren LTV dient te worden vastgesteld aan de hand van de toepasselijke bepalingen van de CRR. De gemiddelde ondergrens voor risicogewichten wordt door de banken elk kwartaal bijgesteld.

De maatregel is van toepassing op leningen van IRB-banken aan particulieren waarvoor niet-zakelijk onroerend goed in Nederland als onderpand is verstrekt en die niet geheel of gedeeltelijk onder de NHG vallen.⁸ De maatregel is uitsluitend gericht op portefeuilles van IRB-banken, aangezien: i) IRB-banken verantwoordelijk zijn voor 92% van alle door banken verstrekte hypothecaire leningen in Nederland (in 2019, vóór de kennisgeving in verband met de huidige maatregel, was dit 96%) en ii) de risicogewichten bij de standaardbenadering hoger zijn dan het gemiddelde risicogewicht dat resulteert uit de beoogde ondergrens voor risicogewichten en door DNB toereikend worden gevonden. Omdat hypotheekleningen met een nationale hypotheekgarantie (NHG) door een overheidsstichting worden gegarandeerd, beoordeelt DNB die als veiliger dan hypotheekleningen zonder NHG. NHG-hypotheekleningen zijn daarom buiten de werkingssfeer van de voorgestelde maatregel gehouden, hoewel ze 20-25% van de hypotheekportefeuilles van banken uitmaken en daarmee van voldoende belang zijn om een significante bijdrage te leveren aan het systeemrisico (zowel door indirecte effecten op de consumentenbestedingen als door mogelijke verwevenheid tussen overheden en banken⁹). DNB houdt hier indirect rekening mee door alle gemiddelde risicogewichten, ook die van de NHG-hypotheekleningen, mee te nemen bij de kalibratie van de maatregel.

De verlenging heeft geen betrekking op de kalibratie van de geldende maatregel en is daarom al volledig ingefaseerd. In totaal leidt verlenging van de maatregel naar verwachting tot een stijging van de gemiddelde risicogewichten van IRB-banken van 8% zonder de huidige maatregel naar 13% tot 14%, waarbij de krachtens de huidige maatregel door Nederlandse IRB-banken aangehouden kapitaalbuffer van € 4,5 miljard in stand blijft. Het verschil tussen de € 3 miljard die in 2019 voor de aanvullende kapitaalbuffer werd geraamd en de € 4,5 miljard van 2022 (ten opzichte van een toestand waarin de huidige maatregel niet was genomen) wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door de dalende IRB-risicogewichten van hypotheekportefeuilles. Aangezien de gemiddelde ondergrens voor risicogewichten die de maatregel voorschrijft elk kwartaal opnieuw wordt berekend en de IRB-risicogewichten zijn gedaald, wordt geleidelijk meer aanvullend kapitaal van IRB-banken gevraagd.

⁸ De NHG-regeling is een garantie die wordt verstrekt door een stichting waarvoor de rijksoverheid als achtervang fungeert, de Stichting Waarborgfonds Eigen Woningen, die 90% van de restschuld dekt in geval van gedwongen verkoop onder omstandigheden waarvoor de kredietnemer geen controle heeft (werkloosheid, arbeidsongeschiktheid, een echtscheiding). Het uit hoofde van de NHG-regeling gegarandeerde bedrag neemt jaarlijks af volgens een annuïtair schema.

⁹ Risico's als gevolg van verwevenheid van banken en overheden nemen doorgaans de vorm aan van grotere voorwaardelijke verplichtingen van de overheid en hogere financieringskosten (zie IMF (2013): [Global Financial Stability Report - Transition Challenges to Stability, October 2013](#)).

De verlenging moet op 1 december 2022 in werking treden (wanneer de looptijd van de huidige maatregel eindigt). Het definitieve besluit van DNB tot verlenging van de maatregel wordt medegedeeld in het Overzicht Financiële Stabiliteit dat op 10 oktober 2022 verschijnt. DNB heeft het voornemen om de maatregel te verlengen op 8 juli al gepubliceerd in het kader van een openbare raadpleging.

DNB heeft andere lidstaten verzocht om wederkerige toepassing van de bestaande maatregel op grond van artikel 458, lid 8, van de CRR en de Algemene Raad van het ESRB heeft besloten daarvoor een aanbeveling te doen.¹⁰ De aanbeveling van het ESRB voor wederkerige toepassing blijft gelden nu de maatregel wordt verlengd. DNB merkt op dat wederkerigheid aan de orde blijft om lekken en toezichtarbitrage te voorkomen.¹¹

Artikel 458, lid 10, van de CRR is niet van toepassing op de maatregel, aangezien de gemiddelde risicogewichten naar verwachting met meer dan 25% zullen toenemen. Volgens de berekeningen van DNB zullen de gemiddelde risicogewichten van de betreffende banken door de voorgestelde maatregel stijgen van 8% zonder de huidige maatregel naar in totaal 13% tot 14% (tegenover een stijging van 11% naar 14% tot 15% toen de maatregel in eerste instantie bekend werd gemaakt).

1.2 Achtergrond van de maatregel

De huidige maatregel is bekendgemaakt op 8 januari 2020 en moest in september 2020 in werking treden. Op 17 maart 2020 heeft DNB uitstel van de maatregel aangekondigd wegens de coronapandemie. Op 23 september 2021 heeft DNB het ESRB in kennis gesteld van de activering van de maatregel met ingang van 1 januari 2022.

De voorgestelde maatregel heeft primair tot doel om, na de aanhoudende stijgingen van de woningprijzen in de afgelopen jaren, de weerbaarheid van de Nederlandse banken tegen een potentiële, forse correctie in de huizenmarkt te versterken. De risicogewichten die momenteel aan Nederlandse hypothecaire leningen worden toegekend behoren tot de laagste in de EU. DNB is van mening dat ze geen goede weerspiegeling vormen van het hoge en gestaag toenemende systeemrisico op de woningmarkt. De huidige maatregel was oorspronkelijk aangekondigd voor 2020 en sindsdien zijn de risicogewichten van de betreffende blootstellingen verder gedaald. Zonder ingrijpen zou hierdoor een lagere kapitaalvereiste ontstaan voor de betrokken IRB-banken, terwijl DNB waarneemt dat de systemische kwetsbaarheid van de portefeuilles met Nederlandse hypothecaire leningen in die tijd is toegenomen.

¹⁰ Zie de [Aanbeveling van het Europees Comité voor systeemrisico's van 16 februari 2022 tot wijziging van Aanbeveling ESRB/2015/2 betreffende de beoordeling van grensoverschrijdende effecten van macroprudentiële beleidsmaatregelen en van vrijwillige toepassing van wederkerigheid ten aanzien van macroprudentiële beleidsmaatregelen \(ESRB/2022/1\), 2022/C 174/01 PB C 174 van 28.4.2022, blz. 1-15\).](#)

¹¹ DNB heeft andere lidstaten richtsnoeren gegeven waarmee ze de omvang van hun blootstellingen kunnen ramen die volgens de huidige rapportagevereisten onder de maatregel vallen. Zie [ESRB/2022/1](#) voor meer bijzonderheden.

Deel 2: Analyse van de onderliggende systeemrisico's

De laatste jaren houdt het ESRB de risico's bij van de markt voor niet-zakelijk onroerend goed (woningmarkt) in Nederland en alle andere landen binnen de EER. Het ESRB heeft Nederland in 2016 gewaarschuwd,¹² voornamelijk voor de hoge hypotheekschuldenlast, de zeer hoge LTV's en het grote aantal kredietnemers van wie de schuld bij dalende huizenprijzen hoger zou zijn dan de waarde van de woning. (Er wordt dan wel gezegd dat 'het huis onder water staat'.)

In september 2019 heeft het ESRB de Nederlandse autoriteiten de aanbeveling gedaan nadere maatregelen te nemen om de risico's in de woningmarkt te beperken. Het ESRB wees erop dat de risico's ondanks de genomen maatregelen waren toegenomen door de sterk gestegen huizenprijzen in de afgelopen jaren en dat nadere maatregelen geboden waren. De huizenprijzen waren na 2016 blijven stijgen, waardoor in de grote steden hier en daar sprake was van overwaardering. De LTV-ratio's van nieuwe hypothecaire leningen waren echter nog altijd hoog, vooral ook omdat bij het wettelijk maximum van 100% voor de LTV geen verplichting bestaat om bij dalende huizenprijzen aanvullende zekerheid te stellen. De kwetsbaarheden die het gevolg zijn van deze ontwikkelingen in de financiële stabiliteit worden bovendien niet weerspiegeld in de risicogewichten van hypothecaire leningen in Nederland, die tot de laagste in de EER behoren. Het ESRB deed Nederland dan ook de volgende aanbevelingen: (i) de invoering in het Nederlandse recht van een 'pas toe of leg uit'-mechanisme ten aanzien van de aanbevelingen van de macroprudentiële autoriteit over de activering van juridisch bindende, op de kredietnemer gerichte maatregelen; (ii) de aanscherping van het huidige wettelijk maximum voor de LTV; (iii) een wijziging van de methodiek voor het bepalen van de maximale verhouding rente- en aflossingsverplichtingen tot inkomen (debt-service-to-income – DSTI); (iv) de activering van kapitaalmaatregelen om, gezien de mogelijke materialisatie van systeemrisico's in verband met niet-zakelijk onroerend goed, ervoor te zorgen dat de weerbaarheid van kredietinstellingen gewaarborgd blijft. In de aanbeveling werd tevens nadrukkelijk gewezen op de noodzaak om meer in het algemeen beleidsmaatregelen te nemen om de factoren te bestrijden die een stijging van de schuldenlast van de huishoudens vergemakkelijken of bevorderen.

In 2021 beoordeelde het ESRB de naleving door Nederland van de aanbeveling van het ESRB uit 2019 en voerde het een nieuw onderzoek uit naar kwetsbaarheden in verband met niet-zakelijk onroerend goed in EER-landen, waaronder Nederland. Het ESRB concludeerde dat Nederland volledig voldeed aan de subaanbeveling met betrekking tot kapitaalmaatregelen, rekening houdend met de huidige maatstaf voor risicogewicht, die op het punt stond ingevoerd te worden op 1 januari 2022.¹³ Tegelijkertijd oordeelde het ESRB dat over het geheel genomen de mix van macroprudentieel beleid slechts gedeeltelijk toereikend was gezien de intensiteit van de kwetsbaarheden in verband met niet-zakelijk onroerend goed in Nederland.

¹² Zie de **Waarschuwing van het Europees Comité voor systeemrisico's van 22 september 2016 betreffende kwetsbaarheden op middellange termijn in de niet-zakelijkonroerendgoedsector in Nederland (ESRB/2016/10)**.

¹³ Los daarvan werd geoordeeld dat Nederland gedeeltelijk voldeed aan de subaanbeveling met betrekking tot het juridisch kader voor op de kredietnemer gerichte maatregelen, en niet voldeed aan de subaanbevelingen in verband met aanscherping van op de kredietnemer gerichte maatregelen en de benadering van kalibratie. De subaanbeveling met betrekking tot een breder beleid om de factoren aan te pakken die de schulden van huishoudens vergemakkelijken of bevorderen zal pas eind 2022 worden beoordeeld.

Naast de huidige maatstaf voor risicogewicht, waarvoor een verlenging wordt overwogen, beschikt Nederland over op de kredietnemer gerichte maatregelen in verband met niet-zakelijk onroerend goed en kapitaalmaatregelen die gericht zijn op systeemrelevante banken. Vooral de maximale LTV voor woninghypotheken, die in Nederland momenteel op 100% ligt, een niveau dat als zeer hoog wordt beschouwd, zowel in absolute zin als in verhouding tot de mate van potentiële overwaardering en vergeleken met dat in andere landen.¹⁴ De maximale LTI (loan-to-income ratio – de verhouding lening-inkomen) voor hypotheken in Nederland is een functie van het inkomen van huishoudens en de hypotheekrente en zou zich daarom procyclisch kunnen gedragen, aangezien veranderingen in het inkomen van huishoudens de maximale LTI beïnvloeden. Zelfs nu de kwetsbaarheden in verband met de Nederlandse hypotheekleningen volgens DNB zijn toegenomen, is de maximale LTI omhooggegaan en dus versoepeld. Vijf banken die zijn aangemerkt als systeemrelevante instellingen, waaronder vier IRB-banken, moeten voldoen aan de buffervereiste voor andere systeemrelevante instellingen (OS-II) van 1% tot 2,5%.¹⁵ Vergeleken met 2019, voordat de huidige maatstaf voor risicogewicht bekend werd gemaakt, zijn de systeemrisicobuffers (SyRB's) van de drie grootste banken omlaaggegaan van 3% naar 0%¹⁶ om steun te bieden aan de reële economie gedurende de coronacrisis. DNB heeft het voornemen uitgesproken om een anticyclische kapitaalbuffer (CCyB) op te laten bouwen van 2% voor een standaard risico-omgeving (een situatie waarin cyclische risico's niet bijzonder hoog, maar ook niet bijzonder laag zijn).¹⁷ Op 25 mei 2022 kondigde DNB aan dat zij de CCyB met ingang van 25 mei 2023 zou verhogen van 0% naar 1% (op voorwaarde dat het huidige risicoprofiel niet aanzienlijk zou wijzigen). Dit vormt een eerste stap naar de 2% CCyB die DNB nastreeft in een standaard risico-omgeving.

In de volgende paragrafen wordt ingegaan op de beoordeling van de kwetsbaarheden, waaronder die in de woningmarkt (paragraaf 2.1), de sector huishoudens (paragraaf 2.2) en de bankensector (paragraaf 2.3).

2.1. Kwetsbaarheden in de woningmarkt

De Nederlandse huizenmarkt is de laatste jaren weer aangetrokken, met een aanzienlijke versnelling sinds 2021. Na een fase die duurde van 2008 tot 2013, waarin een correctie van de eerdere uitbundige stijging van de huizenprijzen plaatsvond, zijn de huizenprijzen meerdere jaren op rij sterk gestegen. Tussen 2018 en 2020 stegen de huizenprijzen volgens het CBS met gemiddeld 8% jaar-op-jaar. Zeer recentelijk bedroeg de jaarlijkse prijsgroei volgens dezelfde bron meer dan 15% sinds juli 2021, met een piek van 21% in januari en nog steeds bijna 17% in juni 2022. De prijs werd opgedreven door de lage rente, die de afgelopen jaren daalde, en door structurele factoren, zoals beperkingen in het aanbod en de hypotheekrenteaf trek, die huishoudens ertoe kan aanzetten te veel te lenen.

¹⁴ De maximale LTV is geleidelijk verlaagd, van 106% in 2012 tot 100% in 2018, maar ondanks een aanbeveling van het Nederlandse Financieel Stabieliteitscomité lijkt de Nederlandse regering, die bevoegd is om wettelijk bindende maatregelen te nemen, momenteel niet van plan om de maximale LTV verder te verlagen.

¹⁵ De vijf systeemrelevante Nederlandse banken en hun O-SII-bufferpercentages zijn: ING Bank (2,5%); Rabobank (2%); ABN Amro Bank (1,5%); Volksbank (1%); BNG Bank (1%). De vier eerstgenoemde zijn IRB-banken.

¹⁶ De SyRB voor ING Bank, Rabobank en ABN Amro Bank werd in 2020 verlaagd.

¹⁷ Zie bijvoorbeeld: [DNBulletin](#), 27 mei 2022.

Tegelijkertijd hebben strikte bestemmingsplannen en de schaarste aan ruimte (vooral in en rond de steden) geleid tot een lage elasticiteit van het woningaanbod.

De huizenprijzen stegen sneller dan de inkomens van huishoudens, waardoor op sommige plekken sprake was van overwaardering. De sterke stijging van de huizenprijzen was in eerste instantie een trend in de grote steden, maar heeft zich recentelijk over het hele land verspreid. Symptomen van overwaardering zijn ook waar te nemen bij de kopers, die riskanter gedrag vertonen, zoals overbieden. Zoals DNB rapporteert, is het aandeel van de transacties waarbij de koopprijs de vraagprijs oversteeg verder gestegen tot 80%, van 40% in 2020, toen de maatregel oorspronkelijk bekend werd gemaakt. De cumulatieve stijging van de huizenprijzen over de afgelopen zeven jaar is aanzienlijk hoger dan de inkomensgroei van de huishoudens. Als gevolg daarvan bedroeg de huizenprijs-inkomensratio 7,8 eind 2021, wat hoger is dan de vorige piek tussen 2005-2007.

Tegen deze achtergrond van mogelijke overwaardering is het aandeel nieuwe hypothecaire leningen met een hoge LTV-ratio gedaald maar blijft aanzienlijk. Hoewel de gemiddelde LTV-ratio's zijn gedaald voor zowel bestaande als nieuwe hypotheekleningen, blijven ze hoog. Opvallend is vooral dat 47% van de nieuwe leningen aan starters een LTV-ratio heeft van 90% of meer. De neerwaartse trend in LTV-ratio's is deels het resultaat van herwaarderingen van onderpand en vermogenswinsten van doorstromers, mogelijk als gevolg van de stijgende overwaardering van huizenprijzen. Bij een neerwaartse correctie van de huizenprijzen bestaat de kans dat de kredietnemers bij leningen met een hoge LTV meer geld verschuldigd zijn dan de marktwaarde van hun woning en uit voorzorg minder gaan consumeren. Dit kan vervolgens negatieve effecten hebben op de reële economie en het financieel stelsel. Kredietnemers die niet in staat zijn de hypotheekrente te blijven betalen, kunnen hun lening wellicht niet afbetalen, wat zal leiden tot kredietverliezen voor de hypotheekverstrekkers.

2.2. Kwetsbaarheden in de sector huishoudens

De schuldenlast van Nederlandse huishoudens behoort tot de hoogste in Europa, en het aandeel van nieuwe leningen met LTI-ratio's die dicht bij het wettelijk maximum liggen, is blijven toenemen. De schuldenlast van Nederlandse huishoudens blijft hoger dan 100% van het bbp en 95% daarvan bestaat uit hypotheekschuld. De stijging van de huizenprijzen was groter dan de inkomensgroei, waardoor het risico voor kredietnemers toeneemt. Het aandeel nieuwe leningen met een LTI die dicht bij het maximum voor kredietnemers ligt, is de afgelopen jaren gestaag gestegen. Eind 2021 bestond 50% van de nieuwe hypotheekleningen voor starters en 40% van de nieuwe hypotheekleningen voor doorstromers uit leningen op of boven de 90%-limiet. Dat is een verdere verslechtering van ongeveer 5 procentpunt vergeleken met halverwege 2019, voordat de huidige maatregel werd bekendgemaakt.¹⁸ De LTI-limiet in Nederland is voornamelijk bedoeld ter bescherming van de consument. De drempelwaarden, die regelmatig opnieuw worden berekend volgens een bepaalde methode, zijn versoepeld ondanks de toenemende kwetsbaarheden in verband met de Nederlandse woningmarkt, waardoor de maatregel procyclisch is.

¹⁸ In 2014 bestond het aandeel nieuwe hypothecaire leningen op of boven de limiet van 90% voor ongeveer 40% uit starters en ongeveer 25% uit doorstromers.

Kwetsbaarheden in verband met de schuldenlast van huishoudens kunnen worden versterkt door de huidige omstandigheden van hoge inflatie en stijgende rentetarieven, vooral gezien het grote aandeel aflossingsvrije hypotheekleningen. Ongeveer 44% van de uitstaande hypothecaire leningen bestaat uit aflossingsvrije hypotheekleningen. Hoewel het aandeel ervan in de totale uitstaande hypotheekleningen de afgelopen jaren is afgenomen, is de populariteit van deze leningen onder nieuwe kredietnemers weer toegenomen. Deze hebben een groter herfinancieringsrisico dan leningen waarop wordt afgelost. In het geval van een significante stijging van de rente in combinatie met stijgende inflatie, kunnen huishoudens gedwongen zijn minder te consumeren om aan hun betalingsverplichtingen te blijven voldoen. Dit zou vervolgens negatieve effecten kunnen hebben op de reële economie en het financieel stelsel. Hoewel nieuwe hypothecaire leningen totaal gezien relatief lange rentevaste perioden hebben (meer dan 60% van de nieuwe hypotheekleningen in 2021 kende een rentevaste periode van meer dan tien jaar), zal 21% van de bestaande hypothecaire leningen de komende drie jaar te maken krijgen met renteherziening en 25% in de komende vijf jaar. 20% van de leningen die de komende drie jaar aflopen, heeft een verhouding rente- en aflossingsverplichtingen tot inkomen (debt-service-to-income – DSTI) van meer dan 25%, een drempelwaarde die DNB hanteert als signaal dat het om kwetsbare huiseigenaren gaat.¹⁹

DNB beschouwt het kredietrisico in verband met leningen die onder de NHG-regeling vallen als laag, maar het aandeel van dergelijke leningen als percentage van het totale aantal hypotheekleningen is verminderd. De NHG dekt 90% van de restschuld in het geval van een gedwongen verkoop van de woning wegens omstandigheden waarover de kredietnemer geen controle heeft. Leningen die onder de NHG-regeling vallen, moeten nog steeds voldoen aan de standaard betaalbaarheidstoets bij het aangaan. In 2022 dient de maximale koopprijs van een woning minder te bedragen dan € 355.000 (zonder energiebesparende maatregelen, tot aan een LTV van 100%) en € 376,300 (met energiebesparende maatregelen, tot aan een LTV van 106%) om onder de NHG te vallen. De gemiddelde transactieprijs was begin 2022 gestegen tot € 430.000. Het toenemende verschil tussen de maximumprijs van de NHG en de gemiddelde prijs in de markt betekent dat het aandeel hypothecaire leningen dat onder de NHG valt is afgenomen.

2.3. Kwetsbaarheden in de bankensector

Stresstests die DNB in 2019 uitvoerde lieten zien dat de verliezen van banken op hypothecaire leningen in een ongunstig scenario omhoog zouden schieten. Een aanzienlijk deel van de activa van banken bestaat uit hypotheekuitzettingen in Nederland: 21%, vergeleken met 23% in 2019, voordat de huidige maatregel werd geïntroduceerd. Uit stresstests uitgevoerd in 2019 komt naar voren dat een combinatie van hogere wanbetalingsquoten en lagere onderpandwaarden banken onder druk zou kunnen zetten. De Nederlandse banken zouden zowel direct – door kredietverliezen als gevolg van wanbetalingen op leningen – als indirect – door verminderde consumptie door kredietnemers en tweederonde-effecten uit de reële economie – getroffen worden. De hoge schuldenlast van huishoudens, plekken met overwaardering van huizenprijzen en soepele

¹⁹ Als de trend in lonen wordt meegenomen sinds de leningen werden aangegaan, zou het aandeel hypotheekleningen waarvan de huidige DSTI-verhouding meer dan 25% bedraagt waarschijnlijk lager zijn.

kredietvoorwaarden voor hypothecaire leningen zijn de belangrijkste kwetsbaarheden die zouden kunnen leiden tot kredietverliezen binnen de Nederlandse banksector.

De uit deze ontwikkelingen voortvloeiende kwetsbaarheden komen niet tot uiting in de door IRB-banken aan hypothecaire leningen toegekende risicogewichten, die tot de laagste in de EU behoren en geleidelijk zijn gedaald. De overgrote meerderheid van de blootstelling aan binnenlandse hypothecaire leningen in de Nederlandse banksector (92%, vergeleken met 95% in 2019, voordat de huidige maatregel werd geïntroduceerd) heeft betrekking op IRB-banken. Het gemiddelde risicogewicht dat IRB-banken aan binnenlandse hypothecaire leningen toekennen is gedaald van 13,2% in het eerste kwartaal van 2014 tot 9,7% in het derde kwartaal van 2019 en 7,3% in het eerste kwartaal van 2021. In het derde kwartaal van 2022 bedroeg dit percentage 8,3%. Tot op zekere hoogte kunnen de risicogewichten afnemen vanwege dalende LTV-ratio's. Aangezien dit gedeeltelijk het gevolg was van herwaarderingen van onderpand en vermogenswinst bij doorstromers, zou dit in het licht van mogelijke overwaardering kunnen betekenen dat risicogewichten zijn afgenomen terwijl de onderliggende systeemrisico's niet minder zijn geworden. Ter vergelijking: het gemiddelde risicogewicht dat banken die de standaardbenadering volgen aan binnenlandse hypothecaire leningen toekennen was in het derde kwartaal van 2019 38% – meer dan vier keer zo hoog als dat van IRB-banken.

Deel 3: Doeltreffendheid en doelmatigheid van de maatregel

3.1 Hoe de maatregel het vastgestelde risico bestrijdt

De voorgestelde verlenging van de maatregel heeft primair tot doel om de weerbaarheid van Nederlandse banken tegen een eventuele forse correctie in de woningmarkt te versterken. DNB ziet een hoog en voortdurend toenemend systeemrisico in de woningmarkt, met aanhoudende stijgingen van de huizenprijzen in de afgelopen jaren. In het licht van de toenemende kwetsbaarheden in het systeem worden de aan Nederlandse hypothecaire leningen toegekende risicogewichten vanuit macroprudentieel oogpunt daarom als laag beoordeeld. Het ESRB heeft dit ook beargumenteerd in zijn aanbeveling uit 2019 en in zijn meest recente analyse over kwetsbaarheden in de woningmarkt uit 2021.

Nederlandse banken kennen een grote blootstelling aan leningen met een hoge LTV, die risicovoller zijn in termen van zowel kredietrisico als vanuit systeem perspectief. Bij leningen met een hoge LTV is de kans groter dat het resterende deel van de lening meer bedraagt dan de waarde van het onderpand na een baisse in de woningmarkt, wat er in het verleden voor gezorgd heeft dat huishoudens minder gingen consumeren, waardoor de baisse werd verlengd. Daardoor zal de impact van een correctie in de woningmarkt naar verwachting groter zijn wanneer het aandeel van leningen met een hoge LTV groter is. Met deze negatieve externaliteit is in de maatregel rekening gehouden, aangezien het extra kapitaal dat moet worden aangehouden voor blootstellingen aan hypotheek meebeweegt met het percentage leningen met een hoge LTV. Omdat de ondergrens die aan de banken wordt opgelegd stijgt naarmate ze een groter aandeel leningen met een hoge LTV in portefeuille hebben, worden de banken bovendien ontmoedigd om dergelijke nieuwe leningen te verstrekken.

De maatregel is zodanig ontworpen dat deze risicogevoelig is, in de zin dat de ondergrens hoger wordt naarmate de LTV-ratio van de onderliggende hypothecaire leningen toeneemt. De blootstelling aan leningen met een hoge LTV wordt als een belangrijk punt van zorg beschouwd, maar in Nederland heeft de macroprudentiële autoriteit geen wettelijk bindende bevoegdheden om de maximale LTV te verlagen door middel van op de kredietnemer gerichte maatregelen. Aan de specifieke wijze waarop de LTV en de risicogewichten op elkaar worden afgestemd liggen verschillende overwegingen ten grondslag: i) de afstemming leidt tot een substantieel verschil tussen de risicogewichten van leningen met een lage LTV en die van leningen met een hoge LTV, hetgeen de risicogevoeligheid van de maatregel verhoogt; ii) de risicogewichten worden geleidelijk hoger, parallel aan de LTV-ratio, waardoor potentiële verstoringen door schokeffecten worden voorkomen; iii) door het gebruik van een constant risicogewicht voor een deel van de lening (tot een LTV van 55%) zorgt de afstemming er tevens voor dat de risicogewichten van leningen met een lage LTV vanuit macroprudentieel oogpunt niet te laag zijn.

DNB is van oordeel dat een van de LTV afhankelijke ondergrens een betere optie is dan een vaste opslag. Een vaste opslag zou mogelijk verstoringseffecten teweeg kunnen brengen, doordat IRB-banken dan minder worden gestimuleerd om bij hun ramingen conservatieve parameters te hanteren, aangezien die zouden leiden tot een hogere som aan IRB-risicogewicht plus de opslag. Een LTV-afhankelijke ondergrens zorgt er daarentegen voor dat de maatregel grotere kapitaaleffecten heeft voor portefeuilles met meer risicovolle leningen (met een hogere LTV), waardoor deze voor IRB-banken minder aantrekkelijk zouden moeten worden.

De maatregel kan procycliciteit in de hand werken indien niet regelmatig herzien. Het gebruik van een LTV-ratio die elk kwartaal wordt bijgewerkt zou enige procycliciteit kunnen inhouden, omdat stijgende huizenprijzen zouden leiden tot lagere LTV-ratio's en dus lagere risicogewichten, en vice versa. Hierdoor zou de maatregel minder strikt kunnen worden in een situatie waarin huizenprijzen stijgen, en strikter zodra ze dalen. Bij de kalibratie van de oorspronkelijke introductie van de maatregel, heeft DNB dit effect meegenomen en benadrukt dat zij het effect van de maatregel op de waargenomen opbouw van systeemrisico's in de woningmarkt zal monitoren en de kalibratie aanpassen indien een duurzame omslag wordt waargenomen. Mochten de risico's zich voordoen, dan zou dit een reden zijn om de maatregel in te trekken, aldus DNB, zodat het kapitaal kan worden aangewend om mogelijke verliezen op te vangen.

Voordat de huidige maatregel voor het eerst werd bekendgemaakt in 2020, had DNB een aantal tests uitgevoerd om de kalibratie goed te krijgen. Zo had zij een top-down-stresstest uitgevoerd op basis van het ongunstige scenario uit de EU-brede stresstest van de Europese Bankautoriteit (European Banking Authority – EBA) uit 2018, waarbij de Nederlandse huizenprijzen circa 25% lager waren na drie jaar vergeleken met het basisscenario. Tegelijkertijd heeft DNB daarbij ook uitdrukkelijk rekening gehouden met de waargenomen verliezen op nationaal niveau en er tegelijkertijd voor gezorgd dat de resultaten voor individuele banken consistent waren op het macroniveau. Uit deze top-down-stresstest kwam naar voren dat het gemiddelde risicogewicht voor hypothecaire leningen in een ongunstig scenario met wel 8-11 procentpunten zou kunnen stijgen. Deze resultaten lagen substantieel hoger dan die uit de EBA-stresstest in 2018 (die als input werden gebruikt voor de procedure voor prudentiële toetsing en evaluatie (Supervisory Review and Evaluation Process – SREP). Dit betekent dat de kapitaalvereisten ten tijde van de oorspronkelijke kennisgeving, inclusief de Pijler 2-aanbeveling (Pillar 2 Guidance – P2G), niet volledig het systeemrisico weergaven. De aanvullende macroprudentiële vereisten bovenop de Pijler

2-kapitaalvereisten werden daarom ten tijde van de oorspronkelijke kennisgeving als gerechtvaardigd beschouwd. In een tweede analyse heeft DNB potentiële kredietverliezen geprojecteerd in een stressscenario voor de woningmarkt.²⁰ Uit deze stresstest kwam naar voren dat banken omvangrijke verliezen zouden lijden op hun hypotheekportefeuilles en dat ze hun kapitaal over een periode van drie jaar met circa € 3 miljard zouden moeten verhogen om de huidige kapitaalniveaus in stand te houden. DNB is van mening dat de in de stresstest gebruikte aannames nog steeds gelden en dat er weinig toegevoegde waarde zou zijn in de aanpassing van de scenario's vanwege de zeer onzekere economische vooruitzichten.

Een ondergrens voor risicogewicht zorgt er ook voor dat macroprudentiële buffers effectief blijven.

Kapitaalbuffers, zoals de O-SII-buffer en de CCyB, gebruiken risicogewogen activa als noemer. Indien de risicogewichten verder zouden dalen, zouden deze buffers minder effectief worden. Een vergelijkbare overweging kan van toepassing zijn op de huidige maatregel, indien de afnemende risicogewichten het gevolg zijn van stijgende huizenprijzen en de verlaging van LTV-ratio's. Maar het effect van de verlaging van LTV-ratio's op de doeltreffendheid van de huidige maatregel zou beperkt zijn door de 'constante' component (de 12% risicogewicht tot aan een LTV van 55%), die een 'absolute' ondergrens van het risicogewicht betekent voor Nederlandse hypothekeken.

3.2 Hoe de maatregel zich verhoudt tot mogelijke alternatieven

Zoals vereist in artikel 458 van de CRR, beoordeelt deze paragraaf of er andere beschikbare macroprudentiële instrumenten beschikbaar zijn in het kader van de CRD en de CRR die de toename van systeemrisico adequaat het hoofd zouden kunnen bieden, rekening houdend met hun relatieve effectiviteit. Dergelijke instrumenten moeten eerst worden overwogen voordat overgegaan wordt op strengere nationale maatregelen volgens artikel 458 van de CRR. De beoordeling van de huidige maatregel door het ESRB heeft deze kwestie al behandeld. De belangrijkste redenen waarom deze maatregelen niet geschikt geacht worden als alternatief voor de beoogde verlenging van de maatregel volgens artikel 458 van de CRR blijven dezelfde.

a) Verhoging van de risicogewichten voor banken die de standaardbenadering hanteren (artikel 124 van de CRR)

Betrokken autoriteiten kunnen kredietinstellingen die de standaardbenadering toepassen op grond van overwegingen in verband met financiële stabiliteit hogere risicogewichten opleggen voor blootstellingen die gedekt zijn door hypothekeken. De betrokken autoriteiten kunnen een risicogewicht instellen voor blootstellingen die gedekt zijn door woninghypothekeken, variërend van 35% tot en met 150%. Ook kunnen ze striktere criteria hanteren voor de toepassing van het risicogewicht van 35%.

²⁰ DNB heeft een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd waarin de kans op wanbetaling (probability of default – PD) en verlies bij wanbetaling (loss given default – LGD) over een periode van drie jaar toenamen overeenkomstig de maximumstijgingen die tijdens de vorige correctie in de woningmarkt zijn waargenomen.

Op grond van artikel 124 van de CRR kan het vastgestelde systeemrisico niet doeltreffend worden aangepakt, aangezien maar een klein deel van de hypothecaire leningen in Nederland wordt verstrekt door banken die de standaardbenadering toepassen (circa 7%). Bovendien zijn de gemiddelde risicogewichten van banken die de standaardbenadering toepassen aanzienlijk hoger dan die van IRB-banken en worden ze in verhouding tot het systeemrisico door DNB hoog genoeg bevonden.

b) Verhoging van de ondergrens voor verlies bij wanbetaling (loss given default – LGD) voor banken die de IRB-benadering van kredietrisico's hanteren (artikel 164 van de CRR)

De betrokken autoriteiten kunnen ten behoeve van de financiële stabiliteit hogere minimumwaarden van het naar blootstelling gewogen gemiddelde LGD opleggen voor blootstellingen die gedekt zijn door onroerend goed. Het risicogewogen 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%.²¹ Het LGD is één van de parameters die worden gebruikt in de risicowegingsfunctie. Door verhoging van het LGD wordt indirect het risicogewicht vergroot en de daaruit voortvloeiende kapitaalvereisten.

Omdat artikel 164 van de CRR 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. Een verhoging van het LGD zou voornamelijk leningen met een relatief lage LGD treffen, maar dat zijn doorgaans ook de leningen met een relatief lage LTV, waaraan mogelijk dus een laag risico is verbonden. Ervan uitgaand dat de interne modellen correct zijn gekalibreerd, zouden bovendien de meer conservatieve banken door een dergelijke maatregel worden benadeeld. 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) Gebruikmaking van de systeemrisicobuffer (artikel 133 van de CRD)

Lidstaten kunnen een systeemrisicobuffer (SyRB) introduceren om systeem- of macroprudentiële risico's aan te pakken die niet vallen onder de CRR of de artikelen 130 en 131 van de CRD, in de zin van risico op verstoring van het financiële stelsel met mogelijk ernstige nadelige gevolgen voor het financiële stelsel en de reële economie in een bepaalde lidstaat. De systeemrisicobuffer kan worden toegepast op alle banken of op een subgroep van banken. De buffer kan ook worden toegepast op een deelverzameling van blootstellingen, blootstellingen in derde landen of blootstellingen in andere lidstaten.

Een sectorale SyRB zou minder doeltreffend en doelmatig zijn bij de aanpak van het vastgestelde systeemrisico dan de maatregel waarop het voorstel tot verlenging betrekking heeft, aangezien de effecten ervan afgezwakt zouden kunnen worden door afnemende en, vanuit macroprudentieel oogpunt gezien, te lage IRB-risicogewichten voor hypothecaire leningen. Een sectorale SyRB kan alleen worden opgelegd als een

²¹ Artikel 164, lid 4, van de CRR.

percentage van de huidige risicogewogen activa. Afnemende risicogewichten kunnen daarom leiden tot een lagere kapitaalvereiste voor een bepaald SyRB-percentage, zelfs wanneer kwetsbaarheden op de woningmarkt zouden toenemen. Bovendien is DNB van mening dat het veel complexer zou zijn om de risicogevoelige benadering van de maatregel waarop het voorstel tot verlenging (verbonden aan de LTV-ratio's) betrekking heeft te realiseren met behulp van een sectorale SyRB.

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

De anticyclische kapitaalbuffer (CCyB) kan worden gebruikt om de procycliciteit in het financiële stelsel enigszins te verminderen. Deze vereiste is van toepassing op nationale blootstellingen. Het percentage voor de CCyB wordt op kwartaalbasis vastgesteld door de aangewezen autoriteit. De aangewezen autoriteiten volgen een specifieke methode op basis van een aanbeveling van het ESRB.²² DNB's huidige analytische raamwerk ter vaststelling van de CCyB streeft naar een CCyB van 2% voor een standaard risico-omgeving (als cyclische systeemrisico's noch bijzonder hoog, noch bijzonder laag zijn).

De anticyclische 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 anticyclische kapitaalbuffer wordt berekend als een percentage van het totaal van de risicoposten als berekend overeenkomstig artikel 92, lid 3, van de CRR. Daarom kan de CCyB-vereiste niet worden toegepast op een specifieke deelverzameling van blootstellingen, zoals hypothecaire leningen. Bovendien zou de CCyB-vereiste van toepassing zijn op alle instellingen, terwijl de voorgestelde maatregel alleen is gericht op IRB-kredietinstellingen.

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 maatregel waarop het voorstel tot verlenging betrekking heeft zal naar verwachting blijven bijdragen aan de weerbaarheid van het Nederlandse bankstelsel en bijgevolg mogelijk ook aan die van de Nederlandse economie als geheel. De Nederlandse economie is bijzonder gevoelig voor schokken in de huizenprijzen, waarbij met name banken en huishoudens kwetsbaar zijn voor een neerwaartse correctie (zie deel 2). Banken zouden hard worden getroffen, niet alleen vanwege hun rechtstreekse blootstelling aan hypotheekleningen, maar ook door indirecte effecten van de hoge schuldenlast van de Nederlandse huishoudens, waardoor ze kwetsbaar zijn voor een neerwaartse correctie in de woningmarkt. Bij dalende prijzen zou de waarde van het onderpand uiteindelijk tot onder de waarde van hypothecaire leningen met een hoge LTV kunnen dalen. Huiseigenaren van wie de totale schuld groter is dan de waarde van hun huis gaan doorgaans minder consumeren,

²² Aanbeveling van het Europees Comité voor systeemrisico's van 18 juni 2014 inzake ESRB-richtsnoeren voor het vaststellen van anticyclische bufferpercentages (ESRB/2014/1) (PB C 293 van 2.9.2014, blz. 1).

zoals is waargenomen tijdens de voorbije crisis.²³ Voordat de maatregel die nu van kracht is werd bekendgemaakt, lieten stresstests zien dat de verliezen van banken op hypothecaire leningen omhoog konden schieten in een ongunstig scenario (zie deel 3.1).

Het ESRB is van mening dat het passend is de kalibratie van de voorgestelde maatregel ongewijzigd te laten gezien de toenemende kwetsbaarheden in verband met de Nederlandse woningmarkt en verslechterende economische vooruitzichten. Aan de ene kant vragen de toenemende kwetsbaarheden in verband met de Nederlandse woningmarkt, vooral de snel toegenomen huizenprijzen en het stijgende schuldenniveau van kredietnemers, om macroprudentiële aanscherpingen. Tot op zekere hoogte wordt de huidige maatregel minder strikt, aangezien de LTV-ratio's van hypotheekportefeuilles omlaaggaan, hetgeen waarschijnlijk een afspiegeling vormt van de grotere overwaardering van huizenprijzen. Aan de andere kant zijn de economische vooruitzichten verslechterd, waardoor de mogelijke procyclische effecten van strikter macroprudentieel beleid op de korte termijn een rol gaan spelen. Het ESRB is daarom van mening dat het passend is om de kalibratie van de maatregel onder de huidige omstandigheden ongewijzigd te laten.

Het gerichte karakter en de risicogevoeligheid van de maatregel hebben tot doel overloopeffecten naar de totale kredietverlening en de reële economie te voorkomen en dragen op die manier bij tot de proportionaliteit van de maatregel. Omdat de woningmarkt een van de belangrijkste binnenlandse bronnen voor systeemrisico is in Nederland, is de maatregel gericht op blootstellingen die zijn gedekt door niet-zakelijk onroerend goed. De maatregel raakt alleen banken, daar hun bestendigheid tegen het indirecte effect van een baisse in de woningmarkt waarschijnlijk een groter punt van zorg is dan de weerbaarheid van verzekeraars en pensioenfondsen. De maatregel moet de weerbaarheid van de banken vergroten en is niet bedoeld om de huizenprijzen te beïnvloeden.

4.2 Effecten op de binnenlandse en grensoverschrijdende kredietverlening

DNB verwacht niet dat de maatregel een significant negatief effect op de grensoverschrijdende kredietverlening zal hebben. Buitenlandse kredietverleners binnen de EU spelen op dit moment slechts een geringe rol op de Nederlandse hypotheekmarkt. Toch verzoekt DNB het ESRB om de andere lidstaten aan te bevelen het principe van wederkerigheid ten aanzien van de maatregel toe te passen, aangezien hun banksectoren ook blootgesteld kunnen zijn of worden aan systeemrisico in de Nederlandse huizenmarkt, hetzij direct hetzij indirect via hun bijkantoren. Wederkerigheid zal ertoe bijdragen dat een gelijk speelveld behouden blijft.

De risicogewichten van Nederlandse banken zullen naar verwachting relatief laag blijven ten opzichte van die van banken in andere lidstaten. Hoewel de risicogewichten van hypothecaire leningen van Nederlandse IRB-banken door de maatregel substantieel zullen toenemen, blijven ze naar verwachting relatief laag in vergelijking met andere lidstaten. Er worden dan ook weinig overloopeffecten naar andere lidstaten verwacht.

²³ Uit een analyse van het CPB bleek dat huishoudens waarvan het huis tijdens de crisis 'onder water' kwam te staan, in 2014 17% minder van hun gemiddelde beschikbare inkomen consumeerden dan in 2007. Indien zij hun consumptie niet hadden gematigd, zou er in Nederland in 2014 vier procentpunt meer zijn geconsumeerd.

Het risico van besmetting naar andere lidstaten zal naar verwachting worden beperkt door de grotere weerbaarheid van de Nederlandse bankensector. De Nederlandse financiële sector is nauw verweven met het Europese en mondiale financiële stelsel; doordat de maatregel de weerbaarheid van het Nederlandse financiële stelsel vergroot, wordt het risico van een mogelijke besmetting naar andere lidstaten naar verwachting kleiner.

4.3 Effecten op het onderlinge gedrag binnen groepen kredietondernemingen

Banken beschikken slechts over beperkte mogelijkheden om de effecten van de ontwerpmaatregel te drukken door middel van modeloptimalisatie. Dit komt omdat kalibratie afhankelijk is van de LTV-ratio van de onderliggende hypothecaire leningen en niet van modeluitkomsten. Ook de prikkel om risico's te verleggen is zwak, omdat de risicogewichten toenemen naarmate de LTV-ratio stijgt.

Naast banken zijn ook verzekeraars en pensioenfondsen actief in hypothecaire kredietverlening. Niet-bancaire financiële instellingen, vooral verzekeraars, hebben hun hypothecaire kredietverlening de afgelopen jaren vergroot. Hoewel DNB geen versnelling van dit proces heeft waargenomen sinds de huidige maatregel werd geïntroduceerd, is het wel zaak het aandeel niet-bancaire kredietverlening te blijven monitoren.

Conclusies

De voorgestelde verlenging van de maatregel heeft primair tot doel om ervoor te blijven zorgen dat de weerbaarheid van Nederlandse banken tegen een eventuele forse correctie in de woningmarkt vergroot wordt. Nederlandse banken zijn in hoge mate blootgesteld aan de Nederlandse hypotheekmarkt. Het ESRB heeft de aandacht gevestigd op de hoge hypotheekschuldenlast, de hoge LTV-ratio's en het aanzienlijke deel kredietnemers met een totale schuld die meer dan drie keer hoger is dan de waarde van hun woning de afgelopen jaren. Tegelijkertijd heeft het ESRB geconstateerd dat de IRB-risicogewichten van Nederlandse hypothecaire leningen, die tot de laagste in de EU behoren, geen accurate afspiegeling vormen van het hoge en gestaag toenemende systeemrisico in de woningmarkt. Op basis van deze kwetsbaarheden heeft het ESRB in 2016 aan Nederland een waarschuwing afgegeven en in 2019 een aanbeveling gedaan. Een beoordeling door het ESRB in 2021 concludeerde dat Nederland volledig voldeed aan de subaanbeveling met betrekking tot kapitaalmaatregelen, rekening houdend met de huidige maatstaf voor risicogewicht, die zou worden ingevoerd op 1 januari 2022. Tegelijkertijd liet de meest recent uitgevoerde analyse van het ESRB in 2021 zien dat de stijging van de huizenprijzen aantrok tegen de achtergrond van gedeeltelijk verbeterende maar nog steeds soepele leenvoorwaarden voor nieuwe hypotheekleningen, een aanhoudend hoge schuldenlast van huishoudens en een verdere afname van IRB-hypotheekrisicogewichten. Het ESRB is daarom van oordeel dat de verlenging van de huidige maatregel belangrijk is om de weerbaarheid te waarborgen van de Nederlandse banken tegen het systeemrisico dat zich in de woningmarkt zou kunnen voordoen.

Nederlandse banken zijn zowel direct als indirect blootgesteld aan risico's op de woningmarkt, waarbij een aanzienlijk deel van de hypothecaire leningen hoge LTV-ratio's kent. Bij leningen met een hoge LTV is de kans groter dat de restschuld groter wordt dan de waarde van het onderpand wanneer de woningmarkt krimpt. In

het verleden heeft dit huishoudens ertoe aangezet om minder te consumeren, waardoor de neergang langer aanhield. Als gevolg daarvan zal de impact van een correctie in de woningmarkt naar verwachting groter zijn wanneer het aandeel van leningen met een hoge LTV relatief groot is. Hoewel de gemiddelde LTV-ratio's in Nederland zijn afgenomen voor zowel bestaande als nieuwe hypotheekleningen, blijven ze hoog. De neerwaartse trend in LTV-ratio's was daarnaast deels het resultaat van herwaarderingen van onderpand en vermogenswinsten van doorstromers, die waarschijnlijk een afspiegeling vormen van de stijgende overwaardering van huizenprijzen. Dalende LTV-ratio's kunnen een bijdrage leveren aan de afname in IRB-risicogewichten, ook al nemen de onderliggende systeemrisico's niet af. Met deze negatieve externaliteit is in de voorgestelde maatregel rekening gehouden, aangezien het extra kapitaal dat Nederlandse IRB-banken moeten aanhouden voor blootstellingen aan hypotheekleningen meebeweegt met het percentage leningen met een hoge LTV. Omdat de ondergrens die aan de banken wordt opgelegd stijgt naarmate ze meer leningen met een hoge LTV in portefeuille hebben, worden de banken bovendien ontmoedigd om nieuwe leningen met een hoge LTV te verstrekken.

Het doel van de verlenging van de maatregel is om de kapitaalbuffer van € 4,5 miljard die door Nederlandse IRB-banken onder de huidige maatregel is opgebouwd te behouden. Al met al is de raming van DNB dat door de voorgestelde maatregel het gemiddelde risicogewicht van de hypotheekportefeuilles van IRB-banken van in totaal 8% zonder de huidige maatregel zal stijgen naar tussen de 13% en 14%. De verlenging heeft geen betrekking op de kalibratie van de geldende maatregel en is daarom al volledig ingefaseerd.

De verlenging van de ondergrens voor de IRB-risicogewichten zal ook bijdragen tot de blijvende doeltreffendheid van de macroprudentiële buffers. Kapitaalbuffers, zoals de O-SII-buffer en de CCyB, gebruiken risicogewogen activa als noemer. Indien de risicogewichten verder zouden dalen, zouden deze buffers minder effectief worden. Een vergelijkbare overweging kan van toepassing zijn op de huidige maatregel, indien de afnemende risicogewichten het gevolg zijn van stijgende huizenprijzen en de verlaging van LTV-ratio's. Maar het effect van de verlaging van LTV-ratio's op de doeltreffendheid van de huidige maatregel zou beperkt zijn door de 'constante' component (de 12% risicogewicht tot aan een LTV van 55%), die een 'absolute' ondergrens van het risicogewicht betekent voor Nederlandse hypotheekleningen.

Volgens het ESRB worden de systeemkwetsbaarheden die voortvloeien uit de woningmarkt nog steeds niet volledig weerspiegeld in de geraamde IRB-risicogewichten van hypothecaire leningen in Nederland. Daarom zal de voorgestelde verlenging van de maatregel, waarbij een aan de LTV gekoppelde ondergrens voor risicogewichten wordt opgelegd, bijdragen tot een grotere weerbaarheid van de Nederlandse banken tegen het systeemrisico dat zich in de woningmarkt zou kunnen voordoen. Aangezien alle macroprudentiële buffers zijn gebaseerd op risicogewogen activa is het van essentieel belang dat het systeemrisicoprofiel van de onderliggende activa in de toegepaste risicogewichten tot uiting komt. Het ESRB is daarom van oordeel dat de huidige maatregel moet worden verlengd.

Het ESRB is van mening dat het passend is de kalibratie van de maatregel ongewijzigd te laten gezien de toenemende kwetsbaarheden in verband met de Nederlandse woningmarkt en de verslechterende economische vooruitzichten in het algemeen. Door de toename van kwetsbaarheden zou aanscherping van de macroprudentiële maatregelen noodzakelijk kunnen zijn. Maar gezien de verslechterende economische

vooruitzichten zou aanscherping van het beleid op korte termijn kunnen leiden tot procyclische effecten. Het ESRB is daarom van mening dat het passend is om de kalibratie van de maatregel in de huidige situatie ongewijzigd te laten. Desondanks merkt het ESRB op dat kalibratie van de maatregel tot stand is gekomen op basis van stresstests die geen rekening hielden met de huidige risico's van hogere kwetsbaarheid van huishoudens vanwege inflatierisico's en stijgende hypotheekrentes. Bovendien merkt het ESRB op dat de maatregel minder streng kan worden indien de kwetsbaarheden op de woningmarkt blijven toenemen. DNB moet de weerbaarheid van zowel huishoudens als banken blijven monitoren en indien nodig de juiste beleidsmaatregelen nemen om de risico's in verband met de woningmarkt in Nederland tegen te gaan, maar daarbij wel procyclische effecten op de reële economie en het financiële stelsel vermijden.