

DOPORUČENÍ EVROPSKÉ RADY PRO SYSTÉMOVÁ RIZIKA**ze dne 27. června 2019****ke zranitelným místům sektoru obytných nemovitostí ve Finsku ve střednědobém horizontu****(ESRB/2019/8)**

(2019/C 366/05)

GENERÁLNÍ RADA EVROPSKÉ RADY PRO SYSTÉMOVÁ RIZIKA,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie,

s ohledem na nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1092/2010 ze dne 24. listopadu 2010 o makrobezpečnostním dohledu nad finančním systémem na úrovni Evropské unie a o zřízení Evropské rady pro systémová rizika ⁽¹⁾, a zejména na články 3, 16, 17 a 18 uvedeného nařízení,

vzhledem k těmto důvodům:

- (1) Sektor nemovitostí má v hospodářství významnou úlohu a jeho vývoj může podstatně ovlivnit finanční systém. Minulé finanční krize ukázaly, že neudržitelný trend na trzích nemovitostí může mít závažné dopady na stabilitu finančního systému a na hospodářství jako celek, což může rovněž vést k nepříznivým přeshraničním účinkům. Nepříznivý vývoj na trhu nemovitostí v některých členských státech v minulosti vedl k rozsáhlým úvěrovým ztrátám a/nebo měl negativní dopad na reálnou ekonomiku. Tyto účinky odrážejí úzké propojení mezi sektorem nemovitostí, poskytovateli financování a jinými hospodářskými sektory. Negativní vývoj kromě toho posiluje silná zpětná vazba mezi finančním systémem a reálnou ekonomikou.
- (2) Tato propojení jsou významná, neboť znamenají, že rizika, která vzniknou v sektoru nemovitostí, mohou mít systémový dopad, který je svou povahou procyklický. Zranitelnosti finančního systému mají tendenci se ve fázi růstu cyklu nemovitostí akumulovat. Vnímaná nižší rizika a snadnější přístup k financování mohou přispět k rychlé úvěrové a investiční expanzi spolu se zvýšenou poptávkou po nemovitostech, čímž se zvyšuje tlak na růst cen nemovitostí. Vzhledem k tomu, že z toho plynoucí vyšší ceny zajištění dále upřednostňují poptávku po úvěrech a jejich poskytování, může tato samoposilující dynamika mít potenciální systémové důsledky. Naopak přísnější úvěrové podmínky, vyšší averze k riziku a tlak na pokles cen nemovitostí ve fázi poklesu cyklu nemovitostí mohou nepříznivě ovlivnit odolnost dlužníků a věřitelů, čímž dojde k oslabení ekonomických podmínek.
- (3) Zranitelná místa související s nemovitostmi mohou být zdrojem systémového rizika a mohou přímo i nepřímo nepříznivě ovlivňovat finanční stabilitu. Přímými účinky jsou úvěrové ztráty hypotečních portfolií z důvodu nepříznivých ekonomických či finančních podmínek a souběžného nepříznivého vývoje na trhu obytných nemovitostí. Nepřímé účinky by se mohly týkat úprav ve spotřebě domácností, jež mají další důsledky pro reálnou ekonomiku a finanční stabilitu.
- (4) Jak je uvedeno ve 4. bodu odůvodnění doporučení ESRB/2013/1 ⁽²⁾, je konečným cílem makrobezpečnostní politiky přispět k zajištění stability finančního systému jako celku, mimo jiné posilováním odolnosti finančního systému a omezováním nárůstu systémových rizik, a tím zaručit, že finanční sektor bude v udržitelné míře přispívat k hospodářskému růstu.

⁽¹⁾ Úř. věst. L 331, 15.12.2010, s. 1.

⁽²⁾ Doporučení Evropské rady pro systémová rizika ESRB/2013/1 ze dne 4. dubna 2013 o průběžných cílech a nástrojích makrobezpečnostní politiky (Úř. věst. C 170, 15.6.2013, s. 1).

- (5) Za tímto účelem mohou makrobezpečnostní orgány v závislosti na hodnocení rizik použít jedno či více makrobezpečnostních opatření týkajících se kapitálu, která jsou vymezena ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2013/36/EU ⁽³⁾ a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 575/2013 ⁽⁴⁾, a/nebo makrobezpečnostní opatření týkající se dlužníka, jež vycházejí výlučně z vnitrostátních právních předpisů. Zatímco prvořadým cílem opatření týkajících se kapitálu je zvýšení odolnosti finančního systému, opatření týkající se dlužníka mohou být obzvláště vhodná k tomu, aby zamezila dalšímu nárůstu systémových rizik.
- (6) Doporučení ESRB/2013/1 kromě toho doporučuje, aby členské státy zavedly právní rámec, který makrobezpečnostním orgánům umožní přímo ovládat či jim dá pravomoc doporučovat makrobezpečnostní nástroje uvedené v daném doporučení.
- (7) V roce 2016 vypracovala Evropská rada pro systémová rizika (ESRB) hodnocení zranitelných míst sektoru obytných nemovitostí v rámci celé Unie ⁽⁵⁾. Na základě tohoto hodnocení mohla ESRB identifikovat řadu zranitelných míst, která v několika zemích ve střednědobém horizontu představují zdroje systémového rizika pro finanční stabilitu, což vedlo k vydání varování osmi zemím, z nichž jednou bylo Finsko ⁽⁶⁾.
- (8) Jako hlavní zranitelné místo trhu obytných nemovitostí ve Finsku bylo v roce 2016 identifikováno vysoké a stále se zvyšující zadlužení domácností s významným podílem domácností, které jsou potenciálně zranitelné v případě nepříznivých ekonomických nebo finančních podmínek nebo nepříznivého vývoje na daném trhu.
- (9) ESRB nedávno dokončila systematické a výhledové hodnocení zranitelných míst sektoru obytných nemovitostí v rámci celého Evropského hospodářského prostoru (EHP) ⁽⁷⁾.
- (10) Pokud se týká Finska, toto nedávné posouzení ukázalo, že zadlužení domácností se ve srovnání s rokem 2016 zvýšilo. Toto zvýšení se částečně připisuje úvěrům, které sjednávají společnosti zajišťující bytovou výstavbu ⁽⁸⁾ a které jsou následně spláceny z příjmů domácností a jiných investorů, kteří jsou podílníky v těchto společnostech. Kromě toho nově dostupné skutečnosti o úvěrových standardech pro nové hypoteční úvěry podporují průkaznost předchozích závěrů o potenciální zranitelnosti významné části domácností, které sjednávají nové hypoteční úvěry, v případě nepříznivých ekonomických nebo finančních podmínek nebo nepříznivého vývoje na trhu obytných nemovitostí.
- (11) Finské vnitrostátní orgány od roku 2016 zpřísnily nebo zavedly řadu opatření týkajících se dlužníka a opatření týkajících se kapitálu: i) v roce 2017 zavedla rada *Finanssivalvonta* (finský orgán finančního dohledu) v souladu s článkem 458 nařízení (EU) č. 575/2013 minimální úroveň průměrné rizikové váhy pro úvěry na bydlení ve výši 15 %, a to pro úvěrové instituce, které využívají přístup založený na interním ratingu; ii) všem úvěrovým institucím byla v roce 2018 uložena rezerva pro krytí systémového rizika ve výši 1 % až 3 %; iii) v roce 2018 byl limit platný pro poměr úvěru k hodnotě nemovitosti (LTV) zpřísněn z 90 % na 85 %; a iv) rovněž v roce 2018 *Finanssivalvonta* vydala doporučení k úvěrovým standardům pro nové úvěry, jež se rovněž vztahují na úvěry poskytované společností zajišťujícím bytovou výstavbu. Kromě toho byla snížena daňová odpočitatelnost úroků z hypotečních úvěrů, a to ze 100 % v roce 2011 na 25 % v roce 2019.
- (12) I přes tato nedávno zavedená opatření nejsou ve Finsku kromě limitu platného pro poměr LTV dosud k dispozici jiná právně závazná opatření týkající se dlužníka, a to zejména limity platné pro poměr dluhu k příjmům (DTI), pro poměr nákladů na obsluhu dluhu k příjmům (DSTI) a limity splatnosti, ačkoli tato opatření, budou-li se i nadále zvětšovat zranitelná místa související se zadlužením domácností, mohou být ve střednědobém horizontu nezbytná. Aktivací limitů platných pro poměr DTI, nebo pro poměr DSTI ve spojení s limity splatnosti by se zvýšila účinnost stávajících makrobezpečnostních opatření, která již byla zavedena. Kromě toho je třeba uvést, že poměr LTV je v současné době definován způsobem, který umožňuje, aby se za zajištění považovala i jiná aktiva než nemovitosti.

⁽³⁾ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/36/EU ze dne 26. června 2013 o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o obezřetnostním dohledu nad úvěrovými institucemi a investičními podniky, o změně směrnice 2002/87/ES a zrušení směrnic 2006/48/ES a 2006/49/ES (Úř. věst. L 176, 27.6.2013, s. 338).

⁽⁴⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 575/2013 ze dne 26. června 2013 o obezřetnostních požadavcích na úvěrové instituce a investiční podniky a o změně nařízení (EU) č. 648/2012 (Úř. věst. L 176, 27.6.2013, s. 1).

⁽⁵⁾ Viz „Vulnerabilities in the EU Residential Real Estate Sector“, ESRB, listopad 2016, k dispozici na internetových stránkách ESRB www.esrb.europa.eu.

⁽⁶⁾ Varování Evropské rady pro systémová rizika ESRB/2016/08 ze dne 22. září 2016 ke zranitelným místům sektoru obytných nemovitostí ve Finsku ve střednědobém horizontu (Úř. věst. C 31, 31.1.2017, s. 49).

⁽⁷⁾ Viz „Vulnerabilities in the residential real estate sectors of EEA countries“, ESRB, 2019, k dispozici na internetových stránkách ESRB www.esrb.europa.eu.

⁽⁸⁾ Finsky: asunto-osakeyhtiö.

- (13) ESRB proto došla k závěru, že makrobezpečnostní opatření, která jsou zavedena či jsou k dispozici ve Finsku, jsou zčásti přiměřená a k vyřešení zranitelných míst souvisejících se zadlužením domácností ve střednědobém horizontu postačují jen částečně. K řešení těchto zranitelných míst, jež mohou být zdrojem systémového rizika, je tedy třeba přijmout další politické opatření. Cílem opatření, která jsou v tomto doporučení navrhována, je doplnit stávající makrobezpečnostní opatření ve Finsku.
- (14) Účelem tohoto doporučení je doporučit, aby byla do finského právního řádu zakotvena další právně závazná opatření týkající se dlužníka a aby tato opatření byla přijata s cílem zamezit tomu, aby se zranitelná místa související se zadlužováním domácností zvětšovala.
- (15) Tímto doporučením není dotčen mandát centrálních bank v Unii k provádění měnové politiky.
- (16) Doporučení ESRB se zveřejňují poté, co generální rada o svém záměru je zveřejnit informovala Radu Evropské unie a dala jí příležitost se k tomuto záměru vyjádřit, a poté, co byli příjemci doporučení o záměru zveřejnit je vyrozuměni,

PŘIJALA TOTO DOPORUČENÍ:

ODDÍL 1

DOPORUČENÍ

Doporučení A - Právní rámec pro opatření týkající se dlužníka

1. Finsku se doporučuje, aby zajistilo, že stávající právní rámec pro opatření týkající se dlužníka bude zahrnovat alespoň tato právně závazná opatření týkající se dlužníka:
 - a. limity platné pro poměr DTI, nebo limity platné pro poměr DSTI;
 - b. limity platné pro poměr LTV; a
 - c. limity splatnosti.
2. Finsku se doporučuje, aby změnilo definici poměru LTV ve stávajícím právním rámci pro opatření týkající se dlužníka.

Doporučení B - Aktivace opatření týkajících se dlužníka, která souvisejí s příjmem

1. Finským vnitrostátním orgánům, které jsou pověřeny aktivací opatření týkajících se dlužníka, která souvisejí s příjmem, se doporučuje, aby do doby, než bude změněn stávající právní rámec ve smyslu doporučení A, uplatňovaly právně nezávazná opatření týkající se dlužníka s cílem zamezit významnému či zvyšujícímu se podílu dlužníků, kteří sjednávají nové hypoteční úvěry a kteří nemusí být schopni splácet svůj dluh nebo udržovat spotřebu za nepříznivých ekonomických nebo finančních podmínek či v návaznosti na nepříznivý vývoj na trhu obytných nemovitostí.
2. Finským vnitrostátním orgánům, které jsou pověřeny aktivací nebo nastavením opatření týkajících se dlužníka, která souvisejí s příjmem, se doporučuje, aby po změně stávajícího právního rámce ve smyslu doporučení A aktivovaly, případně nastavily právně závazná opatření týkající se dlužníka, která souvisejí s příjmem, za účelem dosažení cílů uvedených v dílčím doporučení B.1.

ODDÍL 2

PROVÁDĚNÍ

1. Definice

Pro účely tohoto doporučení se použijí tyto definice:

- a) „opatřeními týkajícími se dlužníka“ se rozumějí makrobezpečnostní opatření, která jsou zaměřena na dlužníky;
- b) „přímým ovládním“ se rozumí skutečná a účinná způsobilost ukládat a měnit, je-li to nezbytné k dosažení hlavního či dílčího cíle, makrobezpečnostní opatření uplatňovaná ve vztahu k finančním institucím, nad nimiž vykonává svou působnost odpovídající makrobezpečnostní orgán;
- c) „pravomocí doporučovat“ se rozumí pravomoc prostřednictvím doporučení vydávat pokyny k uplatňování makrobezpečnostních nástrojů, je-li to nezbytné k dosažení hlavního nebo dílčího cíle;

- d) „poměrem úvěru k hodnotě nemovitosti“ (poměrem LTV) se rozumí součet všech úvěrů nebo úvěrových tranší zajištěných dlužníkem na nemovitosti v době vzniku úvěru v poměru k hodnotě nemovitosti v době vzniku úvěru;
- e) „právně závaznými opatřeními týkajícími se dlužníka“ se rozumějí opatření týkající se dlužníka, která jsou zavedena na základě právně závazných aktů;
- f) „poměrem dluhu k příjmům“ (poměrem DTI) se rozumí celkový dluh dlužníka v době vzniku úvěru v poměru k celkovému ročnímu disponibilnímu příjmu dlužníka v době vzniku úvěru;
- g) „obsluhou dluhu“ se rozumí společná splátka úroků a jistiny v rámci dlužníkového celkového dluhu po určité období (obvykle jeden rok);
- h) „poměrem nákladů na obsluhu dluhu k příjmům“ (poměrem DSTI) se rozumí roční celkové náklady na obsluhu dluhu v poměru k celkovému ročnímu disponibilnímu příjmu dlužníka v době vzniku úvěru;
- i) „splatností“ se rozumí doba trvání smlouvy o úvěru na obytnou nemovitost vyjádřená v letech v době vzniku úvěru;
- j) „střednědobým horizontem“ se rozumí v horizontu do tří let;
- k) „opatřeními týkajícími se dlužníka, která souvisejí s příjmem“ se rozumějí limity platné pro poměr DTI a limity platné pro poměr DSTI;
- l) „makroobezřetnostním orgánem“ se rozumí vnitrostátní makroobezřetnostní orgán, jehož cíle, opatření, pravomoci, odpovědnost a jiné znaky jsou vymezeny v doporučení ESRB/2011/3 ⁽⁹⁾.

2. Prováděcí kritéria

1. Při provádění tohoto doporučení se uplatňují následující kritéria:

- a) je třeba náležitě zohlednit zásadu proporcionality, a to s ohledem na cíl a obsah doporučení A a B;
- b) aby byl zajištěn soulad s dílčím doporučením B.2, musí být doporučení A provedeno před dílčím doporučením B.2;
- c) při aktivaci opatření týkajících se dlužníka, která souvisejí s příjmem, podle doporučení B by se při nastavení a zavádění těchto opatření mělo zohlednit postavení Finska v hospodářském a finančním cyklu a možné dopady, pokud jde o související náklady a přínosy;
- d) zvláštní kritéria pro soulad s doporučeními A a B jsou uvedena v příloze I.

2. Příjemci tohoto doporučení se vyzývají, aby ESRB a Radu informovali o opatřeních, která přijali v reakci na toto doporučení, nebo aby v případě nečinnosti poskytli náležité zdůvodnění. Jejich zprávy by měly zahrnovat přinejmenším:

- a) informace o podstatě a časovém rámci přijímaných opatření;
- b) hodnocení zranitelných míst souvisejících se zadlužením domácností a úvěrovými standardy pro nové hypoteční úvěry, včetně rozdělení nových hypotečních úvěrů podle poměrů LTV, DTI a DSTI a splatností, přičemž příslušné poměry se vypočtou v souladu s přílohou IV doporučení Evropské rady pro systémová rizika ESRB/2016/14 ⁽¹⁰⁾, jakož i hodnocení účinnosti přijatých opatření s ohledem na cíle sledované tímto doporučením;
- c) podrobné zdůvodnění nečinnosti či jakéhokoli odchýlení od tohoto doporučení, a to včetně zdůvodnění případného prodloužení.

⁽⁹⁾ Doporučení Evropské rady pro systémová rizika ESRB/2011/3 ze dne 22. prosince 2011 o makroobezřetnostním mandátu vnitrostátních orgánů (Úř. věst. C 41, 14.2.2012, s. 1).

⁽¹⁰⁾ Doporučení Evropské rady pro systémová rizika ESRB/2016/14 ze dne 31. října 2016 o doplnění chybějících údajů o nemovitostech (Úř. věst. C 31, 31.1.2017, s. 1).

3. Časový rámec pro návazné kroky

Příjemci tohoto doporučení se vyzývají, aby ESRB a Radu informovali o opatřeních, která přijali v reakci na toto doporučení, nebo aby v případě nečinnosti poskytli náležitě zdůvodnění, a to v souladu s tímto časovým rámcem:

a) Doporučení A

- i) Příjemce doporučení A se vyzývá, aby do 31. října 2020 předložil ESRB a Radě předběžnou zprávu o provádění doporučení A, která musí obsahovat alespoň prohlášení, zda se plánuje provedení doporučení A a který orgán či orgány budou odpovědné za rozhodnutí aktivovat a provést opatření týkající se dlužníka vymezená v tomto doporučení. ESRB může příjemce doporučení A vyrozumět o svém stanovisku k předběžné zprávě.
- ii) Příjemce doporučení A se vyzývá, aby do 31. března 2021 předložil ESRB a Radě konečnou zprávu o provádění doporučení A.

b) Doporučení B

Příjemci doporučení B se vyzývají, aby do 31. října 2020 a každý následující rok až do 31. října 2022 ESRB a Radě předložili zprávu o všech krocích, které podnikli k provedení opatření týkajících se dlužníka, která souvisejí s příjmem, nebo jakýchkoli jiných dostupných opatření k vyřešení zranitelných míst souvisejících se zadlužením domácností a úvěrovými standardy pro nové hypoteční úvěry ve Finsku. Pokud je za přijetí opatření k řešení určených zranitelných míst odpovědný více než jeden orgán, měla by být předložena jedna společná zpráva.

4. Sledování a hodnocení

1. Sekretariát ESRB bude:

- a) napomáhat příjemcům doporučení tím, že zajistí koordinaci podávání zpráv, poskytne jim příslušné vzory a v případě potřeby upřesní postup a lhůty pro návazné kroky;
- b) ověřovat provádění návazných kroků ze strany příjemců doporučení, poskytovat jim na jejich žádost pomoc a předkládat zprávy o návazných krocích generální radě. Budou zahájena tři posouzení, a to:
 - i) do 31. prosince 2020, pokud se týká provádění doporučení B;
 - ii) do 31. prosince 2021, pokud se týká provádění doporučení A a B; a
 - iii) do 31. prosince 2022, pokud se týká provádění doporučení B.

2. Generální rada vyhodnotí přijatá opatření a zdůvodnění oznámená příjemci tohoto doporučení a případně může rozhodnout, že toto doporučení nebylo zohledněno a jeho příjemce řádně nezdůvodnil svou nečinnost.

Ve Frankfurtu nad Mohanem dne 27. června 2019.

Vedoucí sekretariátu ESRB
jménem generální rady ESRB
Francesco MAZZAFERRO

PŘÍLOHA I

SPECIFIKACE KRITÉRIÍ PRO SOULAD S DOPORUČENÍMI

Doporučení A - Právní rámec pro opatření týkající se dlužníka

Pro soulad s doporučením A se uplatňují tato kritéria.

1. Finský právní rámec pro opatření týkající se dlužníka by měl zajišťovat, aby:
 - a) limity platné pro poměr dluhu k příjmům (DTI) a pro poměr nákladů na obsluhu dluhu k příjmům (DSTI) i limity splatnosti platily pro všechny úvěry poskytované všem typům dlužníků a všemi typy věřitelů, tak aby se zamezilo obcházení těchto limitů využíváním úvěrů poskytovaných společnostem zajišťujícím bytovou výstavbu nebo jinými metodami;
 - b) při výpočtu poměru úvěru k hodnotě nemovitosti (LTV) byly za zajištění považovány pouze nemovitosti;
 - c) finské vnitrostátní orgány, které jsou pověřeny aktivací opatření týkajících se dlužníka, byly schopny právně závazná opatření týkající se dlužníka aktivovat účinně a preventivně, a aby těmto orgánům byla dána nezbytná flexibilita za účelem přijetí takových opatření, která budou vycházet z identifikovaných zranitelných míst.
2. Změny finského právního rámce pro opatření týkající se dlužníka by měly platit nejpozději od 1. července 2021.

Doporučení B - Aktivace opatření týkajících se dlužníka, která souvisejí s příjmem

Pro soulad s doporučením B se uplatňuje toto kritérium.

1. S cílem zamezit významnému či zvyšujícímu se podílu dlužníků, kteří sjednávají nové hypoteční úvěry a kteří nemusí být schopni splácet svůj dluh nebo udržovat spotřebu za nepříznivých ekonomických nebo finančních podmínek či v návaznosti na nepříznivý vývoj na trhu obytných nemovitostí by finské vnitrostátní orgány měly využít jedno či kombinaci více opatření týkajících se dlužníka, která souvisejí s příjmem (např. limity pro poměr LTV ve spojení s limity pro poměr DTI nebo limity pro poměr DSTI a limity splatnosti) s cílem zajistit účinnost přijatých opatření a minimalizovat možnost obcházení těchto limitů či nezamýšlených důsledků, které by mohly snížit účinnost daných opatření a případně vytvořit rizika v jiných oblastech.
2. Před aktivací opatření týkajících se dlužníka, která souvisejí s příjmem, by mělo být posouzeno postavení Finska v hospodářském a finančním cyklu s cílem určit vhodné nastavení a zavádění těchto opatření.
3. Po aktivaci opatření týkajících se dlužníka, která souvisejí s příjmem, může být za účelem řešení zranitelných míst ve Finsku zapotřebí zpřísnění těchto opatření nebo aktivace dalších makrobezpečnostních opatření; to závisí na výběru aktivovaných opatření týkajících se dlužníka, která souvisejí s příjmem, na původním nastavení těchto aktivovaných opatření a na výsledcích posouzení zranitelných míst.
4. Při aktivaci či nastavení opatření týkajících se dlužníka, která souvisejí s příjmem, by finské vnitrostátní orgány, které jsou pověřeny aktivací nebo nastavením opatření týkajících se dlužníka, která souvisejí s příjmem, měly zohlednit všechny úvěry, jež mají domácnosti splácet ze svého příjmu, bez ohledu na formu těchto úvěrů (např. úvěry poskytnuté společnostem zajišťujícím bytovou výstavbu by měly být považovány za zadlužení domácností).