



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

Inleiding

Op 22 januari 2021 heeft de Nationale Bank van België (NBB) het Europees Comité voor systeemrisico's (European Systemic Risk Board – ESRB) in kennis gesteld van haar voornemen om op grond van artikel 458, lid 2, onder d), iv), van de verordening kapitaalvereisten (Capital Requirements Regulation – CRR)¹ de duur van haar huidige macroprudentiële maatregel te verlengen. De maatregel behelst de toepassing van een macroprudentiële opslag op de risicogewichten van alle binnenlandse kredietinstellingen die de interneratingbenadering (IRB) hanteren voor hun blootstellingen aan hypothecaire leningen op in België gelegen niet-zakelijk onroerend goed met betrekking tot particulieren en kleine partijen. De maatregel bestaat uit twee componenten. De eerste component is een opslag van 5 procentpunt op de risicogewichten die IRB-banken hanteren voor hun blootstellingen aan Belgische hypothecaire leningen. De tweede, meer gerichte, component behelst een verdere verhoging van de risicogewichten, op basis van het risicoprofiel van de hypotheekportefeuille van de IRB-banken, door een vermenigvuldigingsfactor van 1.33 toe te passen op het microprudentiële risicogewicht van de woninghypotheekportefeuille. Deze maatregel is op 1 mei 2018 in werking getreden en blijft overeenkomstig artikel 458 van de CRR twee jaar van toepassing, tot en met 30 april 2020.² Door de aanhoudende systeemrisico's in het financiële stelsel werd de maatregel op 1 mei 2020 met één jaar verlengd, tot en met 30 april 2021.³

Krachtens artikel 458, lid 4, van de CRR moet het ESRB de Raad, de Europese Commissie en België binnen één maand na ontvangst van de kennisgeving een advies verstrekken. Het advies moet vergezeld gaan van een beoordeling van de nationale maatregel aan de hand van de in artikel 458, lid 2, van de CRR

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 Het ESRB heeft advies uitgebracht over de maatregel; het achtte de maatregel gerechtvaardigd, passend, evenredig, doeltreffend en efficiënt. Zie het [Advies van het Europees Comité voor systeemrisico's van 16 februari 2018 betreffende een Belgische kennisgeving van een strengere nationale maatregel op basis van artikel 458 van de CRR \(ESRB/2018/2\)](#).

³ Het ESRB heeft advies uitgebracht over de verlenging van de maatregel; het achtte de verlenging gerechtvaardigd, passend, evenredig, doeltreffend en efficiënt. Zie het [Advies van het Europees Comité voor systeemrisico's van 26 februari 2020 betreffende de Belgische kennisgeving van een verlenging van de duur van een strengere nationale maatregel overeenkomstig artikel 458 van de CRR \(ESRB/2020/2\)](#).

genoemde punten. Het procedurele kader voor de verstrekking van adviezen overeenkomstig artikel 458 van de CRR wordt uiteengezet in Besluit ESRB/2015/4⁴.

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

- **Rechtvaardiging:** Is er sprake van een verandering in de intensiteit van het systeemrisico en vormt dit risico een bedreiging voor de financiële stabiliteit op nationaal niveau? Kan het risico adequaat en op passende wijze worden aangepakt met behulp van alternatieve instrumenten waarin wordt voorzien in de richtlijn kapitaalvereisten (Capital Requirements Directive – CRD)⁵ en de CRR, rekening houdend met de relatieve doeltreffendheid van zulke instrumenten?
- **Doeltreffendheid:** is het waarschijnlijk dat de maatregel zijn doel bereikt?
- **Doelmatigheid en geschiktheid:** zal de maatregel zijn doel op kostenefficiënte wijze bereiken, ofwel is het passende instrument gebruikt en is dit op de juiste wijze gekalibreerd?
- **Evenredigheid en gevolgen voor de interne markt:** is er een goede balans tussen de kosten die voortvloeien uit de maatregel en het probleem dat ermee wordt aangepakt, ook rekening houdend met mogelijke grensoverschrijdende overloopeffecten?

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

Deel 1: beschrijving en achtergrond van de maatregel

1.1 Beschrijving van de maatregel

De maatregel waarop het voorstel tot verlenging betrekking heeft, behelst de toepassing van een macroprudentiële opslag op de risicogewichten van alle binnenlandse kredietinstellingen die de interneratingbenadering hanteren voor hun blootstellingen aan hypothecaire leningen op in België gelegen niet-zakelijk onroerend goed met betrekking tot particulieren en kleine partijen. De maatregel bestaat uit twee componenten. De eerste component is een opslag van 5 procentpunt op de risicogewichten die

⁴ 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.

⁵ 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).

IRB-banken hanteren voor hun blootstellingen aan Belgische hypothecaire leningen. De tweede, meer gerichte, component behelst een verdere verhoging van de risicogewichten, op basis van het risicoprofiel van de hypotheekportefeuilles van de IRB-banken, door een vermenigvuldigingsfactor van 1.33 toe te passen op het microprudentiële risicogewicht van de woninghypotheekportefeuille.

De maatregel richt zich op IRB-banken, omdat hun op modellen gebaseerde risicogewichten relatief laag zijn vergeleken met de risicogewichten bij de standaardbenadering. De IRB-banken die binnen de werkingssfeer van de maatregel vallen, bestrijken ongeveer 94% van de Belgische hypotheekmarkt. De maatregel betreft blootstellingen waarbij wel én blootstellingen waarbij geen sprake is van wanbetaling.

Het is de bedoeling dat de verlenging van de maatregel ingaat op 1 mei 2021, de dag nadat de eerdere verlenging (van 1 mei 2020 tot en met 30 april 2021) vervalt. De NBB zal de verlenging van de huidige maatregel bekendmaken via een persbericht op haar website. Dit besluit, inclusief een reglement van de NBB en het koninklijk besluit waarbij het onderhavige besluit wordt vastgesteld, zullen in april 2021 worden gepubliceerd. Aangezien het gaat om de verlenging van een maatregel die reeds van kracht is, wordt er niet voorzien in een geleidelijke invoering – de huidige maatregel blijft volledig van toepassing op de Belgische woninghypotheekportefeuilles van alle Belgische IRB-banken.

De maatregel wordt met één jaar verlengd, tot en met 30 april 2022. De NBB is van plan in december 2021 opnieuw te beoordelen of macroprudentiële kapitaalmaatregelen noodzakelijk zijn en zal ook bepalen of het passend is de sectorale systeemrisicobuffer ter vervanging van de huidige maatregel te activeren.

België heeft andere lidstaten verzocht om wederkerige toepassing van de bestaande maatregelen op grond van artikel 458, lid 8, van de CRR en de Algemene Raad van het ESRB heeft besloten daarvoor een aanbeveling te doen.⁶ De aanbeveling voor wederkerige toepassing blijft gelden nu de maatregel wordt verlengd. De NBB heeft benadrukt dat wederkerige toepassing nog steeds van belang is, gezien de systemische aard van de vastgestelde risico's en het internationale karakter van de Belgische banksector. Met name kan de banksector van andere lidstaten – nu of in de toekomst – rechtstreeks of indirect via bijkantoren worden blootgesteld aan de risico's in verband met de markt voor niet-zakelijk onroerend goed in België.

Artikel 458, lid 10, van de CRR is niet van toepassing op de verlengingsmaatregel, aangezien de (voortgezette) verhoging van de gemiddelde risicogewichten naar verwachting meer dan 25% zal bedragen. Volgens de berekeningen van de NBB zal de voorgestelde verlenging van de maatregel leiden tot voortzetting van de verhoging met meer dan 25% van het gemiddelde risicogewicht van de banken waarop de maatregel is gericht.

⁶ Zie Aanbeveling ESRB/2018/5 van 16 juli 2018 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.

1.2 Achtergrond van de maatregel

De voorgestelde verlenging van de maatregel heeft primair tot doel om te waarborgen dat de Belgische IRB-banken bestand zijn tegen uit de markt voor niet-zakelijk onroerend goed voortvloeiende risico's. De NBB heeft besloten dat de toepassing van deze maatregel met één jaar moet worden verlengd, omdat de bij de invoering van de maatregel geconstateerde systeemrisico's nog steeds bestaan. Deze verlenging is noodzakelijk om de banksector schokbestendig te houden en om vanuit macroprudentieel perspectief voor voldoende verliesabsorptiecapaciteit te zorgen, evenredig aan de blootstelling van de IRB-banken aan de Belgische woningmarkt.

De maatregel vormt een aanvulling op de toezichtsverwachtingen van de NBB, die in januari 2020 werden bekendgemaakt na een aanbeveling van het ESRB over België in 2019⁷. Volgens artikel 458 van de CRR heeft de maatregel tot doel de met de jaren opgebouwde systeemrisico's in verband met de uitstaande voorraad hypothecaire leningen aan te pakken. Daarentegen hebben de toezichtsverwachtingen van de NBB betrekking op de risico's in verband met de stroom nieuwe hypothecaire leningen. De aanbeveling van het ESRB uit 2019 richtte zich op maatregelen om risico's van nieuwe leningen aan te pakken, waarbij werd erkend dat de huidige maatregel nodig was om de aanwezige risico's van de uitstaande voorraad hypothecaire leningen te beperken. Ook werd daarin bevestigd dat beide maatregelen elkaar aanvullen.

De voorgestelde verlenging van de maatregel komt op een moment dat er als gevolg van de coronapandemie (Covid-19) sprake is van een ernstige economische crisis. De NBB staat klaar om de maatregel stop te zetten mochten de uit de markt voor niet-zakelijk onroerend goed voortvloeiende risico's werkelijkheid worden. De NBB erkent dat haar macroprudentiële beleid er momenteel niet langer op gericht is kapitaalbuffers op te bouwen; zij wil nu de buffers veiligstellen voor het doel waarvoor deze oorspronkelijk waren gecreëerd. In maart 2020 heeft de NBB besloten het percentage van de contracyclische buffer te verlagen van 0,5% tot 0%; het effect daarvan zou vanaf juli 2020 zichtbaar moeten zijn. Dit moet banken helpen hun essentiële rol als financiële intermediairs te blijven spelen en mogelijke verliezen op leningen als gevolg van de coronapandemie op te vangen. In juli 2020 heeft de NBB beleidsindicaties ('forward guidance') gegeven voor de versoepeling van het macroprudentiële beleid in tijden van crisis⁸. Ze gaf daarbij aan dat het aanspreken van de contracyclische buffer de eerste algemene maatregel was in de beginfase van de economische crisis. Tegelijkertijd heeft de NBB bekendgemaakt dat zij klaarstond om de maatregel uit hoofde van artikel 458 van de CRR stop te zetten (en het via deze maatregel opgebouwde kapitaal vrij te maken), zodra de woningmarktrisico's werkelijkheid zouden beginnen te worden.

⁷ Zie de **Aanbeveling van het Europees Comité voor systeemrisico's van 27 juni 2019 betreffende kwetsbaarheden op middellange termijn in de niet-zakelijkonroerendgoedsector in België (ESRB/2019/4).**

⁸ Zie Financial Stability Report 2020, Nationale Bank van België, Brussel, 1 juli 2020.

Deel 2: analyse van de onderliggende systeemrisico's

De afgelopen jaren heeft het ESRB risico's in verband met de woningmarkt in België en alle andere EU-lidstaten gemonitord.⁹ Daardoor kon het ESRB in diverse landen een aantal kwetsbaarheden op middellange termijn identificeren als bron van systeemrisico voor de financiële stabiliteit, wat in 2016 en 2019 heeft geleid tot waarschuwingen en aanbevelingen aan verscheidene landen.

Met het oog op de voornaamste kwetsbaarheden van de Belgische woningmarkt op middellange termijn heeft het ESRB België een waarschuwing (2016) gegeven¹⁰ en een aanbeveling (2019)¹¹ gedaan. In 2016 hielden de voornaamste kwetsbaarheden van de Belgische woningmarkt verband met de snelle stijging van de huizenprijzen en het aantal hypothecaire leningen, en met de reeds hoge en toenemende schuldenlast van huishoudens, waarbij een groeiend aantal schuldenaren mogelijk gevoelig is voor ongunstige economische ontwikkelingen in de Belgische woningmarkt. Uit de nieuwe beoordeling, die in juni 2019 werd afgerond, bleek dat in België sinds 2016: i) de stijging van de huizenprijzen was afgevlakt, maar de eerdere dynamiek nog steeds reden tot zorg bood over mogelijke overwaardering, ii) de sterke toename van de woninghypothekleningen de schuldenlast van huishoudens nog steeds deed groeien, en iii) er nog altijd een groot aantal hypothecaire leningen werd verstrekt aan huishoudens die mogelijk gevoelig waren voor ongunstige economische of financiële omstandigheden of negatieve ontwikkelingen in de woningmarkt.¹² Het ESRB erkende ook dat, wanneer de bestaande maatregel buiten beschouwing werd gelaten, de gemiddelde risicogewichten van de IRB-banken voor woningmarktportefeuilles relatief laag waren vergeleken met andere landen.

Sinds de laatste monitoringexercitie van het ESRB in 2019 is de woningmarkt in België op bepaalde punten nog kwetsbaarder geworden. De huizenprijzen gingen in de loop van 2020 nog sneller stijgen, waardoor bezorgdheid over een groeiende overwaardering van woningen ontstond. De schuldenlast van huishoudens is verder toegenomen door de groei van de hypothecaire leningen. Op basis van de toezichtsverwachtingen van de NBB werden voor nieuwe leningen betere acceptatievoorwaarden gehanteerd. Overgewaardeerde huizenprijzen en de toenemende kwetsbaarheid van huishoudens met schulden kunnen de effecten van deze maatregelen echter beperken.

⁹ Zie 'Vulnerabilities in the EU residential real estate sector', ESRB, november 2016 en 'Vulnerabilities in the residential real estate sectors of the EEA countries', ESRB, september 2019.

¹⁰ Zie de Waarschuwing van het Europees Comité voor systeemrisico's van 22 september 2016 betreffende kwetsbaarheden op middellange termijn in de niet-zakelijkroerendgoedsector in België (ESRB/2016/60).

¹¹ Zie de Aanbeveling van het Europees Comité voor systeemrisico's van 27 juni 2019 betreffende kwetsbaarheden op middellange termijn in de niet-zakelijkroerendgoedsector in België (ESRB/2019/4).

¹² Zie 'Vulnerabilities in the residential real estate sectors of the EEA countries', ESRB, september 2019, blz. 76-78.

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

2.1. Kwetsbaarheden in de sector niet-zakelijk onroerend goed

Sinds 2000 zijn de prijzen voor niet-zakelijk onroerend goed in België aanzienlijk gestegen, zowel in nominale (+262%) als in reële termen (+84%). Anders dan in de meeste lidstaten heeft de financiële crisis in België geen belangrijke neerwaartse correctie van de nominale prijzen voor niet-zakelijk onroerend goed teweeggebracht. In de tien jaar na de wereldwijde economische neergang bleven de prijzen flink stijgen. De referentieprijnsindex voor niet-zakelijk onroerend goed is de afgelopen jaren blijven stijgen en staat momenteel op het hoogste peil ooit, zowel in nominale als in reële termen. Bovendien stegen de huizenprijzen de laatste kwartalen nog sneller. In het tweede kwartaal van 2020 bedroeg de jaarlijkse groei van de referentieprijnsindex 5,2% in nominale en 4,7% in reële termen. In 2019 was dat gemiddeld 3,7% en 2,4%. Uit een analyse van de NBB blijkt dat de coronapandemie nog geen gevolgen heeft gehad voor de prijzen of transacties op de Belgische woningmarkt. De recente ontwikkelingen in de prijzen kunnen echter wel zijn beïnvloed door tijdelijke vraag- en aanbodfactoren.

De fundamentele waarden lijken deze aanhoudende stijging van de prijzen van niet-zakelijk onroerend goed niet te rechtvaardigen, en veel van de benchmarks wijzen op een hardnekkige overwaardering van de Belgische woningmarkt. De op modellen gebaseerde tijdreeksen die de NBB gebruikt om de ontwikkelingen in de reële huizenprijzen te verklaren, zijn gebaseerd op belangrijke parameters als rentetarieven, reëel besteedbaar inkomen, kenmerken van hypothecaire leningen, de belastingregels voor woningen en de demografische ontwikkelingen. Volgens de waarderingen van de NBB waren de Belgische huizenprijzen in het tweede kwartaal van 2020 met 14,6% overgewaardeerd, tegen 7,3% in het derde kwartaal van 2019. Op grond van het model werd de overwaardering van de huizenprijzen tussen 2015 en 2020 geraamd op 5-10%. Deze grote toename moet wel worden gezien in het licht van de huidige coronapandemie. In het bijzonder is het mogelijk dat de recente ramingen zijn beïnvloed door een tijdelijke daling van sommige belangrijke variabelen en een tijdelijke scheefgroei van vraag en aanbod in de woningmarkt.

Wijzigingen in het huidige niveau van de fundamentele factoren of onverwachte ernstige schokken in deze variabelen kunnen leiden tot substantiële neerwaartse prijscorrecties voordat een nieuw evenwicht wordt bereikt. Deze ramingen van de overwaardering worden niet alleen gekenmerkt door de onzekerheid die eigen is aan elk model, maar zijn ook sterk afhankelijk van het huidige niveau van de fundamentele factoren. Zo zou de evenwichtsprijs in de Belgische woningmarkt door toekomstige verhogingen van de rentetarieven op een veel lager peil kunnen uitkomen. Evenzo zouden abrupte wijzigingen in het klimaatbeleid een aanzienlijk effect kunnen hebben op de waarde van oude en niet-gerenoveerde woningen, die een groot deel van de totale markt

uitmaken¹³. Voorts kunnen de prijscorrecties in ernstige economische scenario's beduidend groter zijn dan de modellen voorzien. Met name vanwege de coronapandemie moet hiermee rekening worden gehouden.

2.2. Kwetsbaarheden in de sector huishoudens

Sinds de financiële crisis behoort België binnen het eurogebied tot de landen waar de schuldenlast van huishoudens het sterkst is gestegen. De schuldenlast van huishoudens uitgedrukt als percentage van het bbp is gestaag gestegen en bereikte in het tweede kwartaal van 2020 65,3% (in 2012 was dat nog 55,3%). Deze ontwikkeling heeft geleid tot zorgen over de houdbaarheid van deze schulden, vooral van huishoudens die minder goed bestand zijn tegen negatieve economische schokken (bijv. huishoudens met lage inkomens). Vergeleken met andere landen in het eurogebied is in België de schuldenlast van huishoudens sinds de financiële crisis zeer sterk toegenomen en ligt de schuldquote nu boven het gemiddelde. De groei van de hypothecaire kredietverlening heeft tot deze ontwikkelingen bijgedragen en ligt ruim boven het gemiddelde voor het eurogebied.

Tot voor kort hanteerden hypotheekverstrekkers soepeler voorwaarden voor leningen aan Belgische huishoudens. Tussen 2014 en 2019 werden er steeds meer nieuwe leningen toegekend met een relatief hoge lening/waarderatio (*loan-to-value ratio* — LTV-ratio), schuldaflossing (inclusief rente)/inkomensratio (*debt-service-to-income ratio* — DSTI-ratio) en met een langere looptijd. Gedurende deze jaren is het aandeel nieuwe leningen met een LTV-ratio van meer dan 90% geleidelijk toegenomen, van 28% in 2014 tot 33% in 2019. Ondanks een verdere verlaging van de rentetarieven in dezelfde periode stond het aandeel nieuwe hypothecaire leningen met een DSTI-ratio van meer dan 50% in 2019 op 19,6%. Onlangs zijn de kredietnormen voor nieuwe hypothecaire leningen verbeterd (nadat de toezichthouders hun verwachtingen hadden bekendgemaakt). Toch gelooft de NBB dat het aandeel reeds bestaande hypothecaire leningen in de risicovollere segmenten te hoog is (omdat de toezichtsverwachtingen betrekking hebben op nieuwe leningen, kunnen deze slechts een geleidelijk effect op de totale voorraad leningen hebben). Zo daalde het aandeel nieuwe leningen met een LTV-ratio van meer dan 90% tot 24% in de eerste helft van 2020, terwijl het totale aandeel leningen met deze LTV-ratio in de voorraad uitstaande leningen nog steeds 13% bedraagt (d.w.z. € 28 miljard), rekening houdend met de huidige (geïndexeerde) LTV-ratio. Evenzo is het aandeel hypothecaire leningen met een combinatie van risicokenmerken (d.w.z. hoge LTV- en/of DSTI-ratio en/of lange looptijden bij afsluiting) niet duidelijk gedaald ten opzichte van de totale voorraad leningen. Voorts zijn er andere indicatoren waaruit blijkt dat ook nieuwe hypothecaire leningen op bepaalde punten nog altijd kwetsbaar zijn. Met name het aandeel nieuwe leningen met een DSTI-ratio van meer dan 50% was in de eerste helft van 2020 groot, namelijk 21%, wat erop duidde dat er sinds 2016 geen belangrijke verbetering heeft plaatsgevonden. Banken hebben ook meer hypothecaire leningen met een langere

¹³ Zie Bourtembourg, J., Dumont, L., Francart, A., en Van Tendeloo, B., 'Climate-related risks and sustainable finance', *Financial Stability Report*, Nationale Bank van België, Brussel, 3 juni 2019, blz. 107-127.

looptijd verstrekt: in de eerste helft van 2020 was het aandeel nieuwe leningen met een looptijd van meer dan 20 jaar 33%. Dit aandeel was kleiner dan de 40% in 2019, maar ligt nog steeds boven het cijfer voor 2016 (29%).¹⁴

Over het geheel bezien kan er sprake zijn van risicoconcentraties bij huishoudens met een te grote schuldenlast, die tijdens een crisis kwetsbaarder zijn. In geval van een negatieve schok, zoals momenteel veroorzaakt door de coronapandemie, kunnen de kwetsbaarheden van huishoudens ertoe leiden dat leningen niet worden afgelost of dat het consumptiepatroon wordt aangepast om de leningen terug te kunnen betalen, met tweederonde-effecten op de financiële stabiliteit. De NBB volgt de ontwikkelingen in de Belgische onroerendgoedmarkt en de houdbaarheid van de schuldenlast van huishoudens. Daaruit blijkt dat bij een grote prijscorrectie in de woningmarkt en/of een grote schok voor de werkgelegenheid er belangrijke kredietverliezen in de hypotheekportefeuilles van banken kunnen optreden. Zelfs als de kredietnormen zich in lijn met de verwachtingen van de toezichthouders blijven ontwikkelen, verwacht de NBB dat zij slechts tot een geleidelijke beperking van het risico in deze portefeuilles zullen bijdragen.

2.3. Kwetsbaarheden in de banksector

De Belgische banksector blijft zijn blootstelling aan de woningmarkt vergroten. Het totale bedrag aan door Belgische banken aan Belgische huishoudens verstrekte hypothecaire leningen steeg van € 169 miljard ultimo 2014 tot € 229 miljard in september 2020. Daarmee groeide het aandeel van deze leningen ten opzichte van de totale activa van de banken van 15% tot ongeveer 20%. Bovendien worden Belgische banken ook blootgesteld aan de woningmarkt via bouwbedrijven en vastgoedondernemingen, die eveneens gevoelig zijn voor ontwikkelingen op deze markt.

Felle concurrentie tussen kredietinstellingen in de markt voor hypothecaire leningen kan ertoe leiden dat er meer risico's worden genomen. Volgens de NBB verwachten de Belgische banken de komende jaren op ongeveer hetzelfde niveau nieuwe hypothecaire leningen te zullen verstrekken, ondanks de huidige coronapandemie. In het huidige klimaat van lage rentetarieven zou uitbreiding van de hypotheekportefeuilles een gangbare strategie kunnen zijn om de winstgevendheid op peil te houden. Dit kan tot grotere concurrentie tussen hypotheekverstrekkers en mogelijk tot meer risicogedrag leiden (hoewel zulk gedrag in zekere mate zou worden beperkt door de onlangs geuite toezichtsverwachtingen van de NBB).

De uit de hierboven beschreven ontwikkelingen voortvloeiende kwetsbaarheden komen niet tot uiting in de ontwikkeling van de door IRB-banken aan hypothecaire leningen toegekende risicogewichten, die tot

¹⁴ 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.

de laagste in de EU behoren. Hoewel de kredietnormen tot 2019 behoorlijk soepel waren, bedraagt het gemiddelde risicogewicht voor hypothecaire leningen dat met behulp van interne modellen is berekend (d.w.z. voordat de macroprudentiële maatregelen in aanmerking worden genomen), 9,8%, een percentage dat duidelijk tot de lagere waarden in de EU behoort. Dit houdt in dat in verhouding tot de aanwezige systeemrisico's slechts een klein bedrag aan kapitaal tegenover deze blootstellingen wordt gezet. Tegelijk heeft de NBB geconstateerd dat de microprudentiële risicogewichten in de loop van de tijd vrij stabiel zijn gebleven en niet nadelig door de huidige onzekere economische situatie zijn beïnvloed.

Deel 3: doeltreffendheid en doelmatigheid van de maatregel

3.1 Hoe de maatregel het vastgestelde risico bestrijdt

De maatregel waarop het voorstel tot verlenging betrekking heeft, beoogt de bestendigheid van de Belgische IRB-banken tegen eventuele sterke neerwaartse correcties in de markten voor niet-zakelijk onroerend goed in België in stand te houden. De systeemrisico's die bij de invoering van de maatregel werden vastgesteld, bestaan nog steeds. In 2019 concludeerde het ESRB in zijn beoordeling van de kwetsbaarheden op de middellange termijn in de sector niet-zakelijk onroerend goed in België dat: i) de stijging van de huizenprijzen was afgevlakt, maar de eerdere dynamiek nog steeds reden tot zorg bood over mogelijke overwaardering, ii) de sterke toename van de woninghypothekleningen de schuldenlast van huishoudens nog steeds deed groeien, en iii) er nog altijd een groot aantal hypothecaire leningen werd verstrekt aan huishoudens die mogelijk kwetsbaar waren voor ongunstige economische of financiële omstandigheden of negatieve ontwikkelingen in de woningmarkt. Sindsdien is de woningmarkt op sommige punten nog kwetsbaarder geworden.

Dat de maatregel moet worden verlengd, komt doordat IRB-banken, tegen een achtergrond van substantiële kwetsbaarheden op macroniveau, lage microprudentiële risicogewichten toepassen op hun blootstellingen aan onroerend goed. Aangezien de kwetsbaarheden die in het vorige deel zijn beschreven macrofinancieel van aard zijn, is het mogelijk dat de gevolgen van een potentiële macrocrisis niet nauwkeurig in de interne modellen worden weerspiegeld, vooral ook omdat België in het recente verleden geen grote onroerendgoedcrisis heeft meegemaakt. Bovendien wordt bij de raming van risicogewichten met behulp van interne modellen met historische gegevens gewerkt, waardoor de potentiële uitkomsten van een grote crisis niet volledig kunnen worden ingecalculleerd.¹⁵ De kwetsbaarheden die voortvloeien uit de in het vorige deel

¹⁵ Het ESRB erkent dat de EBA-richtsnoeren inzake de raming van de kans op wanbetaling (PD) en het verlies bij wanbetaling (LGD) en de behandeling van risicoposities ten aanzien waarvan zich wanbetaling heeft voorgedaan, de redenen tot zorg in de toekomst gedeeltelijk, maar niet geheel, kunnen wegnemen. Maar omdat deze richtsnoeren pas vanaf 31 december 2021 van kracht worden, gelden ze nog niet in de verlengingsperiode van de voorgestelde maatregel.

beschreven ontwikkelingen, komen niet tot uiting in het verloop van de door IRB-banken aan hypothecaire leningen toegekende risicogewichten.

De maatregel blijft een aanvulling vormen op de toezichtsverwachtingen van de NBB betreffende de kredietnormen voor hypothecaire leningen. Deze verwachtingen hebben betrekking op de kredietkwaliteit van nieuwe hypothecaire leningen, terwijl de bestaande maatregel uit hoofde van artikel 458 van de CRR tot doel heeft ervoor te zorgen dat er tegenover de portefeuille bestaande hypothecaire leningen voldoende kapitaal staat om de daarin aanwezige risico's te dekken. Ondanks dat de kredietnormen voor nieuwe hypothecaire leningen zijn verbeterd, gelooft de NBB nog steeds dat het aandeel bestaande leningen in risicovollere segmenten te hoog is. Zelfs als de kredietnormen zich in lijn met de toezichtsverwachtingen blijven ontwikkelen, zal dat slechts een geleidelijke beperking van de risico's in de hypotheekportefeuilles van banken met zich meebrengen. Grote verbeteringen zullen pas op de middellange termijn zichtbaar worden.

De maatregel is zodanig ontworpen dat deze de schokbestendigheid vergroot en tegelijkertijd risicogevoelig is. De maatregel combineert een opslag die voor alle banken gelijk is met een vermenigvuldigingsfactor voor risico's, die tot doel heeft het effect van de maatregel af te stemmen op het risicoprofiel van de individuele banken. De NBB is van mening dat het uit interne modellen verkregen microprudentiële risicogewicht het risicoprofiel en de kredietkwaliteit van de kredietnemers weerspiegelt.¹⁶ Daarom gelooft zij dat banken met lage risicogewichten minder bijdragen tot de totale opbouw van systeemrisico en derhalve minder door de uitvoering van deze op de woningmarkt gerichte maatregel moeten worden geraakt dan banken met hoge risicogewichten. Dit geldt ongeacht de zorgen op het macroprudentiële vlak die de toepassing van de maatregel rechtvaardigen, d.w.z. dat de huidige niveaus van de risicogewichten niet de ontwikkeling en toename van alle macrofinanciële risico's en kwetsbaarheden in de afgelopen jaren weerspiegelen.

De bestaande kalibratie van de maatregel moet ervoor zorgen dat de banken voldoende schokbestendig zijn, ook als het gaat om de mogelijke gevolgen van de coronapandemie. De huidige maatregel is gekalibreerd op basis van het strenge (macroprudentiële) stressscenario in de oorspronkelijke kennisgeving van 2018. In dit scenario wordt rekening gehouden met een eventuele sterke neergang in de Belgische woningmarkt. Volgens de NBB is dit scenario nog altijd realistisch en ernstig genoeg in de huidige omstandigheden van de coronapandemie. Tegelijk verdient het vermelding dat, gezien de mogelijke procyclische effecten van opwaartse herkalibratie van de maatregel, er volgens de NBB nu geen scenario bestaat op grond waarvan zij daartoe zou overgaan. Uit een geactualiseerde gevoeligheids-/scenarioanalyse blijkt dat enerzijds de microprudentiële kapitaalvereisten (geïmpliceerd door de microprudentiële risicogewichten) nog steeds ontoereikend zijn om alle potentiële (macroprudentiële) verliezen op grond van ernstige (macroprudentiële) stressscenario's te dekken, en

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

anderzijds dat de huidige macroprudentiële maatregel (met de huidige kalibratie) afdoende is om de gesimuleerde verliezen – op sectorniveau – te dekken. Wat betreft de afzonderlijke instellingen komt de verdeling van de op grond van het stressscenario geraamde verliezen overeen met de verschillen in kapitaalbuffers die door de huidige maatregel worden geïmpliceerd. Hiermee wordt de eerdere conclusie bevestigd dat hypothecaire leningen met hogere risicogewichten gewoonlijk met grotere risico's worden geassocieerd. Daaruit blijkt dat de bestaande maatregel een passend instrument is.

Het totale effect van de voorgestelde maatregel op het CET1-kapitaal van IRB-banken wordt geraamd op €2.056 miljoen, hetgeen overeenkomt met circa 3,72% van het totale CET1-kapitaal van IRB-banken. Door de maatregel gaan de risicogewichten voor blootstellingen aan hypothecaire leningen omhoog van gemiddeld circa 9,8% tot 18,0%, uitgesplitst in een toename van 5 procentpunt voor de eerste component en 3,2 procentpunt voor de tweede component. Deze verhoging van de risicogewichten impliceert dat de banken nog eens € 2.056 miljoen extra aan CET1-kapitaal (3,72% van het totale CET1-kapitaal van IRB-banken) moeten aanhouden, uitgesplitst in € 1.250 miljoen (2,26% van het totale CET1-kapitaal) vanwege de opslag van 5 procentpunt en € 806 miljoen (1,46% van het totale CET1-kapitaal) vanwege de tweede component. Dit is meer dan het aanvullende CET1-kapitaal dat de IRB-banken in 2018 moesten aanhouden, toen de maatregel werd ingevoerd (€ 1.486 miljoen). Het is ook meer dan het kapitaal in 2020, toen de maatregel voor het eerst werd verlengd (€ 1.802 miljoen). Hieruit blijkt dat de blootstellingen van Belgische IRB-banken aan de woningmarkt steeds meer in omvang toenemen.

De verlenging van de maatregel strookt met de strategie van de NBB om kapitaalbuffers veilig te stellen voor het doel waarvoor zij oorspronkelijk waren gecreëerd. De NBB erkent dat door de coronapandemie de kans nu groter is dat de risico's waarop de huidige maatregel betrekking heeft, in de komende kwartalen werkelijkheid worden. Gezien de tijdelijke inkomenssteun en andere steunmaatregelen blijft het echter onzeker wanneer dat dan zou gebeuren. Daarom acht de NBB het nodig dat de maatregel wordt verlengd, zodat het via de maatregel opgebouwde kapitaal niet vroegtijdig wordt aangesproken.

3.2 Hoe de maatregel zich verhoudt tot mogelijke alternatieven

a) Verhoging van de risicogewichten voor banken die de standaardbenadering van kredietrisico's hanteren (artikel 124 van de CRR als gewijzigd bij CRR II)

Ten behoeve van de financiële stabiliteit kunnen de betrokken autoriteiten kredietinstellingen die de standaardbenadering toepassen hogere risicogewichten opleggen voor blootstellingen die gedekt zijn door hypotheekleningen. Zij kunnen een risicogewicht van 35% tot 150% vaststellen voor blootstellingen die worden gedekt door hypotheekleningen op niet-zakelijk onroerend goed, of striktere criteria hanteren dan vermeld in artikel 125, lid 2, van de CRR.

Op grond van artikel 124 van de CRR kan het vastgestelde systeemrisico niet doeltreffend aangepakt worden, aangezien maar een klein deel (circa 6%) van de hypothecaire leningen in België is verstrekt door

banken die de standaardbenadering toepassen. Bovendien zijn de gemiddelde risicogewichten van banken die de standaardbenadering toepassen, aanzienlijk hoger dan die van IRB-banken.

b) Verhoging van de ondergrens voor verlies bij wanbetaling (loss given default – LGD) voor banken die de standaardbenadering van kredietrisico's hanteren (artikel 164 van de CRR als gewijzigd bij CRR II)

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 exposure-gewogen gemiddelde LGD van alle blootstellingen aan particulieren waarvoor woningen als onderpand dienen en waarvoor geen garanties van de centrale overheid zijn verstrekt, mag niet lager zijn dan 10%.¹⁷ Het LGD is een van de parameters die worden gebruikt in de risicowegingsfunctie: door het LGD te verhogen, worden indirect ook het risicogewicht en de daaruit voortvloeiende kapitaalvereisten verhoogd.

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. Aangenomen dat de interne modellen correct zijn gekalibreerd, zouden conservatievere banken door het vaststellen van een hoger LGD worden gestraft, terwijl de uit deze maatregel voortkomende kapitaalopslag ook zou variëren al naargelang het risicoprofiel van de portefeuille. Bovendien zou een LGD-maatregel ook van invloed zijn op andere microprudentiële parameters, zoals de berekening van de verwachte verliezen overeenkomstig de artikelen 158 en 159 van de CRR, wat niet het beoogde doel van de maatregel is. Tot slot komen de LGD-ramingen in België in de loop van de jaren steeds hoger uit. Dat de IRB-banken zulke lage risicogewichten hanteren, komt niet door de ontwikkeling van de LGD-ramingen, maar doordat de kans op wanbetaling (probability of default – PD) steeds lager wordt geraamd. Daarom zou het niet effectief zijn de gemiddelde ondergrens van het LGD te verhogen; deze manier van verhoging van de risicogewichten zou een vertekend beeld geven.

c) Gebruik van de systeemrisicobuffer (artikel 133 van de CRD, als gewijzigd bij CRD V¹⁸)

De lidstaten kunnen een systeemrisicobuffer invoeren om macroprudentiële of systeemrisico's die niet onder de CRR vallen, te voorkomen en te beperken. De systeemrisicobuffer kan worden toegepast op alle

¹⁷ Artikel 164, lid 4, van de CRR.

¹⁸ Richtlijn (EU) 2019/878 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2019 tot wijziging van Richtlijn 2013/36/EU met betrekking tot vrijgestelde entiteiten, financiële holdings, gemengde financiële holdings, beloning, toezichtsmaatregelen en -bevoegdheden en kapitaalconserveringsmaatregelen (PB L 150 van 7.6.2019, blz. 253).

blootstellingen met betrekking tot particulieren en kleine partijen of een subgroep daarvan die worden gedekt door hypotheek op niet-zakelijk onroerend goed in de lidstaat die de buffer heeft vastgesteld.

De systeemrisicobuffer vormt een ander alternatief voor de huidige maatregel, maar kan gezien de huidige economische omstandigheden procyclische effecten hebben. De huidige maatregel zou kunnen worden vervangen door toepassing van de systeemrisicobuffer op blootstellingen die worden gedekt door onroerend goed waarvan de gestelde zekerheid is gelegen in België. Dat zou op sectoraal niveau tot soortgelijke kapitaalbuffers leiden, maar wel met ongelijke gevolgen voor afzonderlijke instellingen. Dit is te wijten aan verschillen in het ontwerp van beide maatregelen. De huidige maatregel bestaat namelijk uit twee componenten (de lineaire en de vermenigvuldigingscomponent zoals de NBB ze noemt), terwijl de systeemrisicobuffer uitsluitend met de vermenigvuldigingscomponent kan worden berekend. Dit houdt in dat de systeemrisicobuffer minder invloed heeft op IRB-banken met lagere risicogewichten voor hun woning hypotheekportefeuille dan IRB-banken met hogere risicogewichten. Krachtens de huidige maatregel variëren de macroprudentiële vereisten voor CET1-kapitaal op het niveau van de afzonderlijke instellingen van 0,8% tot 1,3% van de blootstelling bij wanbetaling. Als echter een systeemrisicobuffer van 9,7% zou worden gebruikt (om zoveel mogelijk hetzelfde effect te bereiken als de huidige maatregel op sectoraal niveau), zouden de afzonderlijke macroprudentiële vereisten voor CET1-kapitaal variëren van 0,4% tot 1,9% van de blootstelling bij wanbetaling. Voor vijf banken zouden de CET1-kapitaalbuffers lager zijn met de systeemrisicobuffer; voor twee banken die bijna 40% van de markt voor woning hypotheekportefeuilles uitmaken, zouden er dan aanvullende CET-kapitaalbuffers nodig zijn. Tegen deze achtergrond en gezien de onzekere economische situatie in verband met de coronapandemie is het gebruik van een systeemrisicobuffer in plaats van de huidige maatregel om twee belangrijke redenen niet gerechtvaardigd. Ten eerste is het mogelijk dat de twee banken die extra CET1-kapitaalbuffers nodig hebben, hun schulden gaan afbouwen. Andere banken zijn dan echter misschien niet bereid om hun marktaandeel over te nemen vanwege de omvang van de blootstellingen, de gevolgen van een dergelijke overname voor hun eigen CET1-kapitaalbuffers of de huidige economische onzekerheid, wat zou leiden tot ongewenste verstoringen in de markt. Ten tweede is het mogelijk dat de vijf banken waarvan de CET1-kapitaalbuffers kleiner zouden worden, het kapitaaloverschot gaan aanspreken. Dit zou dan worden beschouwd als een onbedoelde vermindering van hun verliesabsorptiecapaciteit, die zou plaatsvinden voordat de risico's waarop de huidige maatregel betrekking heeft, mogelijk werkelijkheid worden.

Wanneer de huidige maatregel eind 2021 niet is beëindigd, zal de NBB op dat moment beoordelen of het nodig is om een systeemrisicobuffer in te voeren ter vervanging van de huidige maatregel. Daarbij wordt de vereiste macroprudentiële kapitaalbuffer geherkalibreerd op basis van i) de ervaring met toezichtsverwachtingen van de NBB voor hypothecaire leningen in de twee jaar daarvoor, aangezien het systeemrisico in de portefeuilles van IRB-banken geleidelijk zou moeten afnemen wanneer zij in overeenstemming met deze verwachtingen handelen; ii) de verliezen die dan door de Covid-19-crisis daadwerkelijk zijn geleden; en iii) de situatie in de Belgische markt voor woning hypotheek en voor onroerend goed.

d) Gebruik van de contracyclische kapitaalbuffer (artikel 136 van Richtlijn 2013/36/EU)

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

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

In maart 2020 heeft België als reactie op de uitbraak van de coronapandemie besloten de contracyclische buffer te verlagen van 0,5% naar 0%. Het effect daarvan zou in juli 2020 zichtbaar moeten zijn. De contracyclische buffer van 0,5% was gericht op de waargenomen versnelling van de Belgische kredietcyclus (die hoofdzakelijk door ondernemingskrediet wordt veroorzaakt) en had niet specifiek betrekking op risico's in de onroerendgoedmarkt. Door hun contracyclische buffer aan te spreken, zouden banken gemakkelijker hun essentiële rol als financiële intermediairs kunnen blijven spelen en mogelijke verliezen op leningen als gevolg van de coronapandemie kunnen opvangen. Daarmee werd het brede karakter van de maatregel onderstreept.

e) Gebruik van andere maatregelen

In januari 2020 heeft de NBB de toezichtsverwachtingen inzake gedegen kredietnormen voor hypothecaire leningen bekendgemaakt.¹⁹ Deze op de kredietnemer gerichte maatregelen vormen een reactie op de ESRB-aanbeveling van september 2019 en hebben betrekking op de stroom nieuwe hypothecaire leningen, terwijl de huidige maatregel uit hoofde van artikel 458 tot doel heeft ervoor te zorgen dat er in de woninghypothekportefeuilles van banken voldoende kapitaal beschikbaar is om de risico's van de reeds uitstaande leningen te dekken. Beide maatregelen vullen elkaar derhalve aan.

Door de toezichtsverwachtingen inzake gedegen kredietnormen voor hypothecaire leningen op de middellange termijn kan de kredietkwaliteit worden verbeterd en daarmee een aanvullende opbouw van kredietrisico in toekomstige hypotheekportefeuilles worden beperkt. Zelfs als de kredietnormen zich in lijn met de toezichtsverwachtingen blijven ontwikkelen, zullen zij echter tot een weliswaar gestage maar slechts geleidelijke beperking van de risico's voor de bestaande voorraad hypothecaire leningen van banken bijdragen. Daarom wordt de voorgestelde maatregel nog steeds nodig geacht om de risico's aan te pakken van de

¹⁹ Circulaire NBB_2019_27 – Verwachtingen van de Belgische macroprudentiële autoriteit betreffende het intern beheer van de voorwaarden voor Belgisch hypothecair krediet die worden toegepast door de banken en de verzekeringsondernemingen die actief zijn op de Belgische woningmarkt, en bijlage 1 bij Circulaire NBB_2019_27.

uitstaande voorraad hypothecaire leningen die reeds op de balans van de banken staat. Dat verandert zodra deze risico's werkelijkheid beginnen te worden. Dan staat de NBB klaar om de maatregel stop te zetten.

Deel 4: analyse van de nettovoordelen van de maatregel

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

De voorgestelde verlenging van de maatregel zal naar verwachting bijdragen tot een versterking van de schokbestendigheid van het Belgische bankstelsel en bijgevolg mogelijk ook tot die van de Belgische economie als geheel. Gezien de toenemende omvang van woning hypotheekportefeuilles op de balans van Belgische kredietinstellingen (rond 20% van de totale activa en 415% van het CET1-kapitaal) kan een forse neergang van de Belgische woningmarkt aanzienlijke gevolgen hebben voor de solvabiliteitspositie van deze instellingen. Banken zouden hard worden getroffen, niet alleen vanwege hun rechtstreekse blootstelling aan hypotheekleningen, maar ook indirect als gevolg van de hoge schuldenlast van Belgische huishoudens, wat weer nadelige consequenties zou hebben voor de Belgische reële economie. Zoals andere landen hebben ervaren, kan de stress ook overslaan op de woningmarkt, met tweederonde-effecten op de financiële stabiliteit.

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

De risicogevoeligheid van de maatregel vergroot ook de evenredigheid ervan. De maatregel combineert een opslag voor alle banken met een risicovermenigvuldigingsfactor die tot doel heeft het effect van de maatregel af te stemmen op het risicoprofiel van de portefeuille van de banken. De NBB vindt dat het uit interne modellen verkregen microprudentiële risicogewicht het risicoprofiel en de kredietkwaliteit van kredietnemers weerspiegelt.²⁰ Ze is daarom van mening dat banken met lagere risicogewichten minder bijdragen tot de algehele opbouw van systeemrisico en dat aan deze banken daarom lagere eisen zouden moeten worden gesteld met betrekking tot de verhoging van hun risicogewicht. Dit geldt ongeacht de zorgen op het macroprudentiële vlak die de toepassing van de maatregel rechtvaardigen, namelijk dat de huidige niveaus van de risicogewichten niet de ontwikkeling en toename van alle macrofinanciële risico's en kwetsbaarheden in de afgelopen jaren weerspiegelen.

²⁰ De NBB heeft in verschillende segmenten bewijs gevonden voor een sterke correlatie tussen de risicogewichten en de risicoparameters van banken (zoals de kans op wanbetalingen) en het aandeel risicovolle leningen (in termen van LTV, DSTI of looptijd).

Uit macroprudentiële stresstests is gebleken dat de verwachte verliezen van banken op hypothecaire leningen in een ongunstig scenario hoog zouden kunnen oplopen. De kalibratie van de huidige maatregel was gebaseerd op het strenge (macroprudentiële) stressscenario in de oorspronkelijke kennisgeving van 2018. In dit scenario wordt rekening gehouden met een eventuele sterke neergang in de Belgische woningmarkt. Volgens de NBB is dit scenario zelfs tijdens de huidige coronapandemie nog altijd realistisch en streng genoeg. Tegelijk verdient het vermelding dat, gezien de mogelijke procyclische effecten van opwaartse herkalibratie van de maatregel, er volgens de NBB nu geen scenario bestaat op grond waarvan zij daartoe zou overgaan. Uit de geactualiseerde gevoeligheids-/scenarioanalyse blijkt dat enerzijds de microprudentiële kapitaalvereisten (geïmpliceerd door de microprudentiële risicogewichten) nog steeds ontoereikend zijn om alle potentiële (macroprudentiële) verliezen op grond van ernstige (macroprudentiële) stressscenario's te dekken, en anderzijds dat de huidige macroprudentiële maatregel (met de oorspronkelijke kalibratie) afdoende is om de gesimuleerde verliezen – op sectorniveau – te dekken. Wat betreft de afzonderlijke instellingen komt de verdeling van de op grond van het stressscenario geraamde verliezen overeen met de verschillen in kapitaalbuffers die door de maatregel worden geïmpliceerd. Hiermee wordt de eerdere conclusie bevestigd dat hypothecaire leningen met hogere risicogewichten gewoonlijk met grotere risico's worden geassocieerd. Daaruit blijkt dat de bestaande maatregel een passend instrument is.

Het is van cruciaal belang voor de financiële stabiliteit dat de Belgische banken bestand zijn tegen negatieve ontwikkelingen in de Belgische woningmarkt. Het aandeel woninghypothekportefeuilles op de bankbalansen is hoog: gemiddeld rond 20% van de totale activa en 415% van het CET1-kapitaal. Daarom is het belangrijk dat banken schokbestendig zijn. Het totale effect van de voorgestelde maatregel op het CET1-kapitaal van IRB-banken wordt geraamd op € 2.056 miljoen, hetgeen overeenkomt met circa 3,72% van het totale CET1-kapitaal van IRB-banken. Dit is meer dan het aanvullende CET1-kapitaal dat de IRB-banken in 2018 moesten aanhouden, toen de maatregel werd ingevoerd (€ 1.486 miljoen). Het is ook meer dan in 2020, toen de maatregel voor het eerst werd verlengd (€ 1.802 miljoen). Hieruit blijkt dat de blootstelling van de Belgische IRB-banken aan de woningmarkt steeds verder toeneemt.

Wanneer de woningmarktrisico's werkelijkheid beginnen te worden, staat de NBB klaar om de maatregel stop te zetten. Op deze wijze zal dan het kapitaal kunnen worden aangesproken dat via de maatregel is opgebouwd. Op 1 juli 2020 heeft de NBB beleidsindicaties gegeven voor de voorwaarden waaronder het aanspreken van het kapitaal gerechtvaardigd is.²¹ De maatregel wordt stopgezet als banken substantiële verliezen gaan leiden door een toename van wanbetalingen of een omvangrijke schuldsanering, of als de winstgevendheid van banken door nieuwe ontwikkelingen langdurig onder druk komt te staan. De precieze voorwaarden voor het aanspreken van het kapitaal zijn echter afhankelijk van de specifieke ontwikkelingen in de markt. Ondertussen houdt de NBB streng in de gaten of kredietrisico's werkelijkheid worden. Informatie uit het

²¹ Zie Financial Stability Report 2020, Nationale Bank van België, Brussel, 1 juli 2020.

centrale kredietregister helpt ontwikkelingen in wanbetaling vroegtijdig op te sporen. Deze informatie is in het begin van de crisis aangevuld met aanvullende verplichte verslaglegging, waaronder over het bijhouden van betalingsachterstanden.

4.2 Grensoverschrijdende effecten en impact op de interne markt

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

België heeft andere lidstaten verzocht om wederkerige toepassing van de bestaande maatregelen op grond van artikel 458, lid 8, van de CRR en de Algemene Raad van het ESRB heeft besloten daarvoor een aanbeveling te doen.²² De aanbeveling voor wederkerige toepassing blijft gelden nu de maatregel wordt verlengd. De NBB heeft benadrukt dat wederkerige toepassing nog steeds van belang is, gezien de systemische aard van de vastgestelde risico's en het internationale karakter van de Belgische banksector. Met name kan de banksector van andere lidstaten – nu of in de toekomst – rechtstreeks of indirect via bijkantoren worden blootgesteld aan de risico's in verband met de markt voor niet-zakelijk onroerend goed in België.

4.3 Binnenlandse sectoroverstijgende effecten en regelgevingsarbitrage

Zoals het ESRB heeft benadrukt, is het van belang dat wordt voorkomen dat strengere maatregelen in een bepaald deel van het financiële stelsel worden omzeild door de overdracht van blootstellingen aan andere financiële intermediairs. Vooral in landen als België, waar het aandeel door niet-banken verstrekte hypothecaire leningen niet onbeduidend is, geldt dat het van eminent belang is dat de ontwikkelingen nauwlettend worden gevolgd.

De NBB heeft niet geconstateerd dat de huidige maatregel tot een substantiële verschuiving naar de niet-bancaire sector heeft geleid. Zij zal de situatie echter nauwlettend in het oog blijven houden. De huidige maatregel heeft niet gezorgd voor een substantiële verschuiving naar de niet-bancaire sector. Na de verlenging

²² Zie Aanbeveling ESRB/2018/5 van 16 juli 2018 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.

van de huidige macroprudentiële maatregel zal echter nog steeds zorgvuldig in de gaten worden gehouden wat het effect daarvan is op andere sectoren van het financiële stelsel, met name verzekeringsmaatschappijen. Dit is vooral gerechtvaardigd omdat de kapitaalvereisten minder streng zijn voor een deel van de blootstellingen voor verzekeringsmaatschappijen, waardoor binnen financiële conglomeraten in België een risico op verschuiving bestaat.

Conclusies

Het ESRB steunt het voornemen van de NBB om de bestaande macroprudentiële maatregel te verlengen en de risicogewichten voor blootstellingen van IRB-banken aan de sector niet-zakelijk onroerend goed in België op een hoger niveau te houden. De verlenging van de maatregel is nodig om de bestendigheid van de Belgische IRB-banken tegen eventuele sterke neerwaartse correcties in de markten voor niet-zakelijk onroerend goed in België in stand te houden.

De beoordeling is gebaseerd op het standpunt dat de bij de invoering van de maatregel geconstateerde systeemrisico's nog steeds bestaan. In 2019 concludeerde het ESRB in zijn beoordeling van de kwetsbaarheden op de middellange termijn in de sector niet-zakelijk onroerend goed in België dat: i) de stijging van de huizenprijzen was afgevlakt, maar de eerdere dynamiek nog steeds reden tot zorg bood over mogelijke overwaardering, ii) de sterke toename van de woninghypotheekleningen de schuldenlast van huishoudens nog steeds deed groeien, en iii) er nog altijd een groot aantal hypothecaire leningen werd verstrekt aan huishoudens die mogelijk gevoelig waren voor ongunstige economische of financiële omstandigheden of negatieve ontwikkelingen in de woningmarkt. Het ESRB erkende ook dat, wanneer de bestaande macroprudentiële maatregel buiten beschouwing werd gelaten, de gemiddelde risicogewichten van de IRB-banken voor woningmarktportefeuilles relatief laag waren vergeleken met andere landen. Sindsdien zijn de microprudentiële risicogewichten van de IRB-banken vrijwel onveranderd gebleven, terwijl de woningmarkt op sommige punten nog kwetsbaarder is geworden.

Het ESRB is van mening dat de voorgestelde verlenging van de maatregel geen procyclische effecten op de reële economie en het financiële stelsel zal hebben. Door de coronapandemie is de kans groter dat systeemrisico's zich in de komende kwartalen verwezenlijken. Of de risico's in verband met de woningmarkt inderdaad werkelijkheid worden, hangt echter af van de verdere economische gevolgen van de pandemie. Daarom zou het niet passend zijn het via de maatregel opgebouwde kapitaal vroegtijdig aan te spreken, d.w.z. voordat de risico's waarop de huidige maatregel betrekking heeft, eventueel werkelijkheid zijn geworden. Tegen deze achtergrond wordt de kredietverlening aan alle sectoren wellicht versterkt door het besluit om vanaf maart 2020 de contracyclische buffer tot 0% te verlagen. Tot slot is het heel belangrijk geweest dat de NBB duidelijk over het aanspreken van de kapitaalbuffers in tijden van crisis heeft gecommuniceerd. Dat heeft bijgedragen tot de stabiele verwachtingen die de markt nu heeft.

Het ESRB is ook van mening dat de in artikel 458 van de CRR genoemde alternatieve macroprudentiële instrumenten, die waar mogelijk met voorrang boven een strengere nationale maatregel moeten worden

ingezet, de vastgestelde risico's onvoldoende beperken. De systeemrisicobuffer, die recent voor de macroprudentiële autoriteiten beschikbaar is gekomen, vormt een direct alternatief voor de huidige maatregel uit hoofde van artikel 458 van de CRR. Gebruik daarvan zou voor sommige instellingen echter hogere kapitaalvereisten met zich meebrengen, wat in de huidige context tot een verstoring zou kunnen leiden. Daarentegen zouden voor andere instellingen de kapitaalvereisten juist worden versoepeld, met een vermindering van het kapitaal als mogelijk gevolg. In de huidige situatie van economische onzekerheid moeten deze beide effecten worden vermeden.

Het ESRB is tevens van mening dat de invoering van op de kredietnemer gerichte maatregelen op basis van de toezichtsverwachtingen van januari 2020 geen reden vormt voor beëindiging of neerwaartse herkalibratie van de maatregel uit hoofde van artikel 458 van de CRR. De huidige maatregel heeft tot doel de systeemrisico's die reeds in de hypotheekportefeuilles van de banken zijn opgebouwd, aan te pakken. De op de kredietnemer gerichte maatregelen hebben echter betrekking op de stroom nieuwe leningen en kunnen daardoor slechts geleidelijk tot de beperking van deze bestaande risico's bijdragen. Tot nu toe geldt dat beide maatregelen elkaar aanvullen. Dat zal pas veranderen als de situatie op dit vlak aanmerkelijk verbetert.

Het ESRB is derhalve van mening dat de strengere maatregel gerechtvaardigd, passend, evenredig, doeltreffend en efficiënt is voor het bovengenoemde doel. Deze beoordeling is verricht binnen het specifieke kader van de procedure als beschreven in artikel 458 van de CRR en loopt niet vooruit op de uitkomst van de herziening van de aanbeveling van 27 juni 2019.