

I

(Resoluties, aanbevelingen en adviezen)

AANBEVELINGEN

EUROPEES COMITÉ VOOR SYSTEEMRISICO'S

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)**

(2019/C 366/01)

DE ALGEMENE RAAD VAN HET EUROPEES COMITÉ VOOR SYSTEEMRISICO'S

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie,

Gezien Verordening (EU) nr. 1092/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 betreffende macroprudentieel toezicht van de Europese Unie op het financiële stelsel en tot oprichting van een Europees Comité voor systeemrisico's⁽¹⁾, en met name de artikelen 3, 16, 17 en 18,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) De onroerendgoedsector speelt een belangrijke rol in de economie en de ontwikkelingen in deze sector kunnen een belangrijke invloed op het financiële stelsel hebben. De voorbije financiële crises toonden aan dat instabiele ontwikkelingen in onroerendgoedmarkten ernstige gevolgen kunnen hebben voor de stabiliteit van het financiële stelsel en de economie als geheel, hetgeen ook kan leiden tot negatieve grensoverschrijdende overloopeffecten. Ongunstige ontwikkelingen in de onroerendgoedmarkten in sommige lidstaten hebben in het verleden geleid tot grote kredietverliezen en/of hebben een negatieve impact gehad op de reële economie. Dergelijke effecten weerspiegelen de nauwe wisselwerking tussen de onroerendgoedsector, kredietverstrekkers en andere economische sectoren. Bovendien versterken de krachtige terugkoppelingseffecten tussen het financiële stelsel en de reële economie de negatieve ontwikkelingen.
- (2) Deze koppelingen zijn belangrijk omdat zij erop duiden dat uit de onroerendgoedsector stammende risico's een procyclische systeemimpact kunnen hebben. Kwetsbaarheden in het financiële stelsel hebben de neiging te accumuleren wanneer de onroerendgoedcyclus een opwaartse trend vertoont. De waargenomen lagere risico's en de eenvoudiger toegang tot financiering kunnen bijdragen tot een snelle krediet- en investeringsexpansie, in combinatie met een toegenomen vraag naar onroerend goed, waardoor een opwaartse druk op de prijzen ontstaat. Aangezien de daaruit voortvloeiende hogere onderpandwaarden de vraag naar en de verstrekking van krediet begunstigen, kunnen deze zichzelf versterkende dynamische factoren resulteren in potentiële systemische gevolgen. Tijdens een afzwakkende onroerendgoedcyclus daarentegen kunnen striktere kredietvoorwaarden, sterkere risicoaversie en de neerwaartse druk op onroerendgoedprijzen de veerkracht van kredietnemers en kredietgevers negatief beïnvloeden, waardoor de economische omstandigheden verslechteren.
- (3) Kwetsbaarheden ten aanzien van niet-zakelijk onroerend goed kunnen een bron van systeemrisico's vormen en zowel direct als indirect van invloed zijn op de financiële stabiliteit. Directe effecten betreffen kredietverliezen op hypotheekportefeuilles vanwege ongunstige economische of financiële omstandigheden en gelijktijdige negatieve ontwikkelingen op de niet-zakelijkonroerendgoedmarkt. Indirecte effecten kunnen verband houden met aanpassingen in de consumptie van de huishoudens, hetgeen verdere gevolgen kan hebben voor de reële economie en de financiële stabiliteit.

⁽¹⁾ PB L 331 van 15.12.2010, blz. 1.

- (4) Zoals vermeld in overweging 4 van Aanbeveling ESRB/2013/1 ⁽²⁾, is het uiteindelijke doel van macroprudentieel beleid bij te dragen aan de waarborging van de stabiliteit van het financiële stelsel als geheel, onder meer door de schokbestendigheid van het financiële stelsel te versterken en de opbouw van systeemrisico's te verminderen, en aldus te zorgen voor een duurzame bijdrage van de financiële sector aan de economische groei.
- (5) Te dien einde kunnen de macroprudentiële autoriteiten gebruikmaken van een of meer van de in Richtlijn 2013/36/EU van het Europees Parlement en de Raad ⁽³⁾ en Verordening (EU) nr. 575/2013 van het Europees Parlement en de Raad ⁽⁴⁾ vervatte kapitaal-gebaseerde macroprudentiële maatregelen, en/of uitsluitend op nationaal recht gebaseerde kredietnemer-gebaseerde macroprudentiële maatregelen, afhankelijk van de beoordeling van de risico's. Hoewel de kapitaal-gebaseerde maatregelen in de eerste plaats gericht zijn op het vergroten van de veerkracht van het financiële stelsel, kunnen de kredietnemer-gebaseerde maatregelen bijzonder geschikt zijn om de verdere opbouw van systeemrisico's te voorkomen.
- (6) Daarnaast wordt in Aanbeveling ESRB/2013/1 aanbevolen dat de lidstaten een rechtskader instellen waarmee de macroprudentiële autoriteiten kunnen beschikken over directe controle of aanbevelingsbevoegdheden hebben ten aanzien van de in die aanbeveling geïdentificeerde macroprudentiële instrumenten.
- (7) In 2016 heeft het Europees Comité voor systeemrisico's (ESRB) een Uniebrede beoordeling uitgevoerd van de kwetsbaarheden ten aanzien van niet-zakelijk onroerend goed ⁽⁵⁾. Deze beoordeling heeft het ESRB in staat gesteld in verschillende landen een aantal kwetsbaarheden op middellange termijn te identificeren als bronnen van systeemrisico voor de financiële stabiliteit, hetgeen heeft geleid tot de afgifte van waarschuwingen aan acht landen, waaronder België ⁽⁶⁾.
- (8) In 2016 waren de belangrijkste geïdentificeerde kwetsbaarheden ten aanzien van de niet-zakelijkonroerend-goedmarkt in België de snelle groei van zowel de huizenprijzen als van de hypothecaire leningen en de reeds hoge en stijgende schuldenlast van de huishoudens, waaronder een steeds groter aandeel van hypotheekgevers die potentieel kwetsbaar zijn voor ongunstige economische omstandigheden of ontwikkelingen op de niet-zakelijkonroerendmarkt in België.
- (9) Het ESRB heeft onlangs een systematische en toekomstgerichte evaluatie afgesloten van kwetsbaarheden ten aanzien van niet-zakelijk onroerend goed in de Europese Economische Ruimte ⁽⁷⁾.
- (10) Wat België betreft is uit deze recente beoordeling gebleken dat sinds 2016 een sterke groei van de woningkredieten de schuldenlast van de huishoudens heeft doen blijven toenemen. Ondanks het feit dat de groei van de huizenprijzen is vertraagd, geeft de voorgaande dynamiek aanleiding tot bezorgdheid over mogelijke overwaardering. Bovendien wordt een aanzienlijk deel van hypothecaire leningen nog steeds verstrekt aan huishoudens die potentieel kwetsbaar zijn voor ongunstige economische of financiële omstandigheden of ongunstige ontwikkelingen op de niet-zakelijkonroerendgoedmarkt. Tegen deze achtergrond heeft een in 2013 ingevoerde risicogewichtopslagfactor van 5 procentpunt voor hypotheekblootstellingen van kredietinstellingen die gebruikmaken van de op interne ratings gebaseerde aanpak (IRB) bijgedragen tot het vergroten van de veerkracht van deze instellingen.
- (11) In 2018 heeft de Nationale Bank van België/Banque Nationale de Belgique overeenkomstig artikel 458 van Verordening (EU) nr. 575/2013 deze risicogewichtopslag met 5 procentpunten verhoogd door een evenredige risicogewichtopslagfactor toe te passen bestaande uit 33 % van het risicogewogen gemiddelde van de risicogewichten die worden toegepast op de blootstellingen ingeval van wanbetaling in de woningkredietportefeuilles van elke kredietinstelling.
- (12) De huidige risicogewichtopslag heeft tot doel de veerkracht van kredietinstellingen die de IRB-benadering gebruiken weerbaarder te maken en de opbouw van risico's ten aanzien van nieuwe hypothecaire leningen te beperken. Er zijn momenteel echter geen kredietnemer-gebaseerde maatregelen (bv. grenswaarden aan de lening-waarde ratio (loan-to-value (LTV) ratio), de schuld-inkomen ratio (debt-to-income (DTI) ratio) of de schuldaflossing-inkomen ratio (debt-service-to-income (DSTI) ratio)) in België, die het aandeel van hypothecaire leningen die worden verstrekt aan huishoudens die potentieel kwetsbaar zijn voor ongunstige economische of financiële omstandigheden of ongunstige ontwikkelingen op de niet-zakelijkonroerendgoedmarkt rechtstreeks zouden beperken.

⁽²⁾ Aanbeveling van het Europees Comité voor Systeemrisico's van 4 april 2013 inzake tussenliggende doelstellingen en instrumenten van macroprudentieel beleid (ESRB/2013/1) (PB C 170 van 15.6.2013, blz. 1).

⁽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).

⁽⁴⁾ 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).

⁽⁵⁾ Zie "Vulnerabilities in the EU Residential Estate Sector", ESRB, november 2016, beschikbaar op de website van het ESRB onder www.esrb.europa.eu

⁽⁶⁾ "Waarschuwing ESRB/2016/06 van het Europees Comité voor systeemrisico's van 22 september 2016 inzake kwetsbaarheden op middellange termijn in de vastgoedsector van België (PB C 31 van 31.1.2017, blz. 45).

⁽⁷⁾ Zie "Vulnerabilities in the residential real estate sectors of EEA countries", ESRB, 2019, beschikbaar op de website van het ESRB op: www.esrb.europa.eu

- (13) Daarom heeft het ESRB geconcludeerd dat de bestaande of beschikbare macroprudentiële maatregelen in België gedeeltelijk passend zijn en gedeeltelijk toereikend zijn om de kwetsbaarheden in verband met de schuldenlast van de huishoudens en kredietverleningsnormen op middellange termijn aan te pakken. Aangezien deze kwetsbaarheden bron van systeemrisico kunnen vormen zijn verdere beleidsmaatregelen nodig om ze aan te pakken. De in deze aanbeveling voorgestelde maatregelen zijn bedoeld als aanvulling op de bestaande macroprudentiële maatregelen in België en beogen de veerkracht te versterken. Zij beogen niet de bestaande kapitaal-gebaseerde maatregelen te vervangen, die belangrijk blijven om de bestaande kwetsbaarheden in de uitstaande leningportefeuille aan te pakken.
- (14) Het doel van deze aanbeveling is de activering van juridisch bindende kredietnemer-gebaseerde maatregelen aan te bevelen teneinde het aanzienlijke aandeel van de hypothecaire leningen die worden verstrekt aan huishoudens die potentieel kwetsbaar zijn voor ongunstige economische of financiële omstandigheden of ongunstige ontwikkelingen op de niet-zakelijkonroerendgoedmarkt in België aan te pakken.
- (15) Deze aanbeveling laat de monetairbeleidmandaten van de centrale banken in de Unie onverlet.
- (16) De aanbevelingen van het ESRB worden gepubliceerd nadat de Algemene Raad de Raad van de Europese Unie in kennis heeft gesteld van zijn voornemen daartoe en de Raad de gelegenheid heeft gegeven te reageren, en nadat de geadresseerden in kennis zijn gesteld van het voornemen om de aanbeveling publiceren,

HEEFT DE VOLGENDE AANBEVELING VASTGESTELD:

AFDELING 1

AANBEVELING

Aanbeveling A — Activering van kredietnemer gebaseerde maatregelen

Aanbevolen wordt dat de Belgische nationale autoriteiten die belast zijn met aanbevelingsbevoegdheden of met de toepassing van kredietnemer-gebaseerde maatregelen de activering aanbevelen van juridisch bindende kredietnemer-gebaseerde maatregelen, respectievelijk overgaan tot activering, om te voorkomen dat:

- a) een aanzienlijk of toenemend aandeel van kredietnemers die nieuwe hypothecaire leningen aangaan mogelijk niet in staat zijn hun schuld af te lossen of hun consumptie te handhaven als gevolg van ongunstige economische of financiële omstandigheden of ongunstige ontwikkelingen in de niet-zakelijkonroerendgoedmarkt;
- b) een aanzienlijk of toenemend aandeel van nieuwe hypothecaire leningen die door niet-zakelijk onroerend goed gedekt zijn zouden kunnen resulteren in kredietverliezen op deze leningen ingeval van wanbetaling en een daaropvolgende daling van de huizenprijzen.

AFDELING 2

IMPLEMENTATIE

1. Definities

Voor de toepassing van deze aanbeveling gelden de volgende definities:

- a) “kredietnemer-gebaseerde maatregelen”: macroprudentiële maatregelen die gericht zijn op kredietnemers;
- b) “directe zeggenschap”: een reële en effectieve capaciteit om, waar nodig voor het bereiken van een uiteindelijke of intermediaire doelstelling, macroprudentiële maatregelen op te leggen en te wijzigen die van toepassing zijn op de financiële instellingen die binnen het toepassingsgebied van de overeenkomstige macroprudentiële autoriteit vallen;
- c) “aanbevelingsbevoegdheden”: het vermogen om, waar nodig voor het bereiken van een uiteindelijke of intermediaire doelstelling, door middel van aanbevelingen de toepassing van macroprudentiële instrumenten te sturen;
- d) “lening-waarde ratio” (loan-to-value (LTV) ratio): de som van alle leningen, of leningtranches, waarvoor de kredietnemer ten tijde van de leninginitiatie het onroerend goed als zekerheid heeft verstrekt ten opzichte van de waarde van het onroerend goed;
- e) “schuld-inkomen ratio” (debt-to-income (DTI) ratio): de jaarlijkse totale schuld van de kredietnemer ten tijde van de leninginitiatie ten opzichte van het totale besteedbare jaarinkomen van de kredietnemer ten tijde van de leninginitiatie;

- f) “schuldaflossing-inkomen ratio” (debt-service to income-ratio (DSTI) ratio): de jaarlijkse totale schuldaflossing ten opzichte van het totale besteedbare jaarinkomen van de kredietnemer ten tijde van de leninginitiatie;
- g) “middellange termijn”: binnen een tijdshorizon van drie jaar;
- h) “juridisch bindende kredietnemer-gebaseerde maatregelen”: op de kredietnemer gebaseerde maatregelen die via juridisch bindende handelingen worden ingevoerd;
- i) “schuldaflossing”: de gecombineerde rente- en hoofdsomterugbetaling op de totale schuld van een kredietnemer over een bepaalde periode (in het algemeen één jaar);
- j) “looptijd”: de duur van het contract van de hypothecaire lening in jaren ten tijde van de leninginitiatie;
- k) “macroprudentiële autoriteit”: een nationale macroprudentiële autoriteit met de doelstellingen, regelingen, bevoegdheden, verantwoordingsvereisten en andere kenmerken zoals uiteengezet in Aanbeveling ESRB/2011/3⁽⁸⁾.

2. Implementatiecriteria

1. De volgende criteria zijn van toepassing op de implementatie van deze aanbeveling:

- a) het evenredigheidsbeginsel moet genoegzaam in acht worden genomen, rekening houdend met de doelstelling en de inhoud van aanbeveling A;
- b) bij het activeren van kredietnemer-gerichte maatregelen onder aanbeveling A moet bij hun kalibratie en geleidelijke invoering rekening worden gehouden met de positie van België in de economische en financiële cycli en de mogelijke gevolgen met betrekking tot de daaraan verbonden kosten en baten;
- c) specifieke criteria voor de naleving van de aanbeveling A zijn opgenomen in bijlage I.

2. De geadresseerden van deze aanbeveling wordt verzocht aan het ESRB en de Raad verslag te doen over de ingevolge deze aanbeveling ondernomen acties, of het niet-ondernemen van actie genoegzaam te rechtvaardigen. De verslagen dienen minimaal het volgende te bevatten:

- a) informatie over de inhoud en het tijdschema van de ondernomen acties;
- b) een beoordeling van de kwetsbaarheden ten aanzien van de schuldenlast van de huishoudens, de overschatting van de huizenprijzen en de kredietverleningsnormen voor nieuwe hypothecaire leningen, met inbegrip van de distributie van nieuwe hypothecaire leningen volgens hun LTV-, DTI-, en DSTI-ratio's en looptijden, waarbij de relevante ratio's worden berekend overeenkomstig bijlage IV bij Aanbeveling ESRB/2016/14 van het Europees Comité voor systeemrisico's⁽⁹⁾, alsmede de werking van de genomen maatregelen, rekening houdend met de doelstellingen van deze aanbeveling;
- c) een gedetailleerde rechtvaardiging van het niet-ondernemen van actie of het afwijken van deze aanbeveling, met inbegrip van eventuele vertragingen.

3. Tijdschema voor het opvolgen van de aanbevelingen

Geadresseerden wordt verzocht aan het ESRB en de Raad te rapporteren over het ingevolge deze aanbeveling ondernomen acties, of het niet-ondernemen van actie genoegzaam te rechtvaardigen, overeenkomstig de volgende termijnen:

Uiterlijk op 31 oktober 2020, en vervolgens jaarlijks tot en met 31 oktober 2022, worden de geadresseerden van aanbeveling A verzocht aan het ESRB en de Raad verslag uit te brengen over alle maatregelen die zijn genomen met betrekking tot de implementatie van de kredietnemer-gebaseerde maatregelen of andere beschikbare maatregelen om de kwetsbaarheden ten aanzien van de schuldenlast van de huishoudens, de overwaardering van de huizenprijzen en de kredietverleningsnormen voor nieuwe hypothecaire leningen in België aan te pakken. Wanneer meer dan één instantie verantwoordelijk is voor het ondernemen van acties om de vastgestelde kwetsbaarheden aan te pakken, moet één gezamenlijk verslag worden ingediend.

⁽⁸⁾ Aanbeveling ESRB/2011/3 van het Europees Comité voor systeemrisico's van 22 december 2011 inzake het macroprudentieel mandaat van nationale autoriteiten (PB C 41 van 14.2.2012, blz. 1).

⁽⁹⁾ Aanbeveling ESRB/2016/14 van het Europees Comité voor systeemrisico's van 31 oktober 2016 betreffende het opvullen van lacunes in onroerendgoedgegevens (PB C 31 van 31.1.2017, blz. 1).

4. Monitoring en beoordeling

1. Het ESRB-secretariaat zal:
 - a) de geadresseerden bijstaan, de gecoördineerde rapportage verzekeren, relevante templates verstrekken en, waar nodig, de procedure en het tijdschema voor het opvolgen van de aanbevelingen specificeren;
 - b) de naleving door de geadresseerden verifiëren, op verzoek bijstand verlenen en drie vervolgerslagen met betrekking tot de implementatie van aanbeveling A indienen bij de Algemene Raad; het eerste rapport moet op 31 december 2020 worden ingediend, het tweede op 31 december 2021 en het derde rapport op 31 december 2022
2. De Algemene Raad zal de door de geadresseerden gerapporteerde acties en rechtvaardigingen beoordelen en kan waar passend besluiten dat deze aanbeveling niet is opgevolgd en dat een geadresseerde er niet in is geslaagd het niet-ondernemen van actie genoegzaam te rechtvaardigen.

Gedaan te Frankfurt am Main, 27 juni 2019.

*Hoofd van het ESRB-secretariaat,
namens de Algemene Raad van het ESRB,*
Francesco MAZZAFERRO

BIJLAGE I

SPECIFICATIE VAN DE NALEVINGSCRITERIA DIE VAN TOEPASSING ZIJN OP DE AANBEVELINGEN

Aanbeveling A — Activering of aanscherping van kapitaal-gebaseerde maatregelen

De volgende conformiteitscriteria zijn van toepassing op aanbeveling A.

1. Ter voorkoming van:

- a) een significant of toenemend aandeel van de kredietnemers die nieuwe hypotheekleningen aangaan en mogelijk niet in staat zijn hun schuld af te lossen of het verbruik te handhaven als gevolg van ongunstige economische of financiële omstandigheden of negatieve ontwikkelingen op de niet-zakelijkonroerendgoedmarkt, of
- b) een significant of toenemend aandeel van nieuwe hypotheekleningen, waarvoor niet-zakelijk onroerend goed als zekerheid is verstrekt, die zouden kunnen resulteren in kredietverliezen bij wanbetaling en een daaropvolgende daling van de huizenprijzen;

dienen de Belgische nationale autoriteiten gebruik te maken van een of meer gecombineerde kredietnemer-gebaseerde maatregelen (bv. grenswaarden aan de LTV-ratio in combinatie met de grenswaarden aan de DTI-ratio of de DSTI-ratio, en beperkingen van de looptijd) om de doeltreffendheid van de bestaande maatregelen te waarborgen en om mogelijke omzeiling van deze maatregelen of onbedoelde gevolgen die de doeltreffendheid ervan kunnen verminderen, of mogelijk risico's in andere gebieden kunnen veroorzaken, tot een minimum te beperken.

2. Alvorens kredietnemer-gebaseerde maatregelen te activeren, moet de positie van Luxemburg in de economische en financiële cycli worden beoordeeld om een passende kalibratie en geleidelijke invoering van de maatregel vast te stellen.
 3. Na de activering van de kapitaal-gebaseerde maatregelen, kan een verdere aanscherping ervan of de activering van aanvullende macroprudentiële maatregelen nodig zijn om de in België geconstateerde kwetsbaarheden aan te pakken; dit zal afhangen van de keuze van de geactiveerde kapitaal-gebaseerde maatregelen, de eerste kalibratie van deze geactiveerde maatregelen en de resultaten van de beoordeling van de kwetsbaarheden.
-