

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

Inleiding

Op 22 januari 2018 heeft het Europees Comité voor systeemrisico's (European Systemic Risk Board, ESRB, hierna "ESRB"), in overeenstemming met artikel 458, lid 2, onder d), punt vi), van de Verordening kapitaalvereisten (*Capital Requirements Regulation*, hierna "CRR")¹, een officiële kennisgeving ontvangen van de Nationale Bank van België (hierna "NBB"), in haar hoedanigheid van aangewezen autoriteit voor de toepassing van artikel 458 van de CRR², waarin de NBB verklaart dat zij voornemens is een nationale maatregel vast te stellen die tot doel heeft om het verhoogde systeemrisico vanuit de binnenlandse markt voor hypothecaire leningen op niet-zakelijk onroerend aan te pakken. Krachtens artikel 458 van de CRR dient het ESRB de Raad, de Europese Commissie en België binnen één maand na ontvangst van de kennisgeving een advies te 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.

De beoordeling door het ESRB concentreert zich op de nettovoordelen van de nationale maatregel voor het behoud van de financiële stabiliteit. In Besluit ESRB/2015/4³ heeft het ESRB het procedurele kader voor de verstrekking van adviezen overeenkomstig artikel 458 van de CRR verduidelijkt. 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 sprake van een toegenomen risico en vormt dit een bedreiging voor de financiële stabiliteit op nationaal niveau? Kan het risico worden aangepakt met behulp van alternatieve instrumenten waarin wordt voorzien in de Richtlijn kapitaalvereisten (*Capital Requirements Directive*, "CRD IV")⁴ en/of de CRR, rekening houdend met hun relatieve doeltreffendheid?

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.

² In artikel 97 van de Belgische Wet op het statuut van en het toezicht op kredietinstellingen wordt de NBB aangewezen als de nationale autoriteit die belast is met de toepassing van artikel 458 van de CRR. De officiële kennisgeving van de NBB werd door de permanente vertegenwoordiger van België bij de Europese Unie, ambassadeur Roux, formeel overgebracht aan het ESRB.

³ 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.

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

- **Doeltreffendheid:** Is het waarschijnlijk dat de maatregel zijn doel bereikt?
- **Doelmatigheid:** 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? Indien nodig kan het ESRB wijzigingen van de maatregel voorstellen om potentiële negatieve overloopeffecten te beperken.

De beoordeling door het ESRB bouwt in belangrijke mate voort op een eerdere beoordeling door het ESRB van een ontwerpmaatregel die de Belgische autoriteiten op 14 februari 2017 hebben aangemeld, maar die niet is vastgesteld⁵. De context waarin de onderhavige ontwerpmaatregel wordt voorgesteld is in veel opzichten vergelijkbaar met die van de in februari 2017 aangemelde ontwerpmaatregel. Waar passend is de eerdere beoordeling door het ESRB geactualiseerd en geïntegreerd in deze beoordeling. Het ESRB heeft ook uitgebreid gebruikgemaakt van de door de NBB verstrekte informatie en de gesprekken die zijn gevoerd met personeel van de NBB, evenals van de beoordeling die het ESRB heeft uitgevoerd in het kader van zijn waarschuwing van 22 september 2016⁶.

Deel 1: Beschrijving en achtergrond van de maatregel

De ontwerpmaatregel behelst de toepassing van een opslag op de risicogewichten van blootstellingen aan hypothecaire leningen op niet-zakelijk onroerend goed voor banken⁷ die de interneratingbenadering (Internal Ratings Based Approach, hierna “IRB-benadering”) hanteren; de opslag op de risicogewichten bestaat uit een vaste en een evenredige component. De maatregel valt onder artikel 458, lid 2, onder d), punt vi), van de CRR inzake het gebruik van risicogewichten gericht tegen zeepbellen in activa in de sector niet-zakelijk onroerend goed. De opslag op de risicogewichten leidt tot een toename van de risicogewogen activa voor de individuele banken, die op haar beurt resulteert in hogere kapitaalvereisten. Het verschil tussen de kapitaalvereisten na toepassing van de ontwerpmaatregel en de kapitaalvereisten zonder toepassing van de ontwerpmaatregel kan worden gezien als een additionele kapitaalbuffer.

De opslag op de risicogewichten bestaat uit:

- **Een algemene vaste opslag op de risicogewichten** van vijf procentpunt voor banken die de IRB-benadering 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.

beleggingsondernemingen, tot wijziging van Richtlijn 2002/87/EG en tot intrekking van de Richtlijnen 2006/48/EG en 2006/49/EG.

⁵ Beoordeling door het ESRB van 13 maart 2017 van de kennisgeving door België 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.

⁶ Zie de Waarschuwing van het Europees Comité voor systeemrisico's van 22 september 2016 betreffende kwetsbaarheden op middellange termijn in de niet-zakelijk onroerendgoedsector in België (ESRB/2016/06) en het verslag van het ESRB getiteld “Vulnerabilities in the EU residential real estate sector” van november 2016.

⁷ Voor het doel van deze beoordeling heeft de term “bank” dezelfde betekenis als “kredietinstelling” als gedefinieerd in artikel 4 van de CRR.

- **Een aanvullende evenredige opslag op de risicogewichten**, die wordt verkregen als een fractie (33%) van het gemiddelde microprudentiële risicogewicht van de portefeuille van hypothecaire leningen op niet-zakelijk onroerend goed van de bank (d.w.z. vóór de toepassing van de algemene, vaste opslag op de risicogewichten). Dit gemiddelde risicogewicht is het gemiddelde van de risicogewichten van de individuele leningen, gewogen naar de blootstelling bij wanbetaling waarop zij van toepassing zijn.

Het ESRB en de NBB beschouwen de twee componenten als elementen van een en dezelfde macroprudentiële maatregel. Beide componenten dragen bij aan de verwezenlijking van de doelstelling om de schokbestendigheid van banken te vergroten, en de twee componenten zijn gezamenlijk gekalibreerd. Aangezien de impact van de maatregel voor de betrokken IRB-banken gemiddeld meer dan 25% van de risicogewichten bedraagt, is artikel 458, lid 10, van de CRR niet van toepassing.

Om in werking te kunnen treden als Belgisch recht, moet de ontwerpmaatregel worden ingevoerd als een reglement van de NBB en worden vastgesteld bij een koninklijk besluit, dat naar verwachting op 30 april 2018 in werking zal treden. De NBB bevestigt dat zij hiervoor de formele steun van de federale regering van België heeft verkregen en dat de ontwerpmaatregel inderdaad zal worden vastgesteld, mits de procedure van artikel 458 van de CRR met succes wordt doorlopen.

De ontwerpmaatregel volgt op een eerdere macroprudentiële maatregel die in mei 2017 kwam te vervallen. De vervallen maatregel bestond uit een algemene opslag van 5 procentpunt op de risicogewichten en was eveneens gebaseerd op artikel 458, lid 2, onder d), punt vi), van de CRR. De maatregel liep af op 28 mei 2017 en stond gepland voor vervanging door een nieuwe maatregel op basis van datzelfde artikel 458, lid 2, onder d), punt vi), van de CRR. Hoewel het ESRB op 13 maart 2017 een beoordeling van deze maatregel uitbracht en de Europese Commissie besloot om geen voorstel voor een uitvoeringshandeling houdende verwerping van de maatregel in te dienen bij de Raad, werd deze nieuwe maatregel niet vastgesteld door de federale regering. De federale regering verzocht de NBB de oorspronkelijke maatregel te handhaven en de kwetsbaarheden in de sector niet-zakelijk onroerend goed opnieuw aan een beoordeling te onderwerpen.

De NBB zegde toe een geactualiseerde beoordeling uit te voeren en een passende maatregel voor te stellen indien de risico's in de sector niet-zakelijk onroerend goed nog steeds bleken te bestaan. In de tussentijd werd, als tijdelijke oplossing, de oorspronkelijke, vervallen maatregel verlengd in de vorm van een niet-verbindende bilaterale aanbeveling aan IRB-banken om, op vrijwillige basis, de uit de opslag van 5 procentpunt op de risicogewichten resulterende kapitaalbuffers aan te houden. In november 2017 maakte de NBB bekend dat haar geactualiseerde beoordeling wees op de noodzaak van een additionele maatregel en dat zij overwoog een maatregel vast te stellen op basis van de totale portefeuille aan hypothecaire leningen van een kredietinstelling in plaats van op het risicoprofiel van individuele hypothecaire leningen. De daaruit voortvloeiende maatregel is de maatregel die nu wordt voorgesteld, waarvan de doelen en effecten (ook op het niveau van de individuele banken) in grote lijnen overeenkomen met die van de eerdere ontwerpmaatregel die niet is vastgesteld.

Het ESRB heeft van de NBB ook een voorlopig verzoek ontvangen om op grond van Aanbeveling ESRB/2015/2⁸ de andere lidstaten aan te bevelen wederkerigheid toe te passen ten aanzien van de ontwerpmaatregel. Dit verzoek zal door het ESRB pas in overweging worden genomen nadat de kennisgevings- en goedkeuringsprocedure is afgerond en de

⁸ Aanbeveling van het Europees Comité voor systeemrisico's van 15 december 2015 betreffende de beoordeling van grensoverschrijdende effecten van macroprudentiële beleidsmaatregelen en van vrijwillige toepassing van wederkerigheid ten aanzien van macroprudentiële beleidsmaatregelen.

ontwerpmaatregel door de Belgische autoriteiten feitelijk is vastgesteld. Daarom zal in deze beoordeling niet worden ingegaan op een eventuele aanbeveling van het ESRB om wederkerigheid toe te passen, hoewel het ESRB daar in beginsel voor openstaat.

Deel 2: Analyse van de onderliggende systeemrisico's

In zijn waarschuwing van 22 september 2016⁹ oordeelde het ESRB dat de voornaamste kwetsbaarheid op middellange termijn in de sector niet-zakelijk onroerend goed in België wordt gevormd door de snelle stijging van de globale huishoudenschuldenlast in combinatie met significante groepen van huishoudens die al een hoge schuldenlast hebben, zulks tegen de achtergrond van een aanzienlijke stijging van de prijzen van niet-zakelijk onroerend goed in de afgelopen twee decennia.

2.1 Kwetsbaarheden in de sector niet-zakelijk onroerend goed

Er zijn aanwijzingen voor een zekere mate van overwaardering van niet-zakelijk onroerend goed in België. Deze zienswijze wordt ondersteund door het oordeel van deskundigen van de NBB zoals dat tot uiting komt in de kennisgeving. De prijzen van niet-zakelijk onroerend goed zijn sinds 2000 aanzienlijk gestegen, met slechts geringe prijscorrecties tijdens de financiële crisis.¹⁰ De cijfers voor 2015 lieten een gemiddelde prijsstijging van 3,8% op jaarbasis zien, die afnam tot 0,9% in 2016. In het eerste kwartaal van 2017 nam het stijgingspercentage weer toe tot 2,6% jaar-op-jaar. Deze prijsstijgingen lijken zich in alle regio's en in alle typen vastgoed voor te doen. Ook zijn de prijzen van niet-zakelijk onroerend goed sneller gestegen dan de inkomens of de huurprijzen. De verhouding prijs/inkomen en de verhouding prijs/huur stijgen sinds 2010 in een hoger tempo en liggen inmiddels respectievelijk 10 en 8 procentpunt boven het gemiddelde in het eurogebied.

De door de Europese Centrale Bank (ECB) toegepaste waarderingsmethoden voor onroerend goed geven als uitkomst dat de prijzen van niet-zakelijk onroerend goed in België overgewaardeerd zijn, tot 31%, afhankelijk van het gebruikte model, en met een gemiddelde over alle modellen van 15%. Volgens ramingen op grond van NBB-modellen belooft de overwaardering echter 0% tot 10%. Deze modelramingen zijn omgeven door een zekere mate van onzekerheid en zijn sterk afhankelijk van het gebruikte model. Bovendien worden de resultaten beïnvloed door de huidige historisch lage rente en zal een terugkeer naar hogere rentetarieven waarschijnlijk leiden tot een substantiële neerwaartse druk op de huizenprijzen.

2.2. Kwetsbaarheden in de sector huishoudens

De schuldenlast van huishoudens is aanzienlijk toegenomen en er zijn specifieke groepen huishoudens met een hoge schuldenlast. De verhouding tussen de schuldenlast van huishoudens en het bbp is gestaag gestegen met 1 tot 1,5 procentpunt per jaar en bereikte in het tweede kwartaal van 2017 het niveau van 60,1% (van 55,3% in 2012). Vergeleken met de andere landen van het eurogebied is België een van de landen met de hoogste toename van de schuldenlast van huishoudens sinds de financiële crisis, en de schuldquote ligt nu boven het gemiddelde in het eurogebied. De groei van het aantal hypothecaire leningen blijft met 5,4% jaar-op-jaar in september 2017 hoog ten opzichte van het gemiddelde voor het eurogebied als geheel, dat 3,4% bedraagt.

De bezorgdheid over de houdbaarheid van de schulden van huishoudens is door deze ontwikkelingen toegenomen. Hoewel het percentage leningen met een

⁹ Waarschuwing van het Europees Comité voor systeemrisico's van 22 september 2016 betreffende kwetsbaarheden op middellange termijn in de niet-zakelijk onroerend goed sector in België.

¹⁰ De nominale prijzen zijn sinds 2000 meer dan verdubbeld, terwijl de reële prijzen met meer dan 50% zijn gestegen.

schuldaflossing/inkomensratio (*debt-service-to-income ratio*, hierna "DSTI-ratio") van meer dan 50% tot 2014 licht afnam, voornamelijk als gevolg van lagere rentetarieven, heeft deze ontwikkeling zich in de daaropvolgende jaren niet voortgezet, ondanks een verdere verlaging van de hypotheekrente. Het percentage leningen met een DSTI-ratio van meer dan 50% blijft hoog (ruim 20%). Daarnaast heeft een derde van de uitstaande hypothecaire leningen een lening/waarderatio (*loan-to-value ratio*, hierna "LTV-ratio") die bij afsluiting meer dan 90% was. Een substantieel deel van de totale hypotheekleningenvoorraad heeft zowel een hoge DSTI-ratio als een hoge LTV-ratio. Ultimo 2016 had 26% van de uitstaande leningen bij de afsluiting ervan zowel een DSTI-ratio van hoger dan 30% als een LTV-ratio van hoger dan 90%.

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.

2.3. Kwetsbaarheden in de bankensector

De Belgische banken kennen over het algemeen een solide solvabiliteits- en liquiditeitspositie, die verder is verbeterd. In het tweede kwartaal van 2017 was de tier 1-kernkapitaalratio (*Common Equity Tier 1 ratio*, hierna "CET1-ratio") van de sector 15,6%, tegen een EU-gemiddelde van 14,7%; de verhouding leningen/deposito's was 83%, hetgeen lager is dan het EU-gemiddelde.

De Belgische bankensector blijft zijn blootstelling aan hypothecaire leningen uitbreiden. Het totale bedrag aan door Belgische banken aan Belgische huishoudens verstrekte hypothecaire leningen steeg van €169 miljard ultimo 2014 tot €194 miljard ultimo september 2017. Hypothecaire leningen maken op dit moment circa 18% van de balansen van Belgische banken uit. Afgaande op de bedrijfsplannen van de banken, kan bovendien worden verwacht dat de verstrekking van nieuwe hypothecaire leningen de komende jaren op ongeveer hetzelfde niveau zal worden gecontinueerd. Tegen de achtergrond van aanhoudend lage rentetarieven heeft dit de concurrentie geïntensiveerd en ook het nemen van risico's aangewakkerd.

De risicogewichten voor hypothecaire leningen zijn laag ten opzichte van die in andere lidstaten. Het gemiddelde IRB-risicogewicht voor een hypothecaire lening (vóór de toepassing van de opslag van 5 procentpunt) is 9,7%, tegen een ongewogen EU-gemiddelde van 16% en een risicowegingsbodem van 35% in de standaardbenadering.¹¹ De NBB verklaart dit lage niveau door het feit dat IRB-risicogewichten worden gekalibreerd op basis van historische Belgische gegevens. In de desbetreffende steekproefperiode heeft de Belgische bankensector geen perioden gekend waarin de prijzen van niet-zakelijk onroerend goed scherp daalden (wat tot uiting zou zijn gekomen in de parameters voor verlies bij wanbetaling (*loss given default*, hierna "LGD"), of de percentages wanbetalingen op hypothecaire leningen hoog waren (wat tot uiting zou zijn gekomen in de kans op wanbetaling (*probability of default*, hierna "PD").

Het percentage meer risicovolle blootstellingen in de hypotheekportefeuilles van banken blijft hoog. Over het geheel genomen hebben de banken zich toegelegd op het aanscherpen van hun kredietnormen door de looptijd van hypothecaire leningen te verkorten, en het aandeel van leningen met een hoge-LTV- en/of een hoge DSTI-ratio in de stroom nieuwe leningen is nog steeds hoog. De NBB heeft geen verdere verbeteringen in de LTV- en DSTI-ratio's waargenomen sinds 2014. Integendeel, uit de meest recente gegevens van de NBB blijkt dat de aanscherping van de kredietnormen voor hypothecaire leningen tot stilstand is gekomen en in bepaalde opzichten zelfs is teruggedraaid. Het aandeel van leningen met een

¹¹ Banken die de standaardbenadering toepassen vertegenwoordigen slechts circa 5% van de totale Belgische hypotheekmarkt.

hoge DSTI-ratio (hoger dan 50%) en leningen met een lange looptijd (langer dan 20-25 jaar) is toegenomen, terwijl de daling van het percentage leningen met een hoge LTV-ratio (hoger dan 90%) is afgevlakt. Ook de marges op hypothecaire leningen zijn gedaald, als weerspiegeling van de aanhoudend felle concurrentie in de markt.

Deel 3: Doeltreffendheid en doelmatigheid van de maatregel

3.1 Hoe de maatregel het vastgestelde risico bestrijdt

De ontwerpmaatregel is de jongste in een bredere reeks initiatieven die in de loop van enkele jaren zijn genomen om risico's in de sector niet-zakelijk onroerend goed van België aan te pakken. De NBB heeft in 2011 voor het eerst een enquête naar de hypotheekportefeuilles van banken gehouden, waarvan de resultaten werden besproken in haar verslag over de financiële stabiliteit (*Financial Stability Report*) van juni 2012. Sindsdien wordt deze enquête elk halfjaar uitgevoerd, waarna de resultaten in de raad van bestuur van de NBB worden besproken. In het *Financial Stability Report* van juni 2014 en juni 2016 werden artikelen over recente ontwikkelingen in de Belgische hypotheekmarkt gepubliceerd, waarin werd gewezen op de toenemende risico's die uit de sector voortvloeien.

In 2013 werd een macroprudentiële maatregel ingevoerd die bestond uit de toepassing van een opslag van 5 procentpunt op de risicogewichten voor banken die de IRB-benadering hanteren teneinde de kapitaalvereisten in verband met blootstellingen aan hypothecaire leningen op niet-zakelijk onroerend goed te bepalen. Deze maatregel trad op 28 mei 2014 in werking voor een periode van twee jaar, op grond van het koninklijk besluit van 8 december 2013, en was in overeenstemming met artikel 458 van de CRR. In mei 2016 werd de maatregel met een jaar verlengd. Als gevolg van deze opslagfactor nam het gemiddelde risicogewicht van Belgische hypothecaire leningen voor banken die de IRB-benadering hanteren toe tot circa 15% ultimo 2013. De daaruit resulterende buffer, berekend op basis van een kapitaalvereiste van 8%, vereiste het aanhouden van circa €0,6 miljard aan extra kapitaal. Zoals in deel 1 hierboven reeds is opgemerkt, deed de NBB een niet-verbindende bilaterale aanbeveling aan IRB-banken om de vervallen maatregel op vrijwillige basis te blijven toepassen.

Ook op microprudentieel gebied nam de NBB eind 2013 diverse initiatieven. In de eerste plaats verrichte zij een horizontale analyse van de interne modellen van de banken om te bepalen of de parameters adequaat waren gekalibreerd. Uit deze analyse kwamen geen algemene punten van zorg over de toereikendheid van de interne modellen naar voren. Waar specifieke individuele zwakheden werden waargenomen, werd de betrokken bank verplicht haar interne modellen te herzien. In de tweede plaats werden banken verplicht een zelfbeoordeling uit te voeren van de mate waarin zij voldeden aan het EBA-advies inzake goede werkwijzen op het gebied van verantwoordelijke hypothecaire kredietverstrekking ("Good Practices for Responsible Mortgage Lending") en het EBA-advies inzake de behandeling van hypotheekleningnemers met betalingsachterstanden ("Good Practices for the Treatment of Borrowers in Mortgage Payment Difficulties"). Naast deze eerdere initiatieven voert ECB-Bankentoezicht momenteel een gerichte toetsing uit van de door belangrijke kredietinstellingen gehanteerde interne modellen.

Het hoofddoel van de macroprudentiële ontwerpmaatregel is om banken beter bestand te maken tegen uit de sector niet-zakelijk onroerend goed voortvloeiend systeemrisico door hun kapitaalvereisten te verhogen. Hierdoor zullen zij hogere potentiële verliezen op woninghypotheekleningen kunnen opvangen dan die welke zich in het verleden hebben voorgedaan, evenals mogelijke overloopeffecten naar de sector zakelijk onroerend goed en de reële economie. De NBB heeft te kennen geven dat zij bereid is de kapitaalbuffer vrij te geven indien banken substantiële verliezen zouden beginnen te lijden na prijscorrecties in de sector

niet-zakelijk onroerend goed en bij toenemende wanbetaling. De modaliteiten van deze vrijgave zouden worden gebaseerd op de specifieke marktontwikkelingen.

De combinatie van een vaste en een evenredige opslag op de risicogewichten lijkt, op dit punt in de tijd, passend te zijn voor het aanpakken van het systeemrisico waarop de NBB zich richt.

In de eerste plaats leidt deze maatregel niet tot vertekening van de modellen die door banken worden gebruikt om de PD en het LGD van leningnemers te ramen. Banken worden daarom nog steeds gestimuleerd om een streng kredietacceptatiebeleid te voeren en op adequate wijze onderscheid te maken tussen verschillende risico's. Omdat de opslag op risicogewichten wordt toegepast op portefeuilleniveau, staat dit gelijk aan het toepassen van de opslagfactor op elke individuele lening in de portefeuille.

De maatregel neemt de vorm aan van een vaste opslag van 5 procentpunt en heeft daardoor een groter relatief effect op hypothecaire leningen met een lager risicogewicht dan op hypothecaire leningen met een hoger risicogewicht. Dit zou banken er potentieel toe kunnen aanzetten om segmenten van hypothecaire leningen met een hoger risico te vergroten ten opzichte van de veiligere segmenten.

De NBB wijst erop dat toen de opslag van 5 procentpunt op de risicogewichten in 2013 werd ingevoerd, deze niet was gericht op leningen met een hoger risico, maar was bedoeld om rekening te houden met het feit dat de Belgische gegevens een onvoldoende aantal crisisperiodes omvatten, hetgeen de uitkomst van interne modellen zou kunnen vertekenen, ook wanneer deze correct waren gekalibreerd. De handhaving van de vaste opslag op de risicogewichten in de maatregel zorgt voor continuïteit en vergemakkelijkt de communicatie van deze aanpak.

De NBB is van oordeel dat het risico van een herschikking van de samenstelling van een portefeuille, door het aandeel van meer risicovolle leningen te vergroten, minimaal is, aangezien de opslag van 5 procentpunt op de risicogewichten kan worden beschouwd als een forfaitaire belasting die niet afhankelijk is van het risicoprofiel van de lening. De vaste opslag zal naar verwachting geen effect hebben op de stimulansen voor banken; aangezien banken deze kapitaalopslagfactor niet kunnen veranderen door hun handelen, hebben ze geen reden om van hun eerdere strategie voor optimale kredietverstrekking af te wijken. Bovendien is de risicogevoelige component het nieuwe element dat door de maatregel wordt ingevoerd; de vaste opslag van 5 procentpunt op de risicogewichten bestaat reeds sinds 2013 en heeft niet geleid tot waarneembare verschuivingen in woninghypothekportefeuilles, zoals hier boven is beschreven. Volgens de NBB zullen banken als gevolg van het evenredige deel van de maatregel de juiste prikkels hebben, aangezien een op een hoger risicogewicht toegepaste opslag uitmondt in een hogere kapitaalvereiste. Tot slot verwacht de NBB dat de prijsstelling van individuele leningen zal geschieden op het niveau van de individuele lening en de specifieke risicokenmerken van de lening zal weerspiegelen.

In de tweede plaats stimuleert de evenredige component van de maatregel banken om de segmenten van hun hypothekenportefeuille met een hoog risico, d.w.z. leningen met een hoge LTV-ratio en een hoge DSTI-ratio, te reduceren. Als gevolg van de uniforme vermenigvuldigingsfactor van 1,33 die wordt toegepast op de risicogewichten blijft de extra complexiteit die het risicogevoelige element van de maatregel met zich meebrengt beperkt, terwijl het effect ervan op woninghypothekportefeuilles evenredig is aan het totale risico ervan.

De maatregel heeft gevolgen voor zeven banken (op geconsolideerde basis). Zes van deze banken, die 87% van de Belgische markt voor (bank-)hypotheken vertegenwoordigen, zijn belangrijke kredietinstellingen (of dochterondernemingen van belangrijke kredietinstellingen)

en staan derhalve onder direct toezicht van de ECB in het kader van de verordening betreffende het Gemeenschappelijk Toezichtsmechanisme (*Single Supervisory Mechanism*, hierna "SSM")¹².

De CET1-ratio van de betrokken banken liep eind september 2017 uiteen van 13,7% tot 25,2%, met een gemiddelde van 14,7%. Het vereiste **CET1-kapitaal** van deze banken zal naar verwachting met €1,5 miljard toenemen. De totale toename kan worden uitgesplitst in een verhoging met €0,9 miljard ten gevolge van de eerste component van de opslag en een verhoging met €0,6 miljard ten gevolge van de tweede component. In deze raming is rekening gehouden met alle kanalen waarlangs de opslag op de risicogewichten inwerkt op de risicogewogen activa en de kapitaalvereisten (zoals Pijler 2-vereisten of de kapitaalconserveringsbuffer). De maatregel zou geen bindende effecten hebben, aangezien geen van de betrokken banken zou worden gedwongen tot een kapitaalverhoging om aan de aanvullende vereisten te voldoen. Uitgedrukt als de vereiste **CET1-ratio**, vertegenwoordigt het bedrag een gemiddelde daling met 0,62 procentpunt. Dit cijfer kan worden uitgesplitst in 0,39 procentpunt voor de eerste component van de maatregel en 0,24 procentpunt voor de tweede component (het nieuwe element).

Het **gemiddelde risicogewicht van hypothecaire leningen van banken die de IRB-benadering hanteren** zal toenemen van 9,7% tot 17,9%, vergeleken met 45% voor banken die de standaardbenadering toepassen. Deze toename kan worden uitgesplitst in een verhoging met 5 procentpunt voor de eerste component en 3,2 procentpunt voor de tweede component. De impact op individuele banken is afhankelijk van het bedrijfsmodel van de bank (met name de blootstelling aan risico's in de sector niet-zakelijk onroerend goed) en de kwaliteit van hun hypotheekportefeuille.

De kalibratie van de maatregel lijkt gerechtvaardigd, om de volgende redenen:

- **Gevoeligheid van de uitkomsten.** De NBB heeft geen brede macro-economische stresstest uitgevoerd om de IRB-risicoparameters te kalibreren, deels omdat de afwezigheid van grote crises in het verleden waarschijnlijk tot gevolg zou hebben dat de parameters niet bijzonder gevoelig voor macro-economische variabelen blijken te zijn. In plaats daarvan heeft de NBB de effecten op de verliesabsorptiecapaciteit van IRB-banken beoordeeld op basis van verschillende scenario's voor PD's en LGD's. Het voor de kalibratie gebruikte basisscenario houdt in dat het wanbetalingscijfer wordt vermenigvuldigd met een factor 5 en het LGD wordt verhoogd met 25 procentpunt. In een complementair ongunstig scenario wordt bovendien uitgegaan van een minimumwanbetalingspercentage per instelling van 4% (en 5% als alternatief scenario om de gevoeligheid van de uitkomsten te meten). Het door de NBB gebruikte scenario was hetzelfde als het scenario dat was gebruikt voor de kalibratie van de niet-vastgestelde ontwerpmaatregel waarover het ESRB in maart 2017 een advies heeft uitgebracht. De scenarioanalyse omvat geen kwantitatieve prognoses voor essentiële variabelen.

Het LGD in stressomstandigheden behoort bij een daling van de huizenprijzen met 25%. Dit cijfer voor een stressscenario is substantieel hoger dan de door de NBB geraamde overwaarderings van de prijzen van niet-zakelijk onroerend goed (rond 0%-10%) en houdt rekening met het mogelijke risico dat in een crisis de prijzen doorschieten. De stresstests van de EBA zijn gebaseerd op een daling van de prijzen van niet-zakelijk onroerend goed in België met 29%. De verviervoudiging van de PD's is vergelijkbaar met die van een neergang in de huizenmarkt waarbij het percentage wanbetalingen op hypothecaire leningen in de

¹² Verordening (EU) nr. 1024/2013 van de Raad van 15 oktober 2013 waarbij aan de Europese Centrale Bank specifieke taken worden opgedragen betreffende het beleid inzake het prudentieel toezicht op kredietinstellingen.

loop van één jaar stijgt van 1% tot ongeveer 5%. De NBB heeft enkele andere gevoeligheidsanalyses uitgevoerd om de effecten van veranderingen in belangrijke parameters te meten, maar de uitkomsten daarvan waren van dezelfde orde van grootte.¹³

- **Internationale vergelijking.** Banken in België die de IRB-benadering hanteren hebben een gemiddeld risicogewicht van circa 10%, waar dat in de buurlanden ongeveer 15% is.¹⁴ Toepassing van de maatregel zou de Belgische risicogewichten meer in overeenstemming brengen met die van de meeste van zijn buurlanden.
- **'Zachte landing' gewenst.** Door de macroprudentiële kapitaalbuffer met een betrekkelijk laag bedrag te verhogen, wil de NBB voorkomen dat de markt wordt verstoord en tegelijk blijf geven van haar aanhoudende bezorgdheid. De NBB is van mening dat, hoewel zich in de loop der tijd duidelijk kwetsbaarheden hebben opgebouwd, de financiële positie van banken en huishoudens niet tot onmiddellijke drastische actie noopt. Gezien de aanzienlijke onzekerheid over i) de toekomstige ontwikkelingen in de economie en de huizenmarkt, en ii) de kracht van het transmissiemechanisme van de maatregel, staat de NBB een geleidelijke aanpak voor.

In de derde plaats ziet de NBB de ontwerpmaatregel ook als een belangrijke signalering van latente risico's voor de financiële stabiliteit. De ontwerpmaatregel geeft aan de bankensector en het algemene publiek het signaal af dat er nog altijd zorgen bestaan over de ontwikkelingen in de sector niet-zakelijk onroerend goed, met name in het marktsegment met een hoog risico. De NBB maakte de ontwerpmaatregel 21 november 2017 bekend in een persbericht en op dezelfde dag bracht Febelfin (de Belgische federatie van banken) een steunverklaring uit.

De evenredige opslag op risicogewichten vergroot de prikkels voor banken om passende kredietnormen te blijven toepassen door risicovollere leningen duurder te maken voor banken. Dit kan een effect hebben op de prijsstelling of het volume (of beide) van risicovollere hypothecaire leningen. De NBB verwacht slechts een mild prijseffect voor nieuwe leningen, maar dat kan op bepaalde huishoudens een afdoende afschrikkende werking hebben; de maatregel beoogt dan ook te voorkomen dat financieel kwetsbare huishoudens buitensporige risico's nemen. De NBB verwacht niet dat de maatregel zal leiden tot een aanzienlijke, algemene verslechtering van de financiële omstandigheden van zwakkere huishoudens, gelet op het feit dat de hypotheekrentetarieven momenteel op historisch lage niveaus liggen. In de huidige omgeving van lage rentetarieven zal de prijsgevoeligheid bij leningnemers waarschijnlijk laag zijn, waardoor het ontmoedigende effect van de maatregel potentieel zal worden gedempt. Met andere woorden: zelfs als banken de stijging van de kapitaalkosten zouden doorberekenen in de vorm van hogere rentetarieven op risicovollere hypothecaire leningen, zou de volumedaling voor deze leningen mogelijk beperkt blijven.

Hoewel de NBB wijst op het risico van een grotere schuldenlast bij huishoudens, is de maatregel niet primair bedoeld om dit risico te ondervangen. De ontwerpmaatregel maakt de bankensector beter bestand tegen uit de markt voor niet-zakelijk onroerend goed voortvloeiende risico's en geeft het signaal af dat de NBB zich zorgen maakt over hypothecaire leningen met een hoger risico. De maatregel zou het positieve neveneffect kunnen hebben dat de schuldenlast van huishoudens afneemt, hoewel dit effect indirect en mogelijk gering zal zijn. De snelle stijging van de totale huishoudenschuldenlast en de significante groepen van huishoudens die al een hoge schuldenlast hebben zijn door het ESRB geïdentificeerd als de

¹³ In de complementaire scenario's werd bovendien uitgegaan van een opgelegde bodem van 4 respectievelijk 5 procentpunt voor de in het basisscenario verkregen PD's. De in deze gevallen vastgestelde kapitaalbehoeften varieerden van 79% tot 113% van de geraamde effectieve impact van de maatregel in het basisscenario.

¹⁴ Zie tabel 2.3 op blz. 28 van het ESRB-verslag getiteld "Vulnerabilities in the EU residential real estate sector" van november 2016.

belangrijkste kwetsbaarheden op de middellange termijn in de Belgische markt voor niet-zakelijk onroerend goed. Deze kwetsbaarheden worden door de voorliggende maatregel niet rechtstreeks aangepakt. Het ESRB zal de ontwikkelingen met betrekking tot de schuldenlast van huishoudens blijven volgen, in overeenstemming met zijn waarschuwing.

3.2 Hoe de maatregel zich verhoudt tot mogelijke alternatieven

Zoals vereist door artikel 458 van de CRR, wordt in deze paragraaf beoordeeld of andere beschikbare macroprudentiële instrumenten uit hoofde van de CRD IV/CRR de toename van het systeemrisico adequaat kunnen ondervangen, de relatieve effectiviteit van die maatregelen in aanmerking genomen. Deze instrumenten moeten worden overwogen voordat artikel 458 van de CRR wordt ingeroepen om strengere nationale maatregelen vast te stellen.

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

Om redenen van financiële stabiliteit kan de bevoegde autoriteit, onder Pijler 1 van de CRD IV/CRR, de risicogewichten voor banken die de standaardbenadering toepassen op hun blootstellingen die zijn gedekt door hypotheek op onroerend goed verhogen van 35% tot maximaal 150% of strengere criteria voor de toepassing van het risicogewicht van 35% hanteren.

Aangezien slechts 5% van de desbetreffende blootstellingen aan de Belgische hypotheekmarkt wordt aangehouden door banken die de standaardbenadering toepassen, zouden de doelstellingen van de maatregel op basis van artikel 124 van de CRR niet op doeltreffende wijze worden verwezenlijkt. Bovendien wordt de risicowegingsbodem van de standaardbenadering van 35% gezien als toereikend (vergeleken met een gemiddeld risicogewicht van circa 10% voor IRB-banken). De maatregel is gericht op de marktsegmenten die blootstaan aan woningmarktrisico's, die voornamelijk zijn gebaseerd op IRB-modellen. In België zijn de op interne modellen gebaseerde risicogewichten momenteel laag, omdat ze worden gekalibreerd op basis van gegevens die een afspiegeling vormen van beperkte historische verliezen in de Belgische markt. Het aanpakken van de risicoweging volgens de standaardbenadering zou in deze marktcontext dan ook niet relevant zijn.

b) Verhoging van de LGD-bodem voor banken die de IRB-benadering voor kredietrisico toepassen (artikel 164 van de CRR)

Om redenen van financiële stabiliteit kan de bevoegde autoriteit, onder Pijler 1 van de CRD IV/CRR, de blootstellingsgewogen gemiddelde LGD-bodem verhogen voor blootstellingen van IRB-banken met betrekking tot particulieren en kleine partijen die zijn gedekt door niet-zakelijk onroerend goed. De LGD is een van de parameters die worden gebruikt in de risicowegingsfunctie. Verhoging van de LGD leidt er indirect toe dat het risicogewicht en kapitaalvereisten toenemen.

De NBB benadrukt dat de ontwerpmaatregel een macroprudentieel karakter heeft en bijgevolg moet worden gezien als losstaand van en aanvullend op microprudentiële vereisten, en moet kunnen mee veranderen met de ontwikkelingen in de Belgische woningmarkt. Volgens de NBB behelst artikel 164 van de CRR een microprudentiële maatregel, die als zodanig moet worden toegepast door de bevoegde autoriteit. Verhoging van de gemiddelde LGD-bodem overeenkomstig artikel 164 van de CRR zou bemoeienis met de interne modellen van banken met zich meebrengen en zou ook andere microprudentiële implicaties hebben (bv. voor de berekening van verwachteverliesposten overeenkomstig de artikelen 158 en 159 van de CRR).

Ook is de NBB van mening dat toepassing van artikel 164 van de CRR een significant pervers effect zou hebben op de prikkels voor banken. Banken zouden kunnen worden gestimuleerd om leningen met lage/conservatieve LGD's te vervangen door leningen die in overeenstemming zijn met de LGD-bodem, zodat het hogere risicogewicht zou worden gecompenseerd door de hogere prijs van de lening. Bovendien zou het opleggen van een LGD-bodem de focus op slechts één risicoparameter van de lening leggen, terwijl in de ontwerpmaatregel het volledige risicoprofiel van de lening in aanmerking wordt genomen zoals dat tot uiting komt in het risicogewicht ervan. Hoewel de maatregel wordt toegepast op portefeuilleniveau, draagt elke lening bij tot het totale risicoprofiel van de portefeuille in verhouding tot het risicogewicht ervan en de blootstelling bij wanbetaling van de lening.

Tot slot zou de toepassing van artikel 458 van de CRR in plaats van artikel 164 van de CRR volgens de NBB consistent zijn met de eerdere macroprudentiële maatregel.

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

De lidstaten kunnen 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 of op een deelverzameling van banken.

De ontwerpmaatregel beoogt het risico van een ernstige conjuncturele neergang in de markt voor niet-zakelijk onroerend goed te beperken, waardoor de systeemrisicobuffer niet van toepassing zou zijn. De systeemrisicobuffer kan alleen worden gebruikt om niet-cyclische risico's aan te pakken. De huidige macroprudentiële maatregel en de ontwerpmaatregel kunnen worden gezien als een aanscherping van de maatregelen die de NBB heeft genomen in reactie op toenemende conjuncturele risico's in de Belgische woningmarkt.

Daarnaast wenst de NBB de maatregel rechtstreeks te richten op risicoposities met betrekking tot de sector niet-zakelijk onroerend goed. De invoering van een buffer die zou worden toegepast op alle blootstellingen in België zou noch gericht, noch doeltreffend zijn.

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

De CRD IV voorziet in de invoering van een contracyclische kapitaalbuffer om een deel van de procycliciteit in het financiële stelsel tegen te gaan. De contracyclische kapitaalbuffer is een vereiste voor binnenlandse risicoposities. Het contracyclisch bufferpercentage wordt door de aangewezen autoriteit voor elk kwartaal vastgesteld, en in de regel hebben banken na de bekendmaking van een verhoging twaalf maanden de tijd om deze toe te passen.

Het contracyclisch bufferpercentage zou van toepassing worden op alle Belgische kredietrisicoposities, niet alleen die met betrekking tot niet-zakelijk onroerend goed. Ook hier geldt dat deze maatregel geen specifiek antwoord vormt op het door de NBB vastgestelde risico en van invloed zou zijn op alle andere blootstellingen. Voorts merkt de NBB op dat de sector niet-financiële vennootschappen momenteel geen tekenen van buitensporige kredietgroei vertoont.

e) Gebruik van Pijler 2 (artikelen 101, 103, 104 en 105 van de CRD).

Op basis van het toezichtsbeoordelingsproces (Pijler 2 van de CRD IV/CRR) kan de bevoegde autoriteit een breed scala aan toezichtmaatregelen invoeren om (elementen) van risico's die niet voldoende zijn afgedekt door Pijler 1 aan te pakken en banken ertoe aan te zetten hun risicobeheer te verbeteren (zie artikel 104 van de CRD). Bovendien staat de CRD het gebruik van Pijler 2 voor microprudentiële doeleinden toe (zie artikel 103 van de CRD). Er is ten minste één precedent voor het gebruik van Pijler 2 voor het aanpakken van het type risico dat een zorg voor de Belgische autoriteiten vormt: in 2013 voerde het Zweedse toezichtsgaan

Finansinspektionen in het kader van Pijler 2 een risicowegingsbodemp van 15% in voor Zweedse hypotheek. Deze maatregel werd door de Zweedse toezichthouder openbaar gemaakt.

In het geval van België heeft de NBB verschillende argumenten voor het gebruik van een Pijler 1-maatregel in plaats van een Pijler 2-maatregel aangevoerd, die voornamelijk verband houden met hun relatieve doeltreffendheid. Het ESRB is het eens met deze argumenten.

- **De macroprudentiële aard van de ontwerpmaatregel.** De NBB voert deze maatregel in vanwege haar bezorgdheid over de Belgische woningmarkt, en de maatregel is niet gebaseerd op de risicobeoordeling uit hoofde van artikel 97 van de CRD, dat vereist dat het risico dat een instelling vormt op individuele basis worden geëvalueerd. De maatregel wordt genomen om uit de onroerendgoedmarkt voortvloeiende macroprudentiële risico's te beperken en niet om microprudentiële risico's, zoals een potentiële verkeerde kalibratie van interne modellen, tegen te gaan.
- **Doeltreffendheid van de maatregel.** De gebruikelijke praktijk van de NBB en de ECB, als toezichthouders op de banken, is om eenmaal per jaar besluiten te nemen in het kader van de procedure voor toetsing en evaluatie door de toezichthouder (*Supervisory Review and Evaluation Process*, hierna "SREP") of Pijler 2 in de vorm van een algemene CET1-vereiste. Elke verhoging van de vereiste CET1-ratio op grond van Pijler 2, als weerspiegeling van het kapitaal dat nodig is om risico's in de hypotheekmarkt te dekken, zou daarom ook van invloed zijn op de kapitaalvereisten met betrekking tot andere kredietrisicoposities dan die in hypotheecaire leningen. Bovendien is een opslag op Pijler 2-kapitaal statischer, want gebaseerd op een tijdspecifieke beoordeling van de uitstaande voorraad aan hypotheecaire leningen, terwijl de ontwerpmaatregel van toepassing is op zowel de uitstaande voorraad leningen als de stroom nieuwe leningen. Over het geheel genomen zou het resultaat een ruwere maatregel zijn dan die welke wordt voorgesteld uit hoofde van artikel 458 van de CRR.
- **Transparantie.** Volgens de NBB zijn de eerdere SREP-besluiten van de Raad van Toezicht van de ECB met betrekking tot specifieke belangrijke kredietinstellingen en op grond waarvan Pijler 2-vereisten zouden kunnen zijn opgelegd, niet openbaar gemaakt. Daarnaast zal een hogere Pijler 1-vereiste, anders dan een Pijler 2-vereiste, leiden tot een verlaging van de gerapporteerde kapitaalratio's van banken en zullen lagere ratio's een beter beeld geven van het vermogen van banken om onverwachte verliezen te absorberen.
- **Continuïteit met de eerdere maatregel.** De ontwerpmaatregel is vergelijkbaar met de eerdere maatregel, die bestond uit een vaste opslag van 5 procentpunt op de risicogewichten en die eveneens is vastgesteld op grond van artikel 458 van de CRR. Deze continuïteit vergemakkelijkt de communicatie van de nieuwe maatregel en vergroot het begrip ervoor onder het publiek.
- **Gevolgen voor andere kapitaalvereisten.** De invoering van aanvullende kapitaalvereisten via Pijler 1 en een verhoging van de risicogewogen activa brengen met zich mee dat de hogere vereisten ook in aanmerking zullen worden genomen bij het bepalen van het extra kapitaal dat moet worden aangehouden voor andere macroprudentiële kapitaalbuffers, zoals de contracyclische kapitaalbuffer. Bij een Pijler 2-maatregel zou dit niet het geval zijn, tenzij deze zou worden gekalibreerd om rekening te houden met dit effect.
- **Onvoldoende rechtvaardiging voor het gebruik van de artikelen 101 en 102 van de CRD.** De NBB heeft vastgesteld dat de banken die interne modellen gebruiken voldoen aan de vereisten van de CRR. Een in 2014 uitgevoerde evaluatie leidde niet tot algemene zorgen over de interne modellen, en waar individuele zwakheden werden geconstateerd, werd samen met de betrokken banken actie ondernomen. Voorts merkt de NBB op dat de gerichte toetsing van interne modellen (*targeted review of internal models*) door ECB-

Banktoezicht momenteel plaatsvindt. Indien nodig zal de uitkomst van deze toetsing in aanmerking worden genomen bij de (her)kalibratie van de maatregel, hoewel er op dit moment geen aanwijzingen zijn voor significante tekortkomingen in de door de betrokken banken gehanteerde interne modellen.

De lage risicogewichten houden verband met het feit dat de modellen naar hun aard werken met gegevens uit het verleden en zich in de afgelopen decennia geen enkele grote crisis in de onroerendgoedmarkt van België heeft voorgedaan. Bovendien wordt in de huidige berekening van de risicogewichten op basis van de toepasselijke norm van het Bazels Comité voor Banktoezicht geen rekening gehouden met het systeemrisicoaspect, aangezien de activacorrelatieparameter voor hypothecaire leningen verhoudingsgewijs laag is vergeleken met de waarde die zou worden waargenomen tijdens een onroerendgoedcrisis. De NBB is van mening dat de risicogewichten een correcte afspiegeling van de microprudentiële risico's vormen en dat herkalibratie van de modellen niet de juiste benadering is voor het aanpakken van een risico dat duidelijk macroprudentieel van aard is.

- **Institutionele opzet.** Krachtens de GTM-verordening is de ECB, niet de NBB, de bevoegde autoriteit voor Belgische belangrijke kredietinstellingen, die, grosso modo, ook de banken zijn die interne modellen gebruiken om hun kredietrisico te berekenen. De verdeling van verantwoordelijkheden is bepalend voor het gebruik van Pijler 2 als een macroprudentieel instrument.

f) Aanpakken van de huishoudenschuldenlast

Gezien de door het ESRB in zijn waarschuwing geuite zorgen over de snelle stijging van de globale huishoudenschuldenlast als belangrijkste kwetsbaarheid op de middellange termijn voor de sector niet-zakelijk onroerend goed, zou België ook kunnen overwegen om maatregelen in te voeren waarmee deze geïdentificeerde kwetsbaarheid op meer directe wijze worden aangepakt. Tegen de achtergrond van het aanhoudende bestaan van een risicovolle groep van huishoudens in zowel de voorraad hypothecaire leningen als de stroom nieuwe hypothecaire leningen, in combinatie met een in algemene zin stijgende schuldenlast bij huishoudens, een snelle stijging van kredietverstrekking en het feit dat kredietnormen niet verder worden aangescherpt, stelde het ESRB in zijn beoordeling van november 2016 dat de op dat moment gevolgde beleidskoers ontoereikend was om de toenemende kwetsbaarheden onder huishoudens in te dammen.

Tot nu toe zijn er geen maatregelen vastgesteld die rechtstreeks ingrijpen op de kwetsbaarheden die verband houden met huishoudens met een hoge schuldenlast. Hoewel de NBB opmerkt dat de ontwerpmaatregel de stijging van de schulden bij huishoudens enigszins zou kunnen vertragen door het aandeel van nieuwe, meer risicovolle leningen te verminderen, zou een maatregel die limieten zou stellen aan de schuld die huishoudens kunnen aangaan in verhouding tot hun inkomen een meer directe benadering zijn. De NBB merkt op dat een dergelijke maatregel alleen op de stroom nieuwe leningen gericht zou zijn en de risico's die zijn ingebed in de uitstaande voorraad aan leningen derhalve ongemoeid zou laten. Dergelijke op kredietnemers gerichte maatregelen ressorteren onder de federale overheid en behoren momenteel niet tot het instrumentarium van de NBB. De NBB is echter wel bevoegd om het gebruik ervan bij de federale overheid aan te bevelen.¹⁵

¹⁵ Artikel 36 tot en met 38 van het statuut van de NBB bevat een expliciete rechtsgrondslag voor de vaststelling van een LTV- en DTI-plafond bij een koninklijk besluit met het oog op de uitvoering van een aanbeveling van de NBB. De ontwerpmaatregel van de federale overheid dient aan de NBB te worden voorgelegd voor advies, tenzij de ontwerpmaatregel volledig overeenkomt met de aanbeveling van de NBB. De NBB kan in haar aanbeveling verzoeken dat het plafond binnen een bepaald tijdsbestek wordt

Het ESRB begrijpt de politieke gevoeligheden rond het gebruik van op kredietnemers gebaseerde instrumenten. Dit geldt ook indien dergelijke instrumenten alleen op indirecte wijze zouden worden gebruikt, zoals het geval is in de ontwerpmaatregel waarover het ESRB in maart 2017 een advies heeft uitgebracht en die niet is vastgesteld. Op kredietnemers gebaseerde instrumenten kunnen weliswaar verdelingseffecten hebben en de toegang van bepaalde segmenten van de bevolking tot krediet beperken, maar daarbij dient te worden aangetekend dat de verwezenlijking van risico's waarschijnlijk eveneens grote verdelingseffecten zal hebben. Bovendien zou een evenredige of “snelheidslimiet”-benadering¹⁶ een alternatief kunnen zijn indien harde limieten voor LTI-, DTI- of DSTI-ratio's te gevoelig zouden liggen.

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

Verhoging van het vereiste kapitaal zal de schokbestendigheid van de Belgische bankensector verder vergroten, zij het in bescheiden mate. De totale verhoging van het vereiste kapitaal is ongeveer €1,5 miljard. Het marginale effect, d.w.z. het verschil tussen de kapitaalverhoging die zou voortvloeien uit de ontwerpmaatregel en die welke het gevolg was van de eerdere maatregel, bedraagt €0,6 miljard. Dit moet worden afgezet tegen een totale CET1-kapitaalbasis van €51,1 miljard (voor de desbetreffende banken) en een gemiddelde CET1-ratio (voor de desbetreffende banken) van meer dan 14,7% (alle cijfers per ultimo september 2017). Zoals hierboven reeds is opgemerkt, zal deze verhoging van het vereiste kapitaal de banken in staat stellen een schok te weerstaan waarbij de wanbetalingen stijgen met een factor 5 en de LGD's met 25 procentpunt. Gezien de hoge mate van verwevenheid in de Belgische bankensector¹⁷, zou een schokbestendiger Belgische bankensector ook bijdragen aan de financiële stabiliteit in de EU. Tevens dient te worden opgemerkt dat krachtens de procedure van artikel 4 van Besluit ESRB/2015/4 geen van de leden van de Algemene Raad wezenlijke zorgen heeft geuit over negatieve externe effecten van de maatregel in de zin van negatieve grensoverschrijdende overloopeffecten.

Er is geen informatie voorhanden over de mogelijke effecten van de maatregel op de economische groei, maar gezien de beperkte wijziging van de kapitaalvereisten zullen deze naar verwachting vrij gering zijn. Om dezelfde reden wordt ook verwacht dat de effecten op de groei in andere landen, zo die zich al zouden voordoen, minimaal zullen zijn.

4.2 Effecten op de binnenlandse en grensoverschrijdende kredietverlening

Het is nog te vroeg om de feitelijke effecten van de ontwerpmaatregel op de kredietnormen en het prijsstellingsgedrag van de banken te beoordelen. Aangezien de ontwerpmaatregel slechts in november 2017 is bekendgemaakt, is het nog te vroeg om daadwerkelijke veranderingen in het gedrag van banken waar te kunnen nemen. De NBB verwacht echter dat

ingevoerd. Het staat de federale overheid echter vrij om de aanbeveling al dan niet op te volgen. Indien de federale overheid besluit de aanbeveling van de NBB niet binnen het voorgeschreven tijdsbestek of helemaal niet op te volgen, dient zij deze beslissing schriftelijk en naar behoren tegenover de NBB te motiveren.

¹⁶ Deze benadering houdt in dat het voor een bepaald percentage van de nieuwe leningen is toegestaan om de limiet op het op de kredietnemer gerichte instrument te overschrijden.

¹⁷ Zie, bijvoorbeeld, het IMF-rapport “Integrating stability assessments under the financial sector assessment program into Article IV surveillance” van 27 augustus 2010, blz. 13-14.

de maatregel enige doorwerking zal hebben in de prijsstelling van hypothecaire leningen voor de meer risicovolle segmenten.

Er zijn geen tekenen dat niet-banken hun relatieve marktaandeel hebben vergroot sinds de opslag van 5 procentpunt op de risicogewichten in 2013 werd ingevoerd, maar de NBB volgt de situatie op de voet. Met een aandeel van circa 10%, ofwel €20 miljard, zijn niet-banken (bv. verzekeringsmaatschappijen, woningcorporaties, gespecialiseerde hypotheekverstrekkers) slechts kleine spelers in de markt voor woninghypotheken.

Buitenlandse bijkantoren zijn zeer kleine spelers in de markt en de afgelopen jaren zijn er geen significante nieuwe spelers toegetreden. Eind 2017 hadden buitenlandse bijkantoren in totaal voor een bedrag van €1,8 miljard aan woninghypotheken verstrekt, wat gelijk staat aan 0,79% van de totale markt.

4.3. Effecten op het gedrag van banken onderling binnen bankgroepen

Aangezien de bestaande kapitaalbuffers banken in staat stellen om aan de extra kapitaalvereisten te voldoen, is het onwaarschijnlijk dat deze maatregel zal leiden tot een kapitaalverschuiving van bedrijfsactiviteiten naar andere landen.

Belgische dochters van EU-bankgroepen zijn belangrijke marktpartijen. Van de veertien belangrijkste spelers in de markt voor woninghypotheken zijn er vijf Belgische dochters van EU-bank/verzekeringsgroepen, met een marktaandeel van rond 50%. De grootste van deze banken (ING België, BNP Paribas Fortis, Record Bank en AXA Bank Europe) zijn IRB-banken. Sommige EU-bankgroepen met Belgische dochters hebben ook bijkantoren in België, wat de mogelijkheid opent om kredietportefeuilles van dochters naar bijkantoren te verschuiven om de maatregel te ontlopen. Momenteel zijn deze bijkantoren niet actief op de Belgische hypotheekmarkt, maar de NBB volgt de situatie van dichtbij.

In het licht van een mogelijke wederkerige maatregel dienen ECB-Banktoezicht, de NBB en de EBA het herboeken van hypothecaire leningen op niet-zakelijk onroerend goed van Belgische dochters naar Belgische bijkantoren dan wel de omvorming van dochters in bijkantoren steeds nauwlettend in de gaten te houden. In haar kennisgeving van de maatregel heeft de NBB aangegeven dat zij het ESRB wil verzoeken om aan te bevelen dat andere lidstaten een wederkerige maatregel nemen. Hoewel het ESRB hier in principe welwillend tegenover staat, zal het dit verzoek pas in overweging nemen nadat de maatregel feitelijk door de Belgische autoriteiten is vastgesteld.

Met dit in gedachten dient grensoverschrijdende verstrekking of hypotheekverstrekking via bijkantoren over langere tijd te worden gevolgd. Als dergelijke activiteiten aanzienlijk zouden toenemen, zouden de ontwikkelingen op het niveau van de individuele instellingen aan nader onderzoek kunnen worden onderworpen (met name door de toezichtscolleges van de desbetreffende bankgroepen).

Conclusies

Volgens de analyse van de NBB is de aanhoudende groei van de Belgische markt voor niet-zakelijk onroerend goed op de middellange tot lange termijn niet houdbaar, hetgeen het gebruik van een macroprudentiële maatregel rechtvaardigt. Deze risicobeoordeling is bekrachtigd door de waarschuwing van het ESRB aan België in 2016. De afgelopen jaren hebben zich in deze markt kwetsbaarheden opgebouwd. Deze macroprudentiële kwetsbaarheden komen onvoldoende tot uitdrukking in de lage risicogewichten die banken die de IRB-benadering hanteren toepassen op hun blootstellingen aan hypothecaire leningen met betrekking tot particulieren en kleine partijen. De hypothecaire kredietverstrekking is sinds 2000

snel gegroeid, in een tempo dat aanzienlijk hoger lag dan de nominale bbp-groei, en maakt een groot deel van de bancaire kredietportefeuilles uit. Een aanzienlijk deel van deze hypothecaire leningen heeft een hoge LTV-ratio bij afsluiting, in combinatie met een aanzienlijke DSTI-ratio op het niveau van de leningnemer. Als gevolg van de toename van de hypotheekschuld zijn ook in de sector huishoudens de kwetsbaarheden toegenomen.

Het ESRB is van oordeel dat de in artikel 458 van de CRR opgesomde alternatieve macroprudentiële instrumenten, die in overweging moeten worden genomen voordat strengere nationale maatregelen kunnen worden genomen, de risico's van de Belgische markt voor niet-zakelijk onroerend goed niet afdoende tegengaan. Maatregelen als die welke worden vermeld in artikel 124 en artikel 164 van de CRR, alsmede de systeemrisicobuffer en de contracyclische kapitaalbuffer, worden ontoereikend bevonden omdat ze ofwel de verkeerde prikkels geven, ofwel te algemeen zijn, ofwel niet zijn afgestemd op het betreffende type risico of de betrokken bank. Hoewel Pijler 2 wat betreft toereikendheid en relatieve doeltreffendheid het dichtst bij een mogelijk alternatief komt, gaat in het specifieke geval van België de voorkeur uit naar een nationale maatregel in het kader van Pijler 1, vanwege het macroprudentiële doel van de maatregel, het tijdstip en de frequentie van de SREP, redenen van transparantie en openbaarmaking, en de effecten op andere kapitaalvereisten. Bovendien is de NBB binnen de opzet van het SSM niet langer de bevoegde autoriteit voor Pijler 2-maatregelen voor belangrijke kredietinstellingen. Het ESRB heeft voorts geconstateerd dat de ontwerpmaatregel geen buitensporige negatieve effecten op de interne markt of de financiële stelsels van andere landen heeft.

Het ESRB is daarom van oordeel dat de strengere maatregel op dit moment passend is. Het ESRB wenst echter ook enkele kwesties aan de orde stellen die verdere follow-up vereisen.

In de eerste plaats is er, hoewel er in de afgelopen jaren diverse maatregelen zijn genomen, bewijs dat huishoudens en banken in toenemende mate risico nemen in de markt voor woninghypotheken. Bovendien wordt de schuldenlast van huishoudens, die door het ESRB in zijn waarschuwing is aangewezen als een van de grootste kwetsbaarheden van de Belgische woningmarkt op middellange termijn, door de maatregel slechts indirect aangepakt. Indien de risicobereidheid blijft toenemen, kunnen krachtigere en ingrijpender maatregelen in de toekomst gerechtvaardigd zijn. In deze context begrijpt het ESRB dat de NBB geen directe zeggenschap heeft over op kredietnemers gerichte instrumenten, zoals limieten aan de LTV-, de LTI-, de DTI- of de DSTI-ratio. Het Belgisch recht voorziet echter in het stellen van bovengrenzen aan de LVT- en de DTI-ratio, en de NBB kan de federale overheid aanbevelen deze in werking te zetten. Het is belangrijk dat instrumenten die deel uitmaken van de macroprudentiële gereedschapskist doeltreffend kunnen worden ingezet, en ook daadwerkelijk worden ingezet, wanneer de noodzaak daartoe zich voordoet, alsook dat er in dit opzicht geen neiging tot nietsdoen bestaat.

In de tweede plaats zal de maatregel mogelijk moeten worden herzien in het licht van de uitkomsten van de gerichte toetsing van de interne modellen van de banken die momenteel door ECB-Banktoezicht wordt uitgevoerd, waaronder die van een aantal Belgische banken die onder de ontwerpmaatregel vallen, met name indien er relevante tekortkomingen in de kalibratie van de modellen aan het licht komen.

In de derde plaats begrijpt het ESRB dat het misschien niet mogelijk of wenselijk is om strenge criteria voor de verlenging of beëindiging van de maatregel te formuleren. Om redenen van transparantie en verantwoording zou het echter nuttig zijn als de NBB **de criteria en**

indicatoren die zij bij dergelijke besluiten toepast verder zou verduidelijken. Dit punt is door het ESRB ook al aan de orde gesteld in zijn Adviezen ESRB/2017/1¹⁸ en ESRB/2016/1¹⁹.

In de vierde plaats **dient**, gezien de conjunctuurgevoelige en portefeuillespecifieke aard van het risico, en om de effecten van de maatregel te kunnen beoordelen, **de ontwikkeling gedurende langere tijd nauwlettend en voortdurend te worden gevolgd**. Specifieke gebieden die daar met name voor in aanmerking komen zijn, onder andere, de ontwikkeling van de meest risicovolle segmenten van de hypotheekportefeuilles van de banken (hoge LTV-ratio, hoge DSTI-ratio, lange looptijden), het effect van de maatregel op het gedrag van de banken (met name met betrekking tot de prijsstelling van leningen en kredietnormen) en het gedrag van hypotheekverstrekkers die niet onder de maatregel vallen. Ook dient rekening te worden gehouden met veranderingen in het economisch beleid die van invloed zijn op de mate van overwaardering van de onroerendgoedprijzen.

¹⁸ Advies van het Europees Comité voor systeemrisico's van 13 maart 2017 betreffende een Belgische kennisgeving van een striktere 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.

¹⁹ Advies van het Europees Comité voor systeemrisico's van 18 februari 2016 betreffende een Belgische kennisgeving van een verlenging van de toepassingsperiode van een strengere maatregel op basis van artikel 458 van Verordening (EU) nr. 575/2013 van het Europees Parlement en de Raad betreffende prudentiële vereisten voor kredietinstellingen.