

Brussel, 29.11.2018
COM(2018) 768 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**over de geschiktheid van het prijsindexcijfer van door de eigenaar bewoonde woningen
om te worden geïntegreerd in het geharmoniseerde indexcijfer van de
consumptieprijzen**

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE
AAN HET EUROPEES
PARLEMENT EN DE RAAD
over
de geschiktheid van het prijsindexcijfer van door de eigenaar bewoonde woningen
om te worden geïntegreerd in het geharmoniseerde indexcijfer van de
consumptieprijzen**

1. INLEIDING

In artikel 3, lid 7, van Verordening (EU) 2016/792⁽¹⁾ wordt van de Commissie vereist dat zij uiterlijk op 31 december 2018 een verslag opstelt waarin wordt nagegaan of het passend is het prijsindexcijfer van door de eigenaar bewoonde woningen (owner-occupied housing – OOH) in het geharmoniseerde indexcijfer van de consumptieprijzen (HICP – harmonised index of consumer prices) te integreren. Bij het opstellen van dit verslag heeft de Commissie de Europese Centrale Bank (ECB), als voornaamste gebruiker van het HICP, om haar mening gevraagd en daarnaast de lidstaten geraadpleegd over de haalbaarheid om het OOH-prijsindexcijfer te verstrekken in overeenstemming met de HICP-vereisten.

Het HICP is een indexcijfer van de consumptieprijzen dat is ontworpen om de inflatie in de lidstaten op een geharmoniseerde manier te meten. Het werd ontwikkeld voor gebruik door de Commissie en de ECB bij hun beoordeling van de prijsstabiliteit in de lidstaten op grond van artikel 140 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Vóór de vaststelling van Verordening (EU) 2016/792 werden de samenstelling, verzameling en verspreiding van het HICP geregeld door Verordening (EG) nr. 2494/95⁽²⁾ en de uitvoeringsverordeningen daarvan.

Het HICP werd voor de eerste keer gepubliceerd in 1997. In die tijd bestond er geen consensus over het feit of de kosten van door de eigenaar bewoonde woningen hier ook onder zouden moeten vallen. Er werd destijds nagegaan of het mogelijk was om een index op te stellen op basis van het begrip "nettoverwerving", waarbij aanzienlijke praktische problemen voor de lidstaten werden vastgesteld. In 2000 lanceerde Eurostat, na overleg met de ECB, een proefproject om de lidstaten aan te moedigen na te gaan hoe zij op basis van dit begrip een OOH-indexcijfer konden samenstellen. De vaststelling van Verordening (EU) nr. 93/2013 van de Commissie⁽³⁾ voorzag in een rechtsgrondslag voor de samenstelling van een onafhankelijk OOH-kwartaalprijsindexcijfer op basis van "nettoverwerving". Vervolgens werd in het kader van Verordening (EU) 2016/792 een vereiste ingevoerd om een dergelijk indexcijfer samen te stellen en te verspreiden.

Dit verslag bevat de beoordeling van de Commissie, in het licht van de toepasselijke wettelijke vereisten, van de geschiktheid van het OOH-prijsindexcijfer voor integratie in het HICP.

⁽¹⁾ Verordening (EU) 2016/792 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende geharmoniseerde indexcijfers van de consumptieprijzen en van de huizenprijzen en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 2494/95 van de Raad (PB L 135 van 24.5.2016, blz. 11).

⁽²⁾ Verordening (EG) nr. 2494/95 van de Raad van 23 oktober 1995 inzake geharmoniseerde indexcijfers van de consumptieprijzen (PB L 257 van 27.10.1995, blz. 1).

⁽³⁾ Verordening (EU) nr. 93/2013 van de Commissie van 1 februari 2013 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 2494/95 van de Raad inzake geharmoniseerde indexcijfers van de consumptieprijzen, wat de vaststelling van indexcijfers van de prijzen van door de eigenaar bewoonde woningen betreft (PB L 33 van 2.2.2013, blz. 14).

2. HICP-VEREISTEN

Krachtens artikel 3, lid 3, van Verordening (EU) 2016/792 moet het HICP de prijswijzigingen bevatten van goederen en diensten die in de monetaire consumptieve bestedingen van de huishoudens zijn opgenomen. Het belangrijkste punt hier is de nadruk op:

i) werkelijke monetaire transacties; en ii) consumptieve bestedingen.

In artikel 7, leden 1 en 3, van de verordening wordt van de lidstaten vereist dat ze een volledige reeks HICP-gegevens verstrekken binnen 15 kalenderdagen na het einde van de referentiemaand (20 kalenderdagen voor de indexcijfers van januari). De lidstaten die de euro als munt hebben moeten de flashraming van het HICP uiterlijk op de voorlaatste kalenderdag van de maand waarop deze betrekking heeft, verstrekken.

3. OOH-PRIJSINDEXCIJFER VAN EUROSTAT

OOH-kosten zijn de kosten met betrekking tot de aankoop en het onderhoud van, alsook het wonen in de eigen woning. De belangrijkste benaderingswijzen voor het meten van de inflatie voor bewoners van een eigen woning in het kader van een indexcijfer van de consumptieprijzen zijn:

- de benadering op basis van (netto)verwerving;
- de benadering op basis van gebruik (waar zowel de gebruiks- als de huurequivalentiebenadering onder vallen), en
- de benadering op basis van betalingen.

Al deze benaderingswijzen houden conceptueel gezien steek, vinden hun grondslag in de economische theorie en hebben zo hun sterke en zwakke punten⁽⁴⁾. De keuze van de meest geschikte benaderingswijze voor het meten van de inflatie hangt af van de gebruikersbehoeften en het doel van het indexcijfer. Voor het HICP werd geoordeeld dat de benadering op basis van nettoverwerving het meest geschikt is, omdat deze het best aansluit bij het doel van het HICP, d.w.z. het meten van de verandering in de tijd van de totale bestedingen met betrekking tot alle werkelijke monetaire transacties van huishoudens voor de aankoop van goederen en diensten voor consumptieve doeleinden. Alle andere alternatieven maken gebruik van toerekeningen en wijken daarom af van werkelijke monetaire transacties. Dit is de voornaamste reden waarom Eurostat er in 2000 voor heeft gekozen om nettoverwerving te gebruiken voor het OOH-prijsindexcijfer.

Bij de nettoverwerving van het OOH-prijsindexcijfer wordt de ontwikkeling weergegeven van de transactiepreizen van woningen die nieuw zijn voor de sector huishoudens, en van andere goederen en diensten die huishoudens verwerven in hun hoedanigheid van bewoner van een eigen woning. Transacties tussen huishoudens worden hier niet in opgenomen. Het bestaat uit de volgende subindexcijfers (artikel 3, lid 1, van Verordening (EU) nr. 93/2013):

O.1.1 Verwerving van woningen

O.1.1.1 Nieuwe woningen

O.1.1.1.1 Aankopen van nieuwe woningen

⁽⁴⁾ Zie hoofdstuk 1 van de "[Technical manual on Owner-Occupied Housing and House Price Indices](#)" van Eurostat voor een uitvoerige discussie over de voor- en nadelen van de verschillende methoden.

O.1.1.1.2 Zelfgebouwde woningen en ingrijpende renovaties

O.1.1.2 Bestaande woningen die nieuw zijn voor de sector huishoudens

O.1.1.3 Andere diensten in verband met de verwerving van woningen

O.1.2 Eigendom van woningen

O.1.2.1 Grote reparaties en onderhoud

O.1.2.2 Verzekeringen in verband met woningen

O.1.2.3 Andere diensten in verband met de eigendom van woningen

De waarde van grond is niet opgenomen in de bestedingsgewichten voor woningen van het OOH-prijsindexcijfer (categorieën O.1.1.1 en O.1.1.2), maar het prijsindexcijfer houdt momenteel rekening met de volledige transactieprijs van woningen (d.w.z. het gebouw en de grond waarop het staat).

Zoals vereist in artikel 6, lid 2, van Verordening (EU) 2016/792 moet het indexcijfer elk kwartaal worden samengesteld. Het wordt momenteel 100 dagen na het einde van het referentiekwartaal gepubliceerd.

4. BEOORDELING VAN DE GESCHIKTHEID VAN HET OOH-PRIJSINDEXCIJFER VOOR INTEGRATIE IN HET HICP

Uit het bovenstaande komen twee soorten criteria naar voren voor de beoordeling van de geschiktheid van het OOH-prijsindexcijfer voor integratie in het HICP:

- conceptueel – deze criteria houden verband met:
 - de behoefte om enkel werkelijke monetaire transacties op te nemen; en
 - de mogelijke uitbreiding van het toepassingsgebied van het HICP om activa te omvatten (gebouwen en grond van woningen); en
- praktisch – deze criteria verwijzen naar de haalbaarheid om een indexcijfer te genereren in overeenstemming met de HICP-normen inzake frequentie en tijdigheid.

4.1. Conceptuele aspecten

De *Nettoverwerving* voor OOH is de enige methode die voldoet aan de vereiste om uitsluitend gebaseerd te zijn op werkelijke monetaire transacties. Zodoende voldoet nettoverwerving voor het OOH-prijsindexcijfer automatisch aan het eerste criterium.

De opname van de aankoop van woningen (gebouwen en de grond waarop ze staan) in het toepassingsgebied van het HICP is echter controversieel. Hoewel er een algemene consensus bestaat dat indexcijfers van de consumptieprijs tot doel hebben de prijswijzigingen van consumptiegoederen en diensten te meten, is het concept *consumptie* onnauwkeurig. Over de vraag of de kosten van het gebouw en de grond, die samen de kosten van de aankoop van woningen vormen, moeten worden opgenomen, zijn de meningen in de officiële statistieken verdeeld.

- Eén opvatting is terug te vinden in het toepassingsgebied van het HICP vermeld in artikel 3, lid 3, van Verordening (EU) 2016/792: "monetaire consumptieve bestedingen van huishoudens": het gedeelte van het aggregaat van de nationale rekeningen van consumptieve bestedingen van de huishoudens in monetaire

transacties. In de nationale rekeningen worden gebouwen van woningen behandeld als geproduceerde niet-financiële activa en grond als niet-geproduceerde niet-financiële activa. Daarom vallen aankopen van woningen vanuit het standpunt van nationale rekeningen niet onder consumptieve bestedingen van huishoudens. Dit houdt in dat het huidige toepassingsgebied van het HICP zou moeten worden uitgebreid om de nettoverwerving van OOH te omvatten.

- Toen in het jaar 2000 het proefproject voor de ontwikkeling van een OOH-prijsindexcijfer werd uitgewerkt, heeft Eurostat gesprekken gevoerd met de ECB en de lidstaten over hoe nettoverwerving kan worden gebruikt om OOH op te nemen in het HICP. Tijdens deze gesprekken kwam een alternatieve opvatting naar voren (met een standpunt dat verschilde van dat van de nationale rekeningen), waaruit voortvloeide dat de kosten voor grond kunnen worden beschouwd als investering (activa) en de kosten voor gebouwen als consumptie. De redenering hierachter is dat, hoewel het gebouw (als een soort duurzaam goed met een zeer lange levensduur) zal worden verbruikt (d.w.z. consumptie van vast kapitaal), de grond een constante kwaliteit behoudt (behalve onder zeer uitzonderlijke omstandigheden). Deze opvatting beschouwt de nettoverwerving van OOH als conceptueel haalbaar voor integratie in het HICP, maar vereist dat gebouw en grond worden gescheiden ten behoeve van prijzen en gewichten. Dit was het standpunt dat de ECB naar voren bracht bij de voorbereiding van dit verslag.

In de praktijk is het normaal gezien enkel via modellering mogelijk om de prijscomponenten voor grond en gebouw te scheiden, aangezien grond en gebouw meestal als één pakket met een algemene transactieprijs worden aangekocht. Om via modellering te komen tot de scheiding van prijzen zou echter inhouden dat het HICP niet langer beperkt blijft tot werkelijke monetaire transacties. Bovendien toont de academische literatuur aan dat de resulterende prijsschattingen sterk kunnen verschillen, afhankelijk van de onderliggende veronderstellingen.

- Een derde opvatting is gebaseerd op een analogie met het HICP-prijsindexcijfer voor werkelijke (markt)huurprijzen dat de kosten bijhoudt van zowel het gebouw als de grond van de woningen die worden verhuurd. Volgens deze opvatting kan worden gepleit voor de opname van zowel het gebouw als de grond in het OOH-component van het indexcijfer van de consumptieprijzen, zoals nu reeds gebeurt in het prijsindexcijfer voor markthuurprijzen. Deze opvatting beschouwt de nettoverwerving van OOH als conceptueel geschikt voor integratie in het HICP zonder de scheiding van gebouw en grond.

Ten slotte kan worden gesteld dat de integratie van de nettoverwerving van OOH zou betekenen dat er wordt afgeweken van het toepassingsgebied van het HICP dat wordt afgeleid van de nationale rekeningen. In officiële statistieken zijn de meningen verdeeld over de vraag of de kosten voor gebouw en grond (die samen de aankoopkosten van een woning vormen) kunnen worden beschouwd als consumptieve besteding die kan worden opgenomen in een indexcijfer van de consumptieprijzen of dat gebouw en grond moeten worden beschouwd als activa en dus niet moeten worden opgenomen. Vanuit conceptueel standpunt blijft de integratie van de kosten voor woningen in het HICP daarom controversieel.

4.2. Praktische aspecten

Het OOH-prijsindexcijfer wordt momenteel elk kwartaal samengesteld en wordt 100 dagen na het einde van het referentiekwartaal gepubliceerd. Om te voldoen aan de HICP-vereisten zou

het prijsindexcijfer elke maand moeten worden geproduceerd en aan het einde van de referentiemaand als flashraming en 15 dagen later als volledig indexcijfer moeten worden gepubliceerd.

De informatie in dit deel is gebaseerd op de antwoorden van de lidstaten op een beoordeling van Eurostat in de zomer van 2017. De drie belangrijkste OOH-subindexcijfers (samen goed voor 85 % van de totale OOH-besteding) worden hieronder besproken in de volgorde van hun gemiddelde weging in totale OOH voor de periode 2010-2017 in de lidstaten waarvoor gegevens beschikbaar waren:

- O.1.1.1.2 *Zelfgebouwde woningen en ingrijpende renovaties*
- O.1.1.1.1 *Aankopen van nieuwe woningen*
- O.1.2.1 *Grote reparaties en onderhoud*

Voor het indexcijfer voor *Zelfgebouwde woningen en ingrijpende renovaties* zijn de bronnen die het meest worden gebruikt door de lidstaten het indexcijfer van de bouwkosten, het indexcijfer van de afzetprijzen in de bouw of een combinatie van de twee. In de meeste landen worden deze indexcijfers elke maand geproduceerd zoals bepaald door Verordening (EG) nr. 1165/98⁽⁵⁾ en het voorstel van de Commissie voor een kaderverordening voor de integratie van bedrijfsstatistieken⁽⁶⁾. Slechts twee lidstaten hebben gemeld dat zij een maandelijks (prijs)indexcijfer van de bouwkosten hebben samengesteld, maar in één geval is het indexcijfer gedeeltelijk gebaseerd op ramingen (i.p.v. transactiegegevens zoals vereist door het HICP) en in het andere geval is het tijdschema niet geschikt voor het HICP.

Voor het indexcijfer voor *Aankopen van nieuwe woningen* gebruiken de meeste lidstaten administratieve gegevens als bron (transactieregisters). In de meeste gevallen wordt het aantal over een maand verspreide transacties gezien als onvoldoende om een betrouwbaar indexcijfer te produceren: de resultaten zullen veel meer schommelen en minder nauwkeurig zijn dan gegevens op kwartaalbasis. Bovendien gaat het normaal gesproken tot één jaar na de referentiemaand om voorlopige cijfers, terwijl voor het HICP een voorlopig indexcijfer definitief moet worden vastgesteld bij de bekendmaking van de volgende maand (artikel 9 van Verordening (EG) nr. 1921/2001⁽⁷⁾).

De tijdigheidsvereiste van het HICP is vanwege de administratieve tijdschema's voor de registratie van woningtransacties nog uitdagender dan de maandelijkse frequentie. Zodra notarissen de definitieve aankoopovereenkomst hebben gesloten, hebben zij over het algemeen ten minste twee weken (in sommige gevallen tot twee maanden) nodig om de gegevens in te dienen bij het registratiekantoor. Dit betekent dat slechts een fractie van de transacties die worden afgerond in de referentiemaand worden geregistreerd tegen het einde van die maand, waardoor er nog minder gegevens beschikbaar zijn voor de gegevensverzamelaars.

⁽⁵⁾ Verordening (EG) nr. 1165/98 van de Raad van 19 mei 1998 inzake kortetermijnstatistieken, PB L 162 van 5.6.1998, blz. 1).

⁽⁶⁾ Voorstel van de Commissie van 6 maart 2017 voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende Europese bedrijfsstatistieken tot wijziging van Verordening (EG) nr. 184/2005 en tot intrekking van tien wetgevingsbesluiten op het gebied van bedrijfsstatistieken (COM(2017) 114 final).

⁽⁷⁾ Verordening (EG) nr. 1921/2001 van de Commissie van 28 september 2001 houdende gedetailleerde regels voor de uitvoering van Verordening (EG) nr. 2494/95 van de Raad wat de minimumnormen voor herzieningen van het geharmoniseerde indexcijfer van de consumptieprijzen betreft en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2602/2000 (PB L 261 van 29.9.2001, blz. 49).

Voor het indexcijfer voor *Grote reparaties en onderhoud* gebruiken de meeste landen het indexcijfer van de bouwkosten, het indexcijfer van de afzetprijzen in de bouw of een combinatie van de twee. Daarom zijn de opmerkingen in verband met het indexcijfer voor *Zelfgebouwde woningen en ingrijpende renovaties* ook hier van toepassing.

Ter afronding:

- het indexcijfer voor *Zelfgebouwde woningen en ingrijpende renovaties* en het indexcijfer voor *Grote reparaties en onderhoud* worden gebaseerd op het indexcijfer van de bouwkosten en/of het indexcijfer van de afzetprijzen in de bouw, die in het merendeel van de lidstaten slechts elk kwartaal worden geproduceerd; en
- voor het indexcijfer voor *Aankopen van nieuwe woningen* gebruiken de meeste lidstaten als bron administratieve gegevens die in sommige gevallen de productie van een schommelend en minder nauwkeurig maandelijks indexcijfer in de hand zouden kunnen werken, maar dit zou niet voldoen aan de HICP-vereiste inzake tijdigheid.

Over het geheel genomen lijkt het niet haalbaar om met maandelijks frequentie een OOH-indexcijfer te produceren dat (zelfs ruwweg) voldoet aan de HICP-vereisten inzake tijdigheid.

5. HET STANDPUNT VAN DE ECB⁽⁸⁾

Een van de belangrijkste vereisten met betrekking tot de analyses, beoordelingen en prognoses inzake inflatie in de eurozone is dat de integratie van het OOH-prijsindexcijfer noch mag leiden tot een afname van de frequentie, noch tot een verslechtering van de tijdigheid van het HICP. De ECB merkt op dat het OOH-prijsindexcijfer slechts elk kwartaal wordt samengesteld en 100 dagen na het einde van het referentiekwartaal wordt gepubliceerd.

Daarnaast beschouwt de ECB de integratie van de prijsontwikkeling van activa in het HICP als problematisch en merkt zij op dat het OOH-indexcijfer de prijs van grond bevat.

De ECB stelt vast dat de integratie van het OOH-prijsindexcijfer de huidige frequentie en tijdigheid van het HICP zou verslechteren, en een activaonderdeel zou invoeren. In het kader hiervan is de ECB van mening dat het OOH-prijsindexcijfer in de praktijk niet geschikt is voor integratie in het officiële HICP.

6. BEOORDELING VAN DE COMMISSIE

Gezien het belang van het HICP voor monetair beleid en met het oog op de behoeften van de ECB als hoofdgebruiker ervan, is de Commissie van mening dat het erg belangrijk is dat de integratie van het OOH-prijsindexcijfer geen negatieve gevolgen mag hebben voor de kwaliteit van het HICP, met name wat frequentie en tijdigheid betreft.

In een overgroot deel van de lidstaten worden de bronnen voor twee van de drie meest belangrijke OOH-subindexcijfers enkel geproduceerd op kwartaalbasis. Voor het derde subindexcijfer gebruiken de meeste lidstaten als bron administratieve gegevens die in sommige gevallen de productie van een schommelend en minder nauwkeurig maandelijks

⁽⁸⁾ Het standpunt van de ECB werd middels een brief van 20 september 2017 (ARES(2017) 4634173) aan de Commissie (Eurostat) meegedeeld.

indexcijfer in de hand zouden kunnen werken, maar dit zou niet voldoen aan de HICP-vereiste inzake tijdigheid.

Daarom lijkt het erop dat het OOH-prijsindexcijfer momenteel niet kan worden geproduceerd in overeenstemming met de HICP-normen inzake frequentie en tijdigheid.

Bovendien zou de integratie van het OOH-indexcijfer voor nettoverwerving leiden tot een afwijking van de huidige definitie van het toepassingsgebied van het HICP, zijnde "monetaire consumptieve bestedingen van huishoudens die het gedeelte vertegenwoordigen van het aggregaat van de nationale rekeningen van consumptieve bestedingen van de huishoudens in monetaire transacties". In officiële statistieken zijn de meningen verdeeld over de vraag of de kosten voor gebouw en grond (die samen de aankoopkosten van een woning vormen) kunnen worden beschouwd als consumptieve besteding die kan worden opgenomen in een prijsindexcijfer van de consumptieprijsen of dat gebouw en grond moeten worden beschouwd als activa en dus niet moeten worden opgenomen. Vanuit conceptueel standpunt blijft de integratie van de kosten voor woningen in het HICP daarom controversieel.

In het kader hiervan is de Commissie van oordeel dat het OOH-prijsindexcijfer momenteel niet geschikt is voor integratie in het toepassingsgebied van het HICP. De Commissie zal, overeenkomstig artikel 7, lid 3, van Verordening (EU) 2016/792 en in nauwe samenwerking met de ECB, de methodologische werkzaamheden voortzetten die nodig zijn voor de integratie van het OOH-prijsindexcijfer in het HICP en zal, indien nodig, verslag uitbrengen over die werkzaamheden aan het Europees Parlement en de Raad.