



Beoordelingsteam nationale macroprudentiële maatregelen

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

Achtergrondnota

Inleiding

Op 22 juli 2024 heeft De Nederlandsche Bank (DNB) het Europees Comité voor systeemrisico's (European Systemic Risk Board – ESRB) in kennis gesteld van haar voornemen om op grond van artikel 458, lid 2, onder d), punt iv), van de verordening kapitaalvereisten (Capital Requirements Regulation – CRR) de strengere nationale maatregel inzake risicogewichten te verlengen.¹ DNB is de aangewezen autoriteit voor de toepassing van artikel 458 van de CRR in Nederland.² Krachtens artikel 458, lid 4, van de CRR is het ESRB verplicht om de Raad van de EU, de Europese Commissie en Nederland binnen een maand na ontvangst van de kennisgeving van een advies te voorzien. Het advies moet vergezeld gaan van een beoordeling van de nationale maatregel aan de hand van de in artikel 458, lid 2, van de CRR genoemde punten. Het procedurele kader voor de verstrekking van adviezen overeenkomstig artikel 458 van de CRR wordt uiteengezet in Besluit ESRB/2015/4.³

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

- **Rechtvaardiging:** is er een verandering opgetreden in de intensiteit van het systeemrisico en vormt die een bedreiging voor de financiële stabiliteit op nationaal niveau? Kan het risico adequaat en op passende wijze worden aangepakt met behulp van alternatieve instrumenten waarin wordt voorzien in de richtlijn

¹ **Verordening (EU) Nr. 575/2013** van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende prudentiële vereisten voor kredietinstellingen en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 (PB L 176 van 27.6.2013, blz. 1).

² Ingevolge artikel 3:66 van de Wet op het financieel toezicht is DNB bevoegd om maatregelen ter uitvoering van artikel 458 van de CRR te nemen.

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



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

- Doeltreffendheid: is het waarschijnlijk dat de maatregel zijn doel zal bereiken?
- Doelmatigheid en geschiktheid: zal de maatregel het beoogde doel op een kostenefficiënte wijze verwezenlijken, ofwel is het passende instrument gebruikt en is dit op de juiste wijze gekalibreerd?
- Proportionaliteit en gevolgen voor de interne markt: staan de kosten die voortvloeien uit de maatregel in verhouding tot het probleem dat ermee moet worden aangepakt, rekening houdend met eventuele grensoverschrijdende overloopeffecten?

De beoordeling door het ESRB is gebaseerd op de door DNB verstrekte informatie in de kennisgeving en op gesprekken met (medewerkers van) DNB. Het ESRB heeft daarnaast gebruikgemaakt van de nalevingsbeoordeling⁵ die is gedaan voor aanbeveling ESRB/2019/7 betreffende kwetsbaarheden op middellange termijn in de niet-zakelijkonroerendgoedsector in Nederland,⁶ en van de analyse van kwetsbaarheden in de niet-zakelijkonroerendgoedsectoren in de landen van de Europese Economische Ruimte (EER) die het ESRB in 2024 heeft uitgevoerd.⁷

Paragraaf 1: beschrijving en achtergrond van de maatregel

De voorgestelde maatregel behelst een verlenging van de huidige maatregel ex artikel 458 van de CRR. Deze is sinds 1 januari 2022 van kracht en is al een keer verlengd, van 1 december 2022 tot en met 30 november 2024. De voorgestelde verlenging zou gelden voor nog eens twee jaar, tot en met 30 november 2026. De verlenging verandert niets aan de opzet van de maatregel, die banken die gebruikmaken van de interne-ratingbenadering (IRB-banken) verplicht om een minimaal gemiddeld risicogewicht toe te passen op hun portefeuilles van aan particulieren verstrekte hypotheekleningen op niet-zakelijk onroerend goed in Nederland. Het minimale gemiddelde risicogewicht voor deze portefeuilles is het naar blootstelling gewogen gemiddelde van de risicogewichten van de afzonderlijke leningen. Het risicogewicht van elke afzonderlijke post die binnen de werkingssfeer van de maatregel valt, wordt als volgt berekend: i) een risicogewicht van 12% wordt toegekend aan het gedeelte van de lening dat ten hoogste 55% bedraagt van de marktwaarde van het onroerend goed dat dient als onderpand voor de lening, en ii) een risicogewicht van 45% wordt toegekend aan het resterende deel van de lening.

⁴ **Richtlijn 2013/36/EU** van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende toegang tot het bedrijf van kredietinstellingen en het prudentieel toezicht op kredietinstellingen en beleggingsondernemingen, tot wijziging van Richtlijn 2002/87/EG en tot intrekking van de Richtlijnen 2006/48/EG en 2006/49/EG (PB L 176 van 27.6.2013, blz. 338).

⁵ Zie de **Aanbeveling van het Europees Comité voor systeemrisico's van 27 juni 2019 betreffende kwetsbaarheden op middellange termijn in de niet-zakelijkonroerendgoedsector in Nederland (ESRB/2019/7), 2019/C 366/04, PB C 366 van 30.10.2019, blz. 22-28).**

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

⁷ Zie **ESRB (2024): Follow-up report on vulnerabilities in the residential real estate sectors of the EEA countries.**



De maatregel zorgt voor een risicogevoeelige ondergrens aan de risicogewichten, omdat het minimaal vereist gemiddeld risicogewicht van de portefeuille wordt gedifferentieerd op basis van de LTV (loan to value ratio – verhouding hypotheekschuld/waarde onderpand) van de hypotheek. De risicogewichten van de individuele leningen nemen toe met de LTV van de leningen: van 12% voor leningen met een LTV tot 55% tot bijvoorbeeld 26,85% voor leningen met een LTV van 100%. De gemiddelde ondergrens voor risicogewichten wordt door de banken elk kwartaal bijgesteld. De marktwaarde van het onderpand blijft de basis voor de berekening van de maatstaf, ondanks de recente wijziging van de vereisten voor de waardering van onderpand volgens CRR III. De nieuwe vereisten ex artikel 229, lid 1, onder e) van de CRR brengen behoudender herwaarderingen met zich mee, wat, gezien de snel stijgende huizenprijzen van de laatste jaren, ertoe kan leiden dat banken de waarde van onderpand naar beneden moeten bijstellen.⁸ DNB is van mening dat voortzetting van de berekening van de ondergrens voor risicogewichten op basis van de marktwaarde beantwoordt aan het doel van de maatregel, namelijk het handhaven van de schokbestendigheid van Nederlandse banken bij een eventuele ernstige daling op de woningmarkt, die op de actuele marktwaarde is gebaseerd. Door uit te gaan van de marktwaarde is ook de consistentie van de maatregel gegarandeerd en blijft het risico van overlap tussen de meer behoudende risicowegingen volgens de IRB-benadering en de ondergrens voor risicogewichten beperkt, aangezien deze maatregel oorspronkelijk op basis van de marktwaarde is gekalibreerd.

De maatregel is van toepassing op leningen van IRB-banken aan particulieren waarvoor niet-zakelijk onroerend goed in Nederland als onderpand is verstrekt en die niet geheel of gedeeltelijk onder de nationale hypotheekgarantie (NHG) vallen.⁹ De maatregel is uitsluitend gericht op portefeuilles van IRB-banken, aangezien: i) IRB-banken verantwoordelijk zijn voor 96% van alle door banken verstrekte hypothecaire leningen in Nederland en ii) de risicogewichten bij de standaardbenadering hoger zijn dan het gemiddelde risicogewicht dat resulteert uit de beoogde ondergrens voor risicogewichten en door DNB toereikend worden gevonden. Omdat hypotheekleningen met een nationale hypotheekgarantie (NHG) door een overheidsstichting worden gegarandeerd, beoordeelt DNB die als veiliger dan hypotheekleningen zonder NHG. NHG-hypotheekleningen zijn daarom buiten de werkingssfeer van de voorgestelde maatregel gehouden, hoewel ze 20-25% van de hypotheekportefeuilles van banken uitmaken en daarmee van voldoende belang zijn om een significante bijdrage te leveren aan het systeemrisico (zowel door indirecte effecten op de consumentenbestedingen als door mogelijke verwevenheid tussen overheden en banken¹⁰). DNB houdt indirect rekening met deze factoren door alle gemiddelde risicogewichten, ook die van de NHG-hypotheekleningen, mee te nemen bij de kalibratie van de maatregel.

⁸ In Artikel 229, lid 1, onder e), van de CRR, zoals gewijzigd bij CRR III, wordt gesteld: 'indien het onroerend goed wordt geherwaardeerd, bedraagt de onroerendgoedwaarde niet meer dan de gemiddelde waarde die voor dat onroerend goed of voor een vergelijkbaar onroerend goed over de laatste zes jaar voor niet-zakelijk onroerend goed of acht jaar voor zakelijk onroerend goed is gemeten, dan wel de waarde bij initiëring, indien deze hoger is.'

⁹ De NHG-regeling is een garantie die wordt verstrekt door de Stichting Waarborgfonds Eigen Woningen, een stichting waarvoor de rijksoverheid als achtervang fungeert en die 90% van de restschuld dekt in geval van gedwongen verkoop onder omstandigheden waarover de kredietnemer geen controle heeft (werkloosheid, arbeidsongeschiktheid, een echtscheiding). Het uit hoofde van de NHG-regeling gegarandeerde bedrag neemt jaarlijks af volgens een annuïtair schema.

¹⁰ Risico's als gevolg van verwevenheid van banken en overheden nemen doorgaans de vorm aan van grotere voorwaardelijke verplichtingen van de overheid en hogere financieringskosten (zie IMF (2013): [Global Financial Stability Report - Transition Challenges to Stability, October 2013](#)).



De huidige maatregel is bekendgemaakt op 8 januari 2020 en moest in september 2020 in werking treden.

Op 17 maart 2020 heeft DNB uitstel van de maatregel aangekondigd wegens de coronapandemie. Op 23 september 2021 heeft DNB het ESRB in kennis gesteld van de invoering van de maatregel met ingang van 1 januari 2022. Op 8 augustus 2022 heeft DNB het ESRB op de hoogte gesteld van haar voornemen de regeling met twee jaar te verlengen, van 1 december 2022 tot en met 30 november 2024. In september 2022 heeft het ESRB advies uitgebracht over de maatregel: het achtte die gerechtvaardigd, passend, evenredig, doeltreffend en efficiënt.¹¹ Men vond de voordelen van geringere macroprudentiële of systeemrisico's voor de financiële stabiliteit zwaarder wegen dan de eventuele negatieve gevolgen voor de interne markt. Het ESRB oordeelde tevens dat de maatregel geen onevenredige nadelige gevolgen heeft voor het geheel of voor delen van het financiële stelsel in andere lidstaten of van de Unie als geheel, en derhalve geen belemmering voor de werking van de interne markt vormt.

De huidige verlenging brengt geen veranderingen in de kalibratie van de geldende maatstaf met zich mee en is daarom al volledig ingefaseerd. De verlenging moet op 1 december 2024 in werking treden (wanneer de looptijd van de huidige maatregel eindigt). Het definitieve besluit van DNB tot verlenging van de maatregel wordt medegedeeld in het Overzicht Financiële Stabiliteit dat op 21 oktober 2024 verschijnt. DNB heeft het voornemen om de maatregel te verlengen al op 14 mei 2024 bekendgemaakt voor openbare consultatie.

DNB heeft andere lidstaten verzocht om wederkerige toepassing van de bestaande maatregel op grond van artikel 458, lid 8, van de CRR en de Algemene Raad van het ESRB heeft besloten daarvoor een aanbeveling te doen.¹² De aanbeveling van het ESRB voor wederkerige toepassing blijft gelden nu de maatregel wordt verlengd. DNB merkt op dat wederkerigheid aan de orde blijft om verlegging van risico's en toezichtarbitrage te voorkomen.¹³

Artikel 458, lid 10, van de CRR is niet van toepassing op de maatregel, aangezien de gemiddelde risicogewichten naar verwachting met meer dan 25% zullen toenemen. Volgens de berekeningen van DNB zullen de gemiddelde risicogewichten van de betreffende banken door de voorgestelde maatregel stijgen van 12% zonder de huidige maatregel naar in totaal 16% (tegenover een stijging van 11% naar 14% tot 15% toen de maatregel in 2020 voor het eerst bekend werd gemaakt).

Paragraaf 2: analyse van de onderliggende systeemrisico's

De laatste jaren houdt het ESRB de risico's bij van de markt voor niet-zakelijk onroerend goed (woningmarkt) in Nederland en alle andere landen binnen de EER. Het ESRB heeft Nederland in 2016

¹¹ Zie het [Advies van het ESRB](#) van 6 september 2022

¹² Zie de [Aanbeveling van het Europees Comité voor systeemrisico's van 16 februari 2022 tot wijziging van Aanbeveling ESRB/2015/2 betreffende de beoordeling van grensoverschrijdende effecten van macroprudentiële beleidsmaatregelen en van vrijwillige toepassing van wederkerigheid ten aanzien van macroprudentiële beleidsmaatregelen \(ESRB/2022/1\), 2022/C 174/01 PB C 174 van 28.4.2022, blz. 1-15\).](#)

¹³ DNB heeft andere lidstaten richtsnoeren gegeven waarmee ze de omvang kunnen ramen van hun blootstellingen die volgens de huidige rapportagevereisten onder de maatregel vallen. Zie [ESRB/2022/1](#) voor meer bijzonderheden.



gewaarschuwd,¹⁴ voornamelijk voor de hoge hypotheekschuldenlast, de zeer hoge LTV's en het grote aantal kredietnemers van wie de schuld bij dalende huizenprijzen hoger zou zijn dan de waarde van de woning. (Er wordt dan wel gezegd dat 'het huis onder water staat'.) In september 2019 heeft het ESRB de Nederlandse autoriteiten de aanbeveling gedaan nadere maatregelen te nemen om de risico's op de woningmarkt te beperken.¹⁵ Het ESRB deed Nederland de volgende aanbevelingen: (i) de invoering in het Nederlandse recht van een 'pas toe of leg uit'-mechanisme ten aanzien van de aanbevelingen van de macroprudentiële autoriteit over de activering van juridisch bindende, op de kredietnemer gerichte maatregelen; (ii) de aanscherping van het huidige wettelijk maximum voor de LTV; (iii) een wijziging van de methodiek voor het bepalen van de maximale verhouding rente- en aflossingsverplichtingen tot inkomen (debt-service-to-income – DSTI); (iv) de activering van kapitaalmaatregelen om, gezien de mogelijke materialisatie van systeemrisico's in verband met niet-zakelijk onroerend goed, ervoor te zorgen dat de weerbaarheid van kredietinstellingen gewaarborgd blijft. In de aanbeveling werd tevens nadrukkelijk gewezen op de noodzaak om meer in het algemeen beleidsmaatregelen te nemen om de factoren te bestrijden die een stijging van de schuldenlast van de huishoudens vergemakkelijken of bevorderen. Het ESRB heeft meermaals, voor het laatst in 2023, beoordeeld in hoeverre Nederland de aanbevelingen heeft opgevolgd.¹⁶ Het ESRB constateerde dat Nederland de aanbeveling betreffende kapitaalmaatregelen volledig had opgevolgd, rekening houdend met de onderhavige maatregel die op 1 januari 2022 van kracht werd, maar dat het niet of slechts gedeeltelijk gehoor heeft gegeven aan de aanbevelingen betreffende op de kredietnemer gerichte maatregelen.¹⁷

In februari 2024 bracht het ESRB een vervolgverslag uit over de kwetsbaarheden op de woningmarkt,¹⁸ met een grondige analyse van de risico's en het beleid in alle landen van de EER, waaronder Nederland. De risico's van de Nederlandse woninghypotheekportefeuilles van banken werden als hoog geclassificeerd, en in het rapport werd geconcludeerd dat de risico's voor de Nederlandse woningmarkt in het algemeen nog altijd groot zijn, ondanks de neergang op de woningmarkt (op basis van cijfers tot en met het tweede kwartaal van 2023). Macroprudentiële maatregelen hebben enig effect gehad op de geleidelijke vermindering van de hypothecaire leningen met een hoge LTV-ratio, en overheidsmaatregelen om het aanbod en de betaalbaarheid van woningen te vergroten zullen de woningbouw naar verwachting versnellen. De huidige mix van beleidsmaatregelen, waaronder de LTV-limiet, de woonquote, de anticyclische kapitaalbuffer van 2% en de ondergrens voor risicogewichten wordt in het rapport als passend maar slechts gedeeltelijk toereikend aangemerkt. Volgens het rapport zijn verdere monitoring en mogelijk ook verscherping van de maatregelen nodig om hardnekkige kwetsbaarheden aan te

¹⁴ Zie de [Waarschuwing van het Europees Comité voor systeemrisico's van 22 september 2016 betreffende kwetsbaarheden op middellange termijn in de niet-zakelijkonroerendgoedsector in Nederland \(ESRB/2016/10\)](#).

¹⁵ [Aanbeveling van het Europees Comité voor systeemrisico's van 27 juni 2019 betreffende kwetsbaarheden op middellange termijn in de niet-zakelijkonroerendgoedsector in Nederland \(ESRB/2019/7\)](#).

¹⁶ [Compliance report of Country-specific Recommendations of the European Systemic Risk Board of 27 June 2019 - part III September 2023](#).

¹⁷ Los daarvan werd geoordeeld dat Nederland de aanbeveling betreffende het juridisch kader voor op de kredietnemer gerichte maatregelen gedeeltelijk had opgevolgd, de aanbevelingen betreffende aanscherping van op de kredietnemer gerichte maatregelen alsook de benadering van kalibratie niet had opgevolgd en de aanbeveling betreffende meer algemene beleidsmaatregelen ter bevordering van structurele veranderingen ten aanzien van hypothecaire leningen en de woningmarkt volledig had opgevolgd.

¹⁸ Zie [ESRB \(2024\): Follow-up report on vulnerabilities in the residential real estate sectors of the EEA countries](#).



pakken. In het rapport werd het opnieuw het belang uitgesproken van opvolging van de eerdere aanbevelingen van het ESRB, rekening houdend de met de financieel-economische conjunctuur.

2.1. Kwetsbaarheden in de sector niet-zakelijk onroerend goed

Na een stijging in de afgelopen jaren heeft het aan de Nederlandse woningmarkt inherente systeemrisico zich op een hoog niveau gestabiliseerd. De markt ontwikkelde zich in hoog tempo doordat de huizenprijzen enkele jaren op rij sterk stegen, met name in 2021 en 2022. Volgens het CBS stegen de huizenprijzen tussen 2018 en 2020 met gemiddeld 8% jaar-op-jaar en bereikte de stijging in januari 2022 zijn hoogtepunt met 21,1% jaar-op-jaar. De prijs werd opgedreven door de lage rente en door structurele factoren, zoals het beperkte aanbod en de hypotheekrenteaftrek, die huishoudens ertoe kan aanzetten te veel te lenen. Door de strikte bestemmingsplannen en de schaarste aan ruimte (vooral in en rond de steden) is het woningaanbod bovendien weinig elastisch. Na een kortstondige en bescheiden daling in 2022-2023 begonnen de huizenprijzen in december 2023 weer te stijgen. Volgens de meest recente cijfers bedroeg de stijging op jaarbasis in april 2024 7,5% en in mei 2024 8,6%. Sterker nog, in april 2024 overtrof de huizenprijsindex het vorige record en DNB verwacht een verdere stijging.

De prijsstijging laat zich deels verklaren door het krappe woningaanbod en de dalende rente, maar er zijn ook nog altijd tekenen van overwaardering. De gemiddelde verkoopprijs in Nederland is sinds medio 2013 ruim verdubbeld. Een ander symptoom van overwaardering is het overbieden door kopers. DNB meldt dat meer dan de helft van de woningen wordt verkocht tegen een hogere prijs dan de vraagprijs. Toen de onderhavige maatregel in 2020 werd bekendgemaakt was dat nog 40%. In lijn hiermee is de gemiddelde transactieperiode ook aanmerkelijk korter geworden en is een maatstaf voor schaarste (het aantal verkochte woningen gedeeld door het aantal te koop staande woningen) eveneens gestegen. Deze is nu hoger dan toen de maatregel oorspronkelijk werd bekendgemaakt en ingevoerd. De cumulatieve stijging van de huizenprijzen over de afgelopen zeven jaar is aanzienlijk hoger dan de inkomensgroei van de huishoudens. Daardoor is de woonquote sinds 2015 met 25% toegenomen en ligt deze nu ruim boven het Europese gemiddelde. Uit de ramingen van het ESRB blijkt verder dat de woningmarkt met ongeveer 20% overgewaardeerd is.¹⁹ Bovendien waren de huizenprijzen eind 2023 18% hoger dan op grond van de historische ontwikkeling van het leenvermogen verwacht zou mogen worden. Dit kan voor banken een prikkel vormen om maximaal kredieten te verstrekken, waardoor ze gevoeliger worden voor een daling op de woningmarkt.

Tegen deze achtergrond van mogelijke overwaardering is de voorraad hypothecaire leningen met een hoge LTV-ratio nog altijd aanzienlijk. NHG-hypotheek niet meegerekend bestaan de hypotheekportefeuilles van de banken voor ongeveer de helft uit leningen met LTV-ratio's van meer dan 55%. Bij een neerwaartse correctie van de huizenprijzen bestaat de kans dat de schuld van kredietnemers met een hoge LTV hoger is dan de marktwaarde van hun woning en dat zij uit voorzorg minder gaan consumeren. Dit kan vervolgens negatieve effecten hebben op de reële economie en het financieel stelsel. Wanbetaling kan optreden wanneer kredietnemers niet langer in staat zijn aan hun rente- en aflossingsverplichtingen te voldoen, met kredietverliezen voor de hypotheekverstrekkers tot

¹⁹ [Risicodashboard ESRB](#). Aangemaakt op: 6 juni 2024



gevolg. Bij prijsdalingen komen hypotheekleningen met een hoge LTV bovendien eerder onder water te staan. Bezitters van wie de woning onder water staat consumeren minder, zo werd tijdens de laatste crisis op de woningmarkt tussen 2008 en 2013 vastgesteld.

2.2. Kwetsbaarheden in de sector huishoudens

De schulden van Nederlandse huishoudens behoren tot de hoogste in Europa. Eind 2023 bedroeg de schuldenlast van Nederlandse huishoudens 93% bpb. Het overgrote deel hiervan zijn hypotheekschulden. De gemiddelde schuldenlast van huishoudens in het eurogebied bedroeg in 2022 54%, dus aanzienlijk minder dan in Nederland. De stijging van de huizenprijzen was groter dan de inkomensgroei, waardoor het risico voor kredietnemers toeneemt.

De huidige hoge rentetarieven kunnen de kwetsbaarheden als gevolg van de schuldenlast van huishoudens nog versterken, vooral gezien het grote aandeel aflossingsvrije hypotheekleningen. Hoewel het aandeel daarvan in het totaal aan uitstaande hypotheekleningen de afgelopen jaren is gedaald, is de populariteit van deze leningen weer toegenomen toen de rente laag was. Aflossingsvrije hypotheekleningen hebben een groter herfinancieringsrisico dan leningen waarop wordt afgelost. In het geval van een lange periode van hoge rente, mogelijk in combinatie met een inflatiepeil dat nog niet het middellange-termijn doel heeft bereikt, kunnen huishoudens gedwongen worden hun consumptie terug te schroeven om aan hun betalingsverplichtingen te blijven voldoen. Dit zou vervolgens negatieve effecten kunnen hebben op de reële economie en het financieel stelsel.

2.3. Kwetsbaarheden in de banksector

Uit stresstests door DNB blijkt dat de verliezen van banken op hypothecaire leningen in een ongunstig scenario omhoog zouden schieten. De activa van banken bestaan voor een belangrijk deel uit hypotheekuitzettingen in Nederland (21%, hetzelfde als bij de vorige kennisgeving van verlenging en 2 procentpunt lager dan in 2019, voordat de maatregel werd ingevoerd). In het vierde kwartaal van 2022 zijn stresstests uitgevoerd waaruit blijkt dat een combinatie van hogere wanbetalingsquotes en lagere onderpandwaarden banken onder druk zou kunnen zetten. De Nederlandse banken zouden zowel direct als indirect worden getroffen: direct door kredietverliezen als gevolg van wanbetaling op leningen en indirect door verminderde consumptie door kredietnemers en tweederonde-effecten uit de reële economie. Net als tijdens de mondiale financiële crisis zouden marktpartijen bovendien minder geneigd zijn om Nederlandse banken te financieren, terwijl die weliswaar minder afhankelijk zijn van marktfinanciering dan voorheen maar nog steeds meer dan gemiddeld in het eurogebied. Dit maakt hen tevens kwetsbaarder voor een correctie van de huizenprijzen. De hoge schuldenlast van huishoudens, gebieden met overgewaardeerde huizenprijzen en soepele kredietvoorwaarden voor hypothecaire leningen zijn de belangrijkste kwetsbaarheden die zouden kunnen leiden tot kredietverliezen binnen de Nederlandse banksector.

De uit deze ontwikkelingen voortvloeiende kwetsbaarheden komen niet tot uiting in de door IRB-banken aan hypothecaire leningen toegekende risicogewichten, die tot de laagste in de EU behoren. Ook uit de meest recente stresstest van DNB blijkt weer dat het verliespotentieel nog steeds aanzienlijk is, terwijl de



hypotheekportefeuilles van IRB-banken nog altijd een lage risicoweging kennen, die sinds de eerste kennisgeving van de maatregel bovendien slechts weinig is gestegen. Daar komt bij dat de verschillen tussen de banken wat betreft hun IRB-risicoweging sinds de invoering van de maatregel zijn toegenomen. Door een ondergrens voor risicogewichten te hanteren worden banken gedwongen een minimale kapitaalbuffer voor hun hypotheekportefeuilles aan te houden, wat helpt te voorkomen dat stijgende huizenprijzen tot een aanzienlijke verlaging van de risicogewichten leiden (doordat bij stijgende huizenprijzen de LTV-ratio daalt). De maatregel is risicogevoelig omdat het gemiddelde minimumrisicogewicht van een portefeuille gedifferentieerd wordt vastgesteld op basis van de LTV van de onderpanden. IRB-banken houden de overgrote meerderheid van de risicoposities in binnenlandse hypothecaire leningen in de Nederlandse banksector aan (96%, vergeleken met 92% in 2022, voordat de huidige maatregel werd bekendgemaakt). Momenteel is het gemiddelde risicogewicht van IRB-banken ongeveer 16%, 30% meer dan het zonder de maatregel zou zijn. Ter vergelijking: bij banken die de standaardbenadering volgen bedraagt het door de CRR voorgeschreven risicogewicht van risicoposities die geheel of gedeeltelijk door hypothecaire leningen op woningen worden gedekt 35%.

Paragraaf 3: doeltreffendheid en doelmatigheid van de maatregel

3.1 Hoe de maatregel het vastgestelde risico bestrijdt

De voorgestelde verlenging van de maatregel heeft primair tot doel om de weerbaarheid van Nederlandse banken tegen een eventuele forse correctie in de woningmarkt te versterken. DNB neemt een verhoogd systeemrisico in de woningmarkt waar, met aanhoudende stijgingen van de huizenprijzen in de afgelopen jaren. In het licht van de aanzienlijke kwetsbaarheden in het systeem worden de aan Nederlandse hypothecaire leningen toegekende risicogewichten vanuit macroprudentieel oogpunt daarom als laag beoordeeld. Het ESRB stelde dit al in zijn aanbeveling uit 2019 en zijn verslag uit 2024.

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



met een hoge LTV in portefeuille hebben, worden ze bovendien ontmoedigd om dergelijke nieuwe leningen te verstrekken.

DNB is van oordeel dat een van de LTV afhankelijke ondergrens een betere optie is dan een vaste opslag.

Een vaste opslag zou verstrend kunnen werken, doordat IRB-banken dan minder worden gestimuleerd om bij hun ramingen conservatieve parameters te hanteren, aangezien die ertoe zouden leiden dat de som van het IRB-risicogewicht en de opslag hoger uitkomt. Bij een LTV-afhankelijke ondergrens heeft de maatregel daarentegen grotere kapitaaleffecten voor portefeuilles met meer risicovolle leningen (met een relatief hoge LTV), waardoor deze voor IRB-banken minder aantrekkelijk zouden moeten worden. En uit recent intern onderzoek van DNB blijkt inderdaad dat de maatregel in 2022 en 2023 niet tot riskantere hypotheekverstrekking heeft geleid.

In zijn vorige advies wees het ESRB erop dat de maatregel procyclisch zou kunnen werken als hij niet regelmatig werd geëvalueerd, maar DNB heeft geen aanwijzingen voor procycliciteit gevonden.

Omdat de marktwaarde als kalibratie-instrument wordt gebruikt, heeft het ESRB eerder zijn bezorgdheid uitgesproken dat de maatregel minder streng zou worden bij stijgende huizenprijzen en juist strenger als de prijzen daalden. DNB heeft dit patroon niet waargenomen in de data. Sinds de invoering van de maatregel is het gemiddelde risicogewicht na toepassing van de ondergrens gelijk gebleven op 15-16%, en slechts licht gestegen terwijl de huizenprijsindex daalde. Voor de meeste banken geldt dat de IRB-risicogewichten sterker reageren op veranderingen in de huizenprijzen dan risicogewichten die worden berekend met de ondergrens uit deze maatregel. DNB benadrukt dat ze de effecten van de maatregel blijft evalueren teneinde de effectiviteit te waarborgen en onbedoelde procyclische effecten te voorkomen, en dat de kalibratie wordt aangepast als een duurzame omslag wordt waargenomen. Mochten de risico's zich voordoen, dan zou dit een reden zijn om de maatregel in te trekken, aldus DNB, zodat het kapitaal kan worden aangewend om mogelijke verliezen op te vangen.

DNB heeft de kalibratie van de maatregel en de toekomstige geschiktheid ervan mede bepaald aan de hand van enkele tests.

Daarbij was onder andere een top-downstresstest volgens het ongunstige scenario uit de EU-brede stresstest 2023 van de EBA (Europese Bankautoriteit). Daarin werd een ernstige schok op de woningmarkt gesimuleerd met onder andere een cumulatieve daling van de huizenprijzen van meer dan 30% en een sterke stijging van de rentetarieven, waardoor het voor huishoudens veel lastiger werd aan hun rente- en aflossingsverplichtingen te voldoen. Anders dan bij de bottom-upbenadering in de EBA-stresstest werd een top-downmodel ontwikkeld dat conservatieve ramingen opleverde door mogelijke verliezen van banken op een uniforme manier te berekenen. De stresstest is inmiddels uitgevoerd op de binnenlandse hypotheekportefeuilles van zes banken waarop de maatregel ex artikel 458 van toepassing is,²⁰ en niet, zoals eerder, op de gehele portefeuille van vier banken. DNB heeft een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd waarbij de mogelijke kredietverliezen op hypotheek werden getoetst aan de hoogste cumulatieve stijging van kredietverliezen die over een periode van drie jaar in de historische cijfers is terug te vinden. Uit beide tests bleek dat de banken aanzienlijke verliezen op hun hypotheekportefeuilles zouden lijden en dat ze meer aanvullend kapitaal zouden moeten aanhouden om voldoende schokbestendig te zijn als zich op de woningmarkt systeemrisico's zouden voordoen.

²⁰ De maatregel geldt sinds kort ook voor een zevende bank, maar deze is niet in de test opgenomen omdat niet tijdig gegevens konden worden aangeleverd.



Op basis van gegevens voor het vierde kwartaal van 2023 heeft de maatregel naar schatting € 2,4 miljard aan tier 1-kernkapitaal opgeleverd, wat bijdraagt aan de schokbestendigheid van de banksector bij een ernstige neergang. Dat is minder dan in 2022 (toen het kapitaaleffect van de maatregel op € 4,5 miljard werd geraamd). De reden is dat het verschil tussen de risicogewichten volgens de IRB en volgens de maatregel ex artikel 458 van de CRR voor bepaalde banken kleiner werd. Gezien de verhoogde risico's en de impact van de stresstests acht DNB dit toch proportioneel. Per saldo zal verlenging van de maatregel er naar verwachting toe leiden dat de gemiddelde risicogewichten van IRB-banken ongeveer 4 procentpunt hoger uitkomen dan zonder de maatregel (op 16%, in plaats van de 12% van vóór toepassing van de maatregel).

Naast de maatstaf voor risicogewicht waarvoor momenteel een verlenging wordt overwogen heeft Nederland op de kredietnemer van woninghypotheken gerichte maatregelen genomen alsook kapitaalmaatregelen die een ander of meer algemeen doel dienen. Daarbij valt te denken aan de maximale LTV voor woninghypotheken, die in Nederland momenteel op 100% ligt. Dat wordt als zeer hoog beschouwd, zowel in absolute zin als ten opzichte van de potentiële overwaardering en vergeleken met andere landen.²¹ De woonquote is in Nederland een functie van het huishoudinkomen en de hypotheekrente. Vijf banken die zijn aangemerkt als systeemrelevante instellingen, waaronder vier IRB-banken, moeten voldoen aan de buffervereiste voor andere systeemrelevante instellingen (OS-II) van 0,25% tot 2%.²² De systeemrisicobuffer werd in 2020 verlaagd en is sindsdien voor alle banken op nul gesteld. Sinds 31 mei 2024 geldt een anticyclische kapitaalbuffer (countercyclical capital buffer – CCyB) van 2%, conform het oogmerk van DNB om in een standaardrisico-omgeving (waarin de conjunctuurrisico's niet bijzonder hoog, maar ook niet bijzonder laag zijn) aan dit niveau vast te houden.²³

Een ondergrens voor risicogewicht zorgt er ook voor dat de macroprudentiële buffers effectief blijven. Voor kapitaalbuffers, zoals de O-SII-buffer en de CCyB, worden risicogewogen activa als noemer gebruikt. Bij verder dalende risicogewichten zouden deze buffers minder effectief worden. Iets dergelijks kan gelden voor de huidige maatregel als de afnemende risicogewichten het gevolg zouden zijn van stijgende huizenprijzen en lagere LTV-ratio's. Het effect van lagere LTV-ratio's op de doeltreffendheid van de huidige maatregel zou echter beperkt worden door de 'constante' component (het risicogewicht van 12% tot aan een LTV van 55%), die een 'absolute' ondergrens onder het risicogewicht voor Nederlandse hypotheken legt.

Hoewel DNB van mening is dat er tot nu toe geen overlap bestaat met de onlangs ingevoerde 'outputvloer' (ondergrens voor de uitkomsten van interne modellen), moet dit in het vervolg worden gemonitord. Op 1 januari 2025 wordt CRR III van kracht en daarmee ook de outputvloer. Voor die laatste gelden enkele overgangmaatregelen, waaronder een geleidelijke infasering over vijf jaar en discretionaire bevoegdheid voor de lidstaten bij de berekening ervan. DNB is van mening dat er tussen de onderhavige maatregel en de outputvloer

²¹ De maximale LTV is geleidelijk verlaagd, van 106% in 2012 tot 100% in 2018, maar ondanks een aanbeveling van het Nederlandse Financieel Stabieliteitscomité lijkt de Nederlandse regering, die bevoegd is om wettelijk bindende maatregelen te nemen, momenteel niet van plan om de maximale LTV verder te verlagen.

²² De vijf systeemrelevante Nederlandse banken en hun O-SII-bufferpercentages zijn: ING Bank (2%); Rabobank (1,75%); ABN Amro Bank (1,25%); Volksbank (0,25%); BNG Bank (0,25%). De vier eerstgenoemde zijn IRB-banken.

²³ Zie bijvoorbeeld: [DNBulletin](#), 27 mei 2022.



geen overlap bestaat omdat de laatste betrekking heeft op modelrisico's in plaats van het systeemrisico van specifieke activacategorieën en bovendien een geaggregeerde maatstaf is. De outputvloer zou in de praktijk echter een indirect effect op het modelrisico voor risicoposities in woninghypotheken kunnen hebben, afhankelijk van de balanssamenstelling en de wijze waarop IRB-banken de maatstaf in hun portefeuilles toepassen. In specifieke gevallen zou dan overlap kunnen ontstaan tussen de onderhavige maatregel en de toepassing van de outputvloer. De verwachting is echter dat de outputvloer gedurende de gewenste verlengingsperiode van deze maatregel ex artikel 458 van de CRR (tot 1 december 2026) voor geen van de Nederlandse IRB-banken zal gelden. In deze fase bestaat er dan ook geen overlap tussen de outputvloer en ondergrens voor risicogewichten. Toch vraagt het ESRB aan DNB om te controleren op mogelijke overlappen en steeds te zorgen voor passende kalibratie, ook nadat de outputvloer is ingevoerd en ingefaseerd.

3.2 Hoe de maatregel zich verhoudt tot mogelijke alternatieven

Conform artikel 458 van de CRR wordt in deze paragraaf beoordeeld of er in het kader van de CRD en de CRR andere beschikbare macroprudentiële instrumenten beschikbaar zijn die de toename van het systeemrisico adequaat het hoofd zouden kunnen bieden, rekening houdend met hun relatieve effectiviteit. Het gebruik van dergelijke instrumenten moet worden overwogen voordat wordt overgegaan op strengere nationale maatregelen volgens artikel 458 van de CRR. Deze kwestie is al behandeld bij de beoordeling van de huidige maatregel door het ESRB. De belangrijkste redenen waarom deze maatregelen geen geschikt alternatief worden geacht voor de beoogde verlenging van de maatregel ex artikel 458 van de CRR blijven dezelfde.

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

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

Op grond van artikel 124 van de CRR kan het vastgestelde systeemrisico niet doeltreffend worden aangepakt, aangezien maar een klein deel van de hypothecaire leningen in Nederland wordt verstrekt door banken die de standaardbenadering toepassen (circa 4%). Bovendien zijn de gemiddelde risicogewichten van banken die de standaardbenadering toepassen aanzienlijk hoger dan die van IRB-banken en worden ze in verhouding tot het systeemrisico door DNB hoog genoeg bevonden.

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



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

Omdat artikel 164 van de CRR een beperkte reikwijdte heeft – het beperkt zich tot het LGD – is het ESRB van mening dat een dergelijke maatregel tekort zou schieten om het beoogde doel van de ontwerpmaatregel te verwezenlijken en zelfs tot onbedoelde resultaten zou kunnen leiden. Een verhoging van het LGD zou voornamelijk leningen met een relatief lage LGD treffen, maar dat zijn doorgaans ook de leningen met een relatief lage LTV, waaraan mogelijk dus een laag risico is verbonden. Ervan uitgaand dat de interne modellen correct zijn gekalibreerd zouden bovendien de meer behoudend opererende banken door een dergelijke maatregel worden benadeeld. Verder zou een LGD-maatregel ook van invloed zijn op andere microprudentiële parameters, zoals de berekening van de verwachte verliezen overeenkomstig de artikelen 158 en 159 van de CRR, wat niet het beoogde doel van de maatregel is.

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

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

Met een sectorale systeemrisicobuffer zou het vastgestelde systeemrisico minder doeltreffend en doelmatig worden aangepakt dan met de maatregel waarop het voorstel tot verlenging betrekking heeft, aangezien de effecten ervan afgezwakt zouden kunnen worden door afnemende en, vanuit macroprudentieel oogpunt gezien, te lage IRB-risicogewichten voor hypothecaire leningen. Een sectorale systeemrisicobuffer kan alleen worden opgelegd als een percentage van de huidige risicogewogen activa. Afnemende risicogewichten kunnen daarom leiden tot een lagere kapitaalvereiste voor een bepaald percentage van de systeemrisicobuffer, zelfs wanneer kwetsbaarheden op de woningmarkt zouden toenemen. Bovendien is DNB van mening dat het veel complexer zou zijn om de risicogevoelige benadering van de maatregel waarop het voorstel tot verlenging (verbonden aan de LTV-ratio's) betrekking heeft te realiseren met behulp van een sectorale systeemrisicobuffer.

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

De anticyclische kapitaalbuffer (CCyB) kan worden gebruikt om de procycliciteit in het financiële stelsel enigszins te verminderen. Deze vereiste is van toepassing op nationale risicoposities. De hoogte van de anticyclische kapitaalbuffer (in procenten) wordt op kwartaalbasis vastgesteld door de aangewezen autoriteit. De



aangewezen autoriteiten volgen een specifieke methode op basis van een aanbeveling van het ESRB.²⁴ In DNB's huidige analytische raamwerk ter vaststelling van de CCyB wordt gestreefd naar een anticyclische kapitaalbuffer van 2% voor een standaard risico-omgeving (als de cyclische systeemrisico's noch bijzonder hoog, noch bijzonder laag zijn).

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

Paragraaf 4: analyse van de nettovoordelen van de maatregel

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

De maatregel waarop het voorstel tot verlenging betrekking heeft blijft naar verwachting bijdragen aan de schokbestendigheid van het Nederlandse bankstelsel en bijgevolg mogelijk ook aan die van de Nederlandse economie als geheel. De Nederlandse economie is bijzonder gevoelig voor schokken in de huizenprijzen, waarbij met name banken en huishoudens kwetsbaar zijn voor een neerwaartse correctie (zie paragraaf 2). De banken zouden hard worden getroffen, niet alleen rechtstreeks, omdat ze posities in hypotheek bezitten, maar ook door indirecte effecten van de hoge schuldenlast van de Nederlandse huishoudens, waardoor die kwetsbaar zijn voor een neerwaartse correctie in de woningmarkt. Uit stresstests is gebleken dat de verwachte verliezen van banken op hypothecaire leningen in een ongunstig scenario hoog zouden kunnen oplopen (zie paragraaf 3.1).

Nu de kwetsbaarheden in verband met de Nederlandse woningmarkt zich op een hoog niveau hebben gestabiliseerd acht het ESRB het passend de kalibratie van de voorgestelde maatregel ongewijzigd te laten. Hoewel de huizenprijzen in 2022-2023 een bescheiden, tijdelijke daling vertoonden, stijgen ze inmiddels weer en zal die stijging naar verwachting in de nabije toekomst doorzetten. Uit de meeste indicatoren, zoals de huizenprijsindex, ramingen van de overwaardering op de woningmarkt, de schuldenlast van huishoudens, de mate van blootstelling van de banken aan de hypotheekmarkt en de kredietacceptatievoorwaarden duiden nog altijd op een verhoogd risico voor de woningmarkt en een grote mate van kwetsbaarheid bij de banken. Het ESRB acht het daarom passend de kalibratie van de maatregel onder de huidige omstandigheden ongewijzigd te laten.

²⁴ Aanbeveling van het Europees Comité voor systeemrisico's van 18 juni 2014 inzake ESRB-richtsnoeren voor het vaststellen van anticyclische bufferpercentages (ESRB/2014/1) (PB C 293 van 2.9.2014, blz. 1).



Het gerichte karakter en de risicogevoeligheid van de maatregel hebben tot doel overloopeffecten naar de totale kredietverlening en de reële economie te voorkomen en dragen op die manier bij tot de proportionaliteit van de maatregel. Omdat de woningmarkt een van de belangrijkste binnenlandse bronnen van systeemrisico in Nederland is, is de maatregel gericht op risicoposities die zijn gedekt door niet-zakelijk onroerend goed. De maatregel raakt alleen banken, omdat hun bestendigheid tegen het indirecte effect van een baisse op de woningmarkt waarschijnlijk een groter punt van zorg is dan voor verzekeraars en pensioenfondsen. Bankieren nemen immers zo'n 70% van de Nederlandse hypotheekmarkt voor hun rekening en zijn zeer gevoelig voor de ontwikkelingen op de woningmarkt, aangezien 21% van hun activa uit binnenlandse hypotheekleningen bestaat. De maatregel moet de weerbaarheid van de banken vergroten en is niet bedoeld om de huizenprijzen te beïnvloeden.

4.2 Effecten op de binnenlandse en grensoverschrijdende kredietverlening

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

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

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

4.3 Kans op 'weglekken' en toezichtarbitrage

Banken hebben weinig gelegenheid om door middel van modeloptimalisatie de effecten van de maatregel te verkleinen. Dit komt doordat de kalibratie afhankelijk is van de LTV-ratio van de onderliggende hypothecaire leningen en niet van modeluitkomsten. Ook de prikkel om op riskantere vormen van kredietverlening over te stappen is zwak, omdat de risicogewichten toenemen naarmate de LTV-ratio stijgt.

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



op de kredietnemer gerichte maatregelen in Nederland voor zowel banken als niet-banken, wat de kans op weglekken beperkt.

Conclusies

De voorgestelde verlenging van de maatregel heeft primair tot doel de verbetering van de weerbaarheid van Nederlandse banken tegen een eventuele forse correctie in de woningmarkt voort te zetten. Nederlandse banken zijn in hoge mate blootgesteld aan de Nederlandse hypotheekmarkt. Het ESRB heeft de aandacht gevestigd op de hoge hypotheekschuldenlast, de hoge LTV-ratio's en het aanzienlijke aandeel kredietnemers met een totale schuld die hoger is dan de waarde van hun woning de afgelopen jaren. Tegelijkertijd heeft het ESRB geconstateerd dat de IRB-risicogewichten van Nederlandse hypothecaire leningen, die tot de laagste in de EU behoren, geen accurate afspiegeling vormen van het verhoogde systeemrisico in de woningmarkt. Het ESRB is daarom van oordeel dat de verlenging van de huidige maatregel van belang is om de weerbaarheid van de Nederlandse banken te waarborgen tegen het systeemrisico dat zich in de woningmarkt zou kunnen voordoen.

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

Aangezien de kwetsbaarheden in verband met de Nederlandse woningmarkt zich op een hoog niveau hebben gestabiliseerd acht het ESRB het passend de kalibratie van de voorgestelde maatregel ongewijzigd te laten. Sinds de eerste aankondiging van deze maatregel is het systeemrisico voor de Nederlandse woningmarkt verder toegenomen; het heeft zich recentelijk op een hoog niveau gestabiliseerd. Het ESRB acht het daarom passend om de kalibratie van de maatregel in de huidige situatie ongewijzigd te laten. Niettemin merkt het ESRB op dat de maatregel mogelijk minder streng wordt terwijl de kwetsbaarheden op de woningmarkt blijven toenemen. DNB moet de schokbestendigheid van zowel huishoudens als banken blijven monitoren en indien nodig de juiste beleidsmaatregelen nemen om de risico's in verband met de woningmarkt in Nederland tegen te gaan, maar daarbij wel procyclische effecten op de reële economie en het financiële stelsel vermijden. Het ESRB vraagt DNB tevens de mogelijk overlap tussen de maatregel en de outputvloer te monitoren.