

I

(Uznesenia, odporúčania a stanoviská)

ODPORÚČANIA

EURÓPSKY VÝBOR PRE SYSTÉMOVÉ RIZIKÁ

ODPORÚČANIE EURÓPSKEHO VÝBORU PRE SYSTÉMOVÉ RIZIKÁ

z 27. júna 2019

o zraniteľných miestach sektora nehnuteľností na bývanie v Belgicku v strednodobom horizonte

(ESRB/2019/4)

(2019/C 366/01)

GENERÁLNA RADA EURÓPSKEHO VÝBORU PRE SYSTÉMOVÉ RIZIKÁ,

so zreteľom na Zmluvu o fungovaní Európskej únie,

so zreteľom na nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1092/2010 z 24. novembra 2010 o makroprudenciálnom dohľade Európskej únie nad finančným systémom a o zriadení Európskeho výboru pre systémové riziká ⁽¹⁾, a najmä na jeho články 3, 16, 17 a 18,

keďže:

- (1) Sektor nehnuteľností zohráva v hospodárstve dôležitú úlohu a jeho vývoj môže podstatne ovplyvniť finančný systém. Predchádzajúce finančné krízy ukázali, že neudržateľný vývoj na trhoch s nehnuteľnosťami môže mať vážny vplyv na stabilitu finančného systému a na hospodárstvo ako celok, čo môže tiež viesť k negatívnym cezhraničným účinkom. Nepriaznivý vývoj na trhu s nehnuteľnosťami v niektorých členských štátoch viedol v minulosti k rozsiahlym úverovým stratám a mal negatívny vplyv na reálnu ekonomiku. Takéto účinky odrážajú úzke prepojenie medzi sektorom nehnuteľností, poskytovateľmi financovania a inými hospodárskymi sektormi. Okrem toho silná spätná väzba medzi finančným systémom a reálnou ekonomikou posilňuje negatívny vývoj.
- (2) Tieto prepojenia sú dôležité, pretože znamenajú, že riziká, ktoré vzniknú v sektore nehnuteľností, môžu mať systémový vplyv, ktorý je svojou povahou procyklický. Zraniteľné miesta finančného systému majú tendenciu sa akumulovať počas fázy rastu v rámci cyklu nehnuteľností. Pociťované nižšie riziká a jednoduchší prístup k financovaniu môžu prispieť k rýchlemu rozšíreniu úverov a investícií spolu so zvýšeným dopytom po nehnuteľnostiach, v dôsledku čoho sa zvyšuje tlak na rast cien nehnuteľností. Keďže z toho vyplývajúce vyššie hodnoty zábezpeky naďalej uprednostňujú dopyt po úveroch a ich poskytovaní, môže mať táto dynamika vlastného posilňovania potenciálne systémové dôsledky. Naopak, prísnejšie úverové podmienky, vyššie averzie k riziku a tlak na pokles cien nehnuteľností počas fázy poklesu môžu mať negatívny vplyv na odolnosť dlžníkov a veriteľov, čím dôjde k oslabeniu hospodárskych podmienok.
- (3) Zraniteľné miesta sektora nehnuteľností na bývanie môžu byť zdrojom systémového rizika a môžu mať priamy aj nepriamy vplyv na finančnú stabilitu. Priamymi účinkami sú úverové straty z portfólií hypotekárnych úverov v dôsledku nepriaznivých hospodárskych alebo finančných podmienok a súčasného negatívneho vývoja na trhu s nehnuteľnosťami na bývanie. Nepriame účinky by mohli súvisieť s úpravami v spotrebe domácností, čo by malo ďalšie dôsledky pre reálnu ekonomiku a finančnú stabilitu.

⁽¹⁾ Ú. v. EÚ L 331, 15.12.2010, s. 1.

- (4) Ako sa uvádza v odôvodnení 4 odporúčania ESRB/2013/1 ⁽²⁾, konečným cieľom makroprudenciálnej politiky je prispieť k ochrane stability finančného systému ako celku, okrem iného posilňovaním odolnosti finančného systému a obmedzovaním nárastu systémových rizík, a tým zabezpečiť, že finančný sektor bude v udržateľnej miere prispievať k hospodárskemu rastu.
- (5) Na tento účel môžu makroprudenciálne orgány v závislosti od posúdenia rizík použiť jedno alebo viacero makroprudenciálnych opatrení založených na kapitáli stanovených v smernici Európskeho parlamentu a Rady 2013/36/EÚ ⁽³⁾ a v nariadení Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 575/2013 ⁽⁴⁾, a/alebo makroprudenciálne opatrenia zamerané na dlžníkov, ktoré sú založené výlučne na vnútroštátnom práve. Zatiaľ čo opatrenia založené na kapitáli sú v prvom rade zamerané na zvýšenie odolnosti finančného systému, opatrenia zamerané na dlžníkov môžu byť osobitne vhodné na zabránenie ďalšiemu nárastu systémových rizík.
- (6) Okrem toho sa v odporúčaní ESRB/2013/1 členským štátom odporúča, aby vytvorili právny rámec, ktorý umožní, aby mali orgány makroprudenciálneho dohľadu priamu kontrolu alebo odporúčajúce právomoci nad makroprudenciálnymi nástrojmi identifikovanými v uvedenom odporúčaní.
- (7) V roku 2016 Európsky výbor pre systémové riziká (ESRB) uskutočnil v celej Únii hodnotenie zraniteľných miest sektora nehnuteľností na bývanie ⁽⁵⁾. Toto hodnotenie umožnilo ESRB identifikovať viaceré zraniteľné miesta, ktoré vo viacerých krajinách v strednodobom horizonte predstavujú zdroje systémového rizika pre finančnú stabilitu, čo viedlo k vydaniu varovaní ôsmim krajinám, z ktorých jednou bolo Belgicko ⁽⁶⁾.
- (8) V roku 2016 sa hlavné zraniteľné miesta identifikované na trhu s nehnuteľnosťami na bývanie v Belgicku týkali rýchleho rastu cien nehnuteľností a hypotekárnych úverov, ako aj už vysokej a stále rastúcej zadlženosti domácností, pričom rástol podiel hypotekárnych dlžníkov, ktorí boli potenciálne zraniteľní v prípade nepriaznivých hospodárskych podmienok alebo v prípade nepriaznivého vývoja na trhu s nehnuteľnosťami na bývanie v Belgicku.
- (9) ESRB uskutočnil nedávno v celom Európskom hospodárskom priestore systematické a výhľadové hodnotenie zraniteľných miest sektora nehnuteľností na bývanie ⁽⁷⁾.
- (10) Pokiaľ ide o Belgicko, toto nedávne hodnotenie odhalilo, že výrazný rast úverov na bývanie od roku 2016 naďalej prispieva k zvyšovaniu zadlženosti domácností. Napriek skutočnosti, že sa spomalil rast cien nehnuteľností, predchádzajúca dynamika vzbudzuje obavy v súvislosti s ich potenciálnym nadhodnotením. Významný podiel hypotekárnych úverov sa okrem toho naďalej poskytuje domácnostiam, ktoré sú potenciálne zraniteľné v prípade nepriaznivých hospodárskych alebo finančných podmienok alebo v prípade nepriaznivého vývoja na trhu s nehnuteľnosťami na bývanie. Navýšenie rizikovej váhy o päť percentuálnych bodov, ktoré sa zaviedlo v roku 2013 pre hypotekárne expozície úverových inštitúcií, ktoré používajú prístup založený na interných ratingoch, prispelo k zvýšeniu odolnosti týchto inštitúcií.
- (11) V roku 2018 Nationale Bank van België/Banque Nationale de Belgique podľa článku 458 nariadenia (EÚ) č. 575/2013 toto navýšenie rizikovej váhy o päť percent ešte navýšila uplatnením pomerného navýšenia rizikovej váhy, ktoré predstavuje 33 percent z expozíciami váženej priemernej hodnoty rizikových váh, ktoré sa uplatňujú na nespĺňané expozície v rámci portfólia hypotekárnych úverov každej jednotlivéj úverovej inštitúcie.
- (12) Účelom v súčasnosti zavedeného navýšenia rizikovej váhy je zvýšenie odolnosti úverových inštitúcií, ktoré používajú prístup založený na interných ratingoch, ako aj oslabenie hromadenia rizík súvisiacich s novými hypotekárnymi úvermi. V súčasnosti však nie sú v Belgicku zavedené žiadne opatrenia zamerané na dlžníkov (napr. limity, ktoré sa uplatňujú na pomer výšky úveru k hodnote nehnuteľnosti (LTV), na pomer výšky dlhu k výške príjmu (DTI) alebo na pomer dlhovej služby k výške príjmu (DSTI)), ktoré by priamo obmedzili podiel hypotekárnych úverov poskytnutých domácnostiam, ktoré sú potenciálne zraniteľné v prípade nepriaznivých hospodárskych alebo finančných podmienok alebo v prípade nepriaznivého vývoja na trhu s nehnuteľnosťami na bývanie.

⁽²⁾ Odporúčanie Európskeho výboru pre systémové riziká ESRB/2013/1 zo 4. apríla 2013 o predbežných cieľoch a nástrojoch makroprudenciálnej politiky (Ú. v. EÚ C 170, 15.6.2013, s. 1).

⁽³⁾ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/36/EÚ z 26. júna 2013 o prístupe k činnosti úverových inštitúcií a prudenciálnom dohľade nad úverovými inštitúciami a investičnými spoločnosťami, o zmene smernice 2002/87/ES a o zrušení smerníc 2006/48/ES a 2006/49/ES (Ú. v. EÚ L 176, 27.6.2013, s. 338).

⁽⁴⁾ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 575/2013 z 26. júna 2013 o prudenciálnych požiadavkách na úverové inštitúcie a investičné spoločnosti a o zmene nariadenia (EÚ) č. 648/2012 (Ú. v. EÚ L 176, 27.6.2013, s. 1).

⁽⁵⁾ Pozri „Vulnerabilities in the EU Residential Real Estate Sector“, ESRB, november 2016, dostupné na webovom sídle ESRB www.esrb.europa.eu.

⁽⁶⁾ Varovanie Európskeho výboru pre systémové riziká ESRB/2016/06 z 22. septembra 2016 o zraniteľných miestach sektora nehnuteľností na bývanie v Belgicku v strednodobom horizonte (Ú. v. EÚ C 31, 31.1.2017, s. 45).

⁽⁷⁾ Pozri „Vulnerabilities in the residential real estate sectors of EEA countries“, ESRB, november 2019, dostupné na webovom sídle ESRB www.esrb.europa.eu.

- (13) ESRB preto dospel k záveru, že makroprudenciálne opatrenia, ktoré sú zavedené alebo dostupné v Belgicku, sú čiastočne vhodné a čiastočne postačujú na riešenie zraniteľných miest súvisiacich so zadlženosťou domácností, nadhodnotením cien nehnuteľností a podmienkami poskytovania úverov v strednodobom horizonte. V dôsledku toho sú potrebné ďalšie politické opatrenia na riešenie týchto zraniteľných miest, ktoré môžu byť zdrojom systémového rizika. Účelom opatrení navrhovaných v tomto odporúčaní je doplniť existujúce makroprudenciálne opatrenia v Belgicku s cieľom posilniť odolnosť. Nemali by sa považovať za náhradu za existujúce opatrenia založené na kapitáli, ktoré sú naďalej dôležité na riešenie existujúcich zraniteľných miest v portfóliu nesplatených úverov.
- (14) Účelom tohto odporúčania je odporučiť aktiváciu právne záväzných opatrení zameraných na dlžníkov s cieľom riešiť existenciu významného podielu hypotekárnych úverov poskytnutých domácnostiam, ktoré sú potenciálne zraniteľné v prípade nepriaznivých hospodárskych alebo finančných podmienok alebo v prípade nepriaznivého vývoja na trhu s nehnuteľnosťami na bývanie v Belgicku.
- (15) Týmto odporúčaním nie sú dotknuté právomoci centrálnych bánk v Únii v oblasti menovej politiky.
- (16) Odporúčania ESRB sa uverejňujú po tom, čo generálna rada oboznámila Radu Európskej únie so svojím zámerom uverejniť ich a umožnilo sa jej reagovať a po tom, ako boli adresáti informovaní o zámere uverejniť ich,

PRIJALA TOTO ODPORÚČANIE:

ODDIEL 1

ODPORÚČANIE

Odporúčanie A – Aktivácia opatrení zameraných na dlžníkov

Odporúča sa, aby belgické vnútroštátne orgány, ktorým boli zverené odporúčacie právomoci alebo uplatňovanie opatrení zameraných na dlžníkov, odporučili aktiváciu právne záväzných opatrení zameraných na dlžníkov a aktivovali ich s cieľom zabrániť:

- významnému alebo rastúcemu podielu dlžníkov, ktorí čerpajú nové hypotekárne úvery a ktorí nemusia byť schopní splácať svoj dlh alebo udržať úroveň spotreby v dôsledku nepriaznivých hospodárskych alebo finančných podmienok alebo nepriaznivého vývoja na trhu s nehnuteľnosťami na bývanie; alebo
- významnému alebo rastúcemu podielu nových hypotekárnych úverov zabezpečených nehnuteľnosťami na bývanie, ktorý by mohol spôsobiť úverové straty z týchto úverov v prípade ich nesplácania a následného zníženia cien nehnuteľností.

ODDIEL 2

IMPLEMENTÁCIA

1. Vymedzenie pojmov

Na účely tohto odporúčania sa uplatňuje toto vymedzenie pojmov:

- „opatreniami zameranými na dlžníkov“ sa rozumejú makroprudenciálne opatrenia, ktoré sú zamerané na dlžníkov;
- „priamou kontrolou“ sa rozumie skutočná a účinná schopnosť použiť makroprudenciálne opatrenia voči finančným inštitúciám, ktoré patria do rozsahu pôsobnosti zodpovedajúceho makroprudenciálneho orgánu, alebo ich zmeniť v prípade, ak je to potrebné na dosiahnutie konečného alebo predbežného cieľa;
- „odporúčacími právomocami“ sa rozumie schopnosť usmerňovať uplatňovanie makroprudenciálnych nástrojov prostredníctvom odporúčaní, ak je to potrebné na dosiahnutie konečného alebo predbežného cieľa;
- „pomerom výšky úveru k hodnote nehnuteľnosti“ (pomerom LTV) sa rozumie objem všetkých úverov alebo úverových tranží v čase vzniku úveru, ktoré dlžník zabezpečil nehnuteľnosťou, v pomere k hodnote nehnuteľnosti v čase vzniku úveru;
- „pomerom výšky dlhu k výške príjmu“ (pomerom DTI) sa rozumie celkový dlh dlžníka v čase vzniku úveru v pomere k celkovému ročnému disponibilnému príjmu dlžníka v čase vzniku úveru;

- f) „pomerom dlhovej služby k výške príjmu“ (pomerom DSTI) sa rozumie celková ročná dlhová služba v pomere k celkovému ročnému disponibilnému príjmu dlžníka v čase vzniku úveru;
- g) „strednodobým horizontom“ sa rozumie časový horizont do troch rokov;
- h) „právne záväznými opatreniami zameranými na dlžníkov“ sa rozumejú opatrenia zamerané na dlžníkov, ktoré sú zavedené prostredníctvom právne záväzných predpisov.
- i) „dlhovou službou“ sa rozumie spoločná splátka úrokov a istiny v rámci celkového dlhu dlžníka počas daného obdobia (vo všeobecnosti jeden rok);
- j) „splatnosťou“ sa rozumie dĺžka trvania zmluvy o úvere na nehnuteľnosť na bývanie vyjadrená v rokoch v čase vzniku úveru;
- k) „makroprudenciálnym orgánom“ sa rozumie vnútroštátny makroprudenciálny orgán s cieľmi, opatreniami, právomocami, požiadavkami na zodpovednosť a inými charakteristickými znakmi stanovenými v odporúčaní ESRB/2011/3 ⁽⁸⁾.

2. Kritériá implementácie

1. Na implementáciu tohto odporúčania sa uplatňujú nasledujúce kritériá:
 - a) mala by sa venovať náležitá pozornosť princípu proporcionality, pričom sa zohľadňuje cieľ a obsah odporúčania A;
 - b) pri aktivácii opatrení zameraných na dlžníkov podľa odporúčania A by ich kalibrácia a zavádzanie mali zohľadňovať postavenie Belgicka v hospodárskom a finančnom cykle a potenciálne dôsledky, pokiaľ ide o súvisiace náklady a prínosy;
 - c) v prílohe I sú vymedzené osobitné kritériá pre dodržiavanie odporúčania A.
2. Adresáti tohto odporúčania sa vyzývajú, aby ESRB a Rade predložili správu o krokoch podniknutých v nadväznosti na toto odporúčanie, alebo aby primerane odôvodnili svoju nečinnosť. Tieto správy by mali prinajmenšom obsahovať:
 - a) informácie o podstate podniknutých krokov a ich časovom rámci;
 - b) hodnotenie zraniteľných miest týkajúcich sa zadlženosti domácností, nadhodnotenia cien nehnuteľností a podmienok poskytovania nových hypotekárnych úverov, vrátane rozdelenia nových hypotekárnych úverov podľa pomerov LTV, DTI a DSTI a splatností, pričom príslušné pomery sa vypočítajú v súlade s prílohou IV k odporúčaniam Európskeho výboru pre systémové riziká ESRB/2016/14 ⁽⁹⁾, ako aj hodnotenie fungovania prijatých opatrení so zreteľom na ciele tohto odporúčania;
 - c) podrobné odôvodnenie každej nečinnosti alebo odklonu od tohto odporúčania, vrátane každého omeškania.

3. Lehoty na uskutočnenie nadväzujúcich krokov

Adresáti sa vyzývajú, aby v súlade s nasledujúcimi odsekmi predkladali správy ESRB a Rade o krokoch prijatých v nadväznosti na toto odporúčanie, alebo aby primerane odôvodnili svoju nečinnosť v súlade s týmto časovým rámcom:

Adresáti odporúčania A sa vyzývajú, aby do 31. októbra 2020 a potom každý rok do 31. októbra 2022 predložili ESRB a Rade správu o krokoch prijatých v súvislosti s implementáciou opatrení zameraných na dlžníkov prijatých na riešenie zraniteľných miest súvisiacich so zadlženosťou domácností, nadhodnotením cien nehnuteľností a podmienkami poskytovania nových hypotekárnych úverov v Belgicku. Ak existuje viac ako jeden orgán zodpovedný za prijatie opatrení na riešenie zistených zraniteľných miest, mala by sa predložiť jedna spoločná správa.

⁽⁸⁾ Odporúčanie Európskeho výboru pre systémové riziká ESRB/2011/3 z 22. decembra 2011 o makroprudenciálnom mandáte vnútroštátnych orgánov (Ú. v. EÚ C 41, 14.2.2012, s. 1).

⁽⁹⁾ Odporúčanie Európskeho výboru pre systémové riziká ESRB/2016/14 z 31. októbra 2016 o doplnení chýbajúcich údajov o nehnuteľnostiach (Ú. v. EÚ C 31, 21.1.2014, s. 1).

4. Monitorovanie a hodnotenie

1. Sekretariát ESRB bude:

- a) pomáhať adresátom tohto odporúčania tým, že zabezpečí koordináciu predkladania správ, poskytne príslušné formuláre a v prípade potreby uvedie podrobnosti o postupe a časovom rámci pre kroky, ktoré je potrebné uskutočniť v nadväznosti na odporúčania;
- b) overovať, či adresáti podnikli kroky v nadväznosti na odporúčania, poskytovať pomoc na ich žiadosť, a podávať generálnej rade správy o podniknutých krokoch v súvislosti s implementáciou odporúčania A; prvú správu podá do 31. decembra 2020, druhú správu do 31. decembra 2021 a tretiu správu do 31. decembra 2022.

2. Generálna rada hodnotí podniknuté kroky a odôvodnenia oznámené adresátmi tohto odporúčania a v relevantných prípadoch môže rozhodnúť o tom, že toto odporúčanie nebolo zohľadnené a jeho adresát neodôvodnil dostatočne svoju nečinnosť.

Vo Frankfurte nad Mohanom 27. júna 2019

Vedúci sekretariátu ESRB
v mene generálnej rady ESRB
Francesco MAZZAFERRO

PRÍLOHA I

ŠPECIFIKÁCIA UPLATNITEĽNÝCH KRITÉRIÍ SÚLADU S ODPORÚČANÍM

Odporúčanie A – Aktivácia opatrení zameraných na dlžníkov

Pre súlad s odporúčaním A sa uplatňujú tieto kritériá.

1. S cieľom zabrániť:

- a) významnému alebo rastúcemu podielu dlžníkov, ktorí čerpajú nové hypotekárne úvery a ktorí nemusia byť schopní splácať svoj dlh alebo udržať úroveň spotreby v dôsledku nepriaznivých hospodárskych alebo finančných podmienok alebo nepriaznivého vývoja na trhu s nehnuteľnosťami na bývanie; alebo
- b) významnému alebo rastúcemu podielu nových hypotekárnych úverov zabezpečených nehnuteľnosťami na bývanie, ktorý by mohol spôsobiť úverové straty v prípade ich nesplácania a následného zníženia cien nehnuteľností;

by belgické vnútroštátne orgány mali použiť jedno alebo niekoľko skombinovaných opatrení zameraných na dlžníkov (napr. limity, ktoré sa uplatňujú na pomer LTV, v kombinácii s limitmi, ktoré sa uplatňujú na pomer DTI alebo na pomer DSTI, a s limitmi splatnosti) s cieľom zabezpečiť účinnosť zavedených opatrení a minimalizovať potenciál pre ich obchádzanie alebo neželané dôsledky, ktoré by mohli znížiť ich účinnosť a prípadne vytvoriť riziká v iných oblastiach

2. Pred aktiváciou opatrení zameraných na dlžníkov by sa malo uskutočniť hodnotenie postavenia Belgicka v hospodárskom a finančnom cykle s cieľom stanoviť primeranú kalibráciu a zavádzanie týchto opatrení.
3. Po aktivácii opatrení zameraných na dlžníkov môže byť na účely riešenia zraniteľných miest identifikovaných v Belgicku potrebné ich ďalšie sprísnenie alebo aktivácia dodatočných makroprudenciálnych opatrení; to bude závisieť od výberu aktivovaných opatrení zameraných na dlžníkov, od počiatočnej kalibrácie týchto aktivovaných opatrení a od výsledkov posúdenia zraniteľných miest.
