

ODPORÚČANIE EURÓPSKEHO VÝBORU PRE SYSTÉMOVÉ RIZIKÁ**z 27. júna 2019****o zraniteľných miestach sektora nehnuteľností na bývanie v Švédsku v strednodobom horizonte****(ESRB/2019/9)**

(2019/C 366/06)

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.
- (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.

⁽¹⁾ Ú. v. EÚ L 331, 15.12.2010, s. 1.

⁽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).

- (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 Švédsko⁽⁶⁾.
- (8) V roku 2016 sa hlavné zraniteľné miesto identifikované na trhu s nehnuteľnosťami na bývanie vo Švédsku týkalo výrazného a dlhodobého rastu cien nehnuteľností a hypotekárnych úverov, čo viedlo k nadhodnoteniu cien nehnuteľností, ako aj k vysokej a rastúcej zadlženosti domácností.
- (9) ESRB uskutočnil nedávno v celom Európskom hospodárskom priestore (EHP) systematické a výhľadové hodnotenie zraniteľných miest sektora nehnuteľností na bývanie⁽⁷⁾.
- (10) Pokiaľ ide o Švédsko, toto nedávne hodnotenie odhalilo, že sa rast cien nehnuteľností od roku 2016 spomalil a v súčasnosti sú ceny na rovnakej úrovni ako v roku 2016. Ceny nehnuteľností sú však naďalej nadhodnotené a zadlženosť domácností výrazne narastá.
- (11) Od roku 2016 švédske vnútroštátne orgány sprísnilo alebo zaviedli niekoľko opatrení zameraných na dlžníkov, ako aj opatrení založených na kapitáli. V roku 2016 boli zavedené požiadavky na amortizáciu nových hypotekárnych úverov. Tieto požiadavky boli naviazané na pomer výšky úveru k hodnote nehnuteľnosti (LTV) v prípade nových úverov tak, že sa požadovala amortizácia vo výške minimálne 2 % ročne pre úvery s pomerom LTV vyšším ako 70 % a vo výške 1 % ročne pre úvery s pomerom LTV od 50 % do 70 %. V roku 2017 boli tieto požiadavky sprísnené v spojení s pomerom výšky úveru k výške príjmu (LTI) v prípade nových úverov tak, že sa tieto požiadavky zvýšili o jeden percentuálny bod ročne pre nové hypotekárne úvery s pomerom LTI vyšším ako 4,5. V roku 2018 švédsky orgán pre finančný dohľad (*Finansinspektionen*) uložil podľa článku 458 nariadenia (EÚ) č. 575/2013 všetkým tuzemským úverovým inštitúciám, ktoré používajú prístup založený na interných ratingoch, povinnosť dodržiavať minimálnu úroveň priemernej hodnoty rizikových váh uplatňovaných na portfólio retailových expozícií zabezpečených nehnuteľnosťami voči dlžníkom s pobytom alebo sídlom vo Švédsku vo výške 25 %, ktorá sa vzťahuje na každú jednotlivú inštitúciu. Orgán *Finansinspektionen* napokon v roku 2018 zvýšil mieru proticyklického kapitálového vankúša z 2 % na 2,5 %, ktorá sa má uplatňovať od septembra 2019.
- (12) Hoci cyklické faktory zohrávajú dôležitú úlohu pri posilňovaní zraniteľných miest zistených vo Švédsku, existujú aj dôležité štrukturálne faktory, ktoré spôsobujú posilnenie týchto zraniteľných miest, čo má za následok vyššiu úroveň systémového rizika. Tieto faktory zahŕňajú: i) nedostatočnú ponuku bývania, čo vyvíja tlak na rast cien nehnuteľností a dlhu pre domácnosti, ktoré si kupujú svoju vlastnú nehnuteľnosť a ii) priaznivé daňové zaobchádzanie v súvislosti s úvermi na bývanie, ako je napríklad možnosť znížiť základ dane o zaplatené úroky z hypotekárnych úverov, čo môže byť stimulom pre rast cien nehnuteľností, ako aj stimulom pre domácnosti, aby sa nadmerne zadlžovali.

⁽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/2016/11 z 22. septembra 2016 o zraniteľných miestach sektora nehnuteľností na bývanie vo Švédsku v strednodobom horizonte (Ú. v. EÚ C 31, 31.1.2017, s. 55).

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

- (13) ESRB preto napriek skutočnosti, že uznáva, že sa vo Švédsku uplatňuje široká škála makroprudenciálnych opatrení, dospel k záveru, že hoci sú tieto makroprudenciálne opatrenia vhodné, nie sú v strednodobom horizonte úplne dostatočné na riešenie identifikovaných zraniteľných miest súvisiacich s nehnuteľnosťami na bývanie, konkrétne zadlženosti domácností a nadhodnotenia cien nehnuteľností. Vzhľadom na to, že tieto zraniteľné miesta sú do istej miery spôsobené štrukturálnymi faktormi, ktoré presahujú makroprudenciálnu politiku, je potrebné na doplnenie a podporu súčasných makroprudenciálnych opatrení prijať ďalšie opatrenia s cieľom zaoberať sa účinnejšie a efektívnejšie faktormi, ktoré prispievajú k nárastu systémových rizík na trhu s nehnuteľnosťami na bývanie vo Švédsku bez toho, aby vznikali nadmerné náklady pre reálnu ekonomiku a finančný systém Švédska. Cieľom opatrení navrhovaných v tomto odporúčaní je doplniť existujúce makroprudenciálne opatrenia vo Švédsku.
- (14) Účelom tohto odporúčania je odporučiť: a) prijatie rozsiahlejších politických opatrení zameraných na obmedzenie faktorov, ktoré uľahčujú alebo podporujú zvyšovanie zadlženosti domácností, a b) sprísnenie existujúcich alebo aktiváciu iných makroprudenciálnych opatrení, ak budú zraniteľné miesta súvisiace so zadlženosťou domácností a nadhodnotením cien nehnuteľností vzhľadom na cyklické ekonomické a finančné dôvody naďalej rásť.
- (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

ODPORÚČANIA

Odporúčanie A – Štrukturálne zmeny týkajúce sa hypotekárnych úverov a sektora nehnuteľností na bývanie

Odporúča sa, aby Švédsko prehodnotilo svoju politiku s cieľom obmedziť štrukturálne faktory, ktoré spôsobujú posilnenie zraniteľných miest identifikovaných vo Švédsku ako zdroj systémového rizika, keďže motivujú domácnosti k nadmernému hypotekárnemu zadlženiu, alebo spôsobujú nadmerný rast cien nehnuteľností a hypotekárneho dlhu.

Odporúčanie B – Monitorovanie zraniteľných miest a aktivácia alebo sprísnovanie makroprudenciálnych opatrení

1. Odporúča sa, aby švédske vnútroštátne orgány poverené monitorovaním systémových rizík dôkladne monitorovali zraniteľné miesta súvisiace so zadlženosťou domácností a nadhodnotením cien nehnuteľností v strednodobom horizonte, okrem iného aj prostredníctvom:
 - a) posudzovania – s využitím údajov o nových hypotekárnych úveroch na úrovni úverov – schopnosti dlžníkov, ktorí si berú nové úvery na bývanie, odolnosť nepriaznivým hospodárskym alebo finančným podmienkam alebo nepriaznivému vývoju na trhu s nehnuteľnosťami na bývanie, a
 - b) posudzovania potenciálnych úverových strát z existujúcich portfólií hypotekárnych úverov, ako aj potenciálnych druhotných účinkov na finančnú stabilitu v prípade nepriaznivého hospodárskeho alebo finančného vývoja.
2. S cieľom zabrániť hromadeniu kreditného rizika sa švédskemu makroprudenciálnemu orgánu poverenému aktiváciou opatrení zameraných na dlžníkov odporúča, aby sprísnil existujúce alebo aktivoval iné opatrenia zamerané na dlžníkov, ak výsledky monitorovania uskutočnené podľa odporúčania B bodu 1 písm. a) poskytnú dôkaz o tom, že významný alebo rastúci podiel dlžníkov, ktorí si berú nové úvery na bývanie, nemusí byť schopný splácať svoj dlh v prípade nepriaznivého hospodárskeho alebo finančného vývoja.
3. Odporúča sa, aby makroprudenciálny orgán vo Švédsku, prípadne určený alebo príslušný orgán, sprísnil existujúce alebo zaviedol iné opatrenia založené na kapitáli tak, aby zabezpečil dostatočný kapitál na hypotekárne úvery poskytované úverovými inštitúciami s povolením udeleným vo Švédsku v prípade, že výsledky monitorovania uskutočneného podľa odporúčania B bodu 1 písm. b) poskytujú dôkazy o tom, že nárast potenciálnych úverových strát z existujúcich hypotekárnych úverov v prípade nepriaznivých hospodárskych alebo finančných podmienok alebo v prípade nepriaznivého vývoja na trhu s nehnuteľnosťami na bývanie, ako aj úverových strát z iných úverov v dôsledku zníženia spotreby domácností s úvermi na bývanie, bol spôsobený cyklickými, ekonomickými a finančnými faktormi.

ODDIEL 2

IMPLEMENTÁCIA

1. Vymedzenie pojmov

Na účely tohto odporúčania sa uplatňuje toto vymedzenie pojmov:

- a) „opatreniami zameranými na dlžníkov“ sa rozumejú makroprudenciálne opatrenia, ktoré sú zamerané na dlžníkov;
- b) „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;
- c) „odporúčacími právomocami“ sa rozumie schopnosť usmerňovať uplatňovanie makroprudenciálnych nástrojov prostredníctvom odporúčaní, ak je to potrebné na dosiahnutie konečného alebo predbežného cieľa;
- d) „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;
- e) „pomerom výšky úveru k výške príjmu“ (pomerom LTI) sa rozumie objem všetkých úverov alebo úverových tranží v čase vzniku úveru, ktoré dlžník zabezpečil nehnuteľnosťou, v pomere k celkovému ročnému disponibilnému príjmu dlžníka v čase vzniku úveru;
- f) „strednodobým horizontom“ sa rozumie časový horizont do troch rokov;
- g) „dlhovou službou“ sa rozumie spoločná splátka úrokov a istiny v rámci celkového dlhu dlžníka počas daného obdobia (vo všeobecnosti jeden rok);
- h) „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⁾;
- i) „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;
- j) „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;
- k) „splatnosťou“ sa rozumie dĺžka trvania zmluvy o úvere na nehnuteľnosť na bývanie vyjadrená v rokoch v čase vzniku úveru.

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 odporúčaní A a B;
- b) pokiaľ ide o odporúčanie A, malo by sa pri zavádzaní opatrení na uskutočnenie zmien politiky zohľadniť postavenie Švédska v hospodárskom a finančnom cykle, aby tieto opatrenia nevedli k zosilneniu alebo vzniku akumulovaných zraniteľných miest v sektore nehnuteľností na bývanie vo Švédsku;
- c) pri aktivácii alebo sprísnení opatrení zameraných na dlžníkov alebo založených na kapitáli podľa odporúčania B by ich kalibrácia a zavádzanie mali zohľadňovať postavenie Švédska v hospodárskom a finančnom cykle a potenciálne dôsledky, pokiaľ ide o súvisiace náklady a prínosy;
- d) v prílohe I sú vymedzené osobitné kritériá pre dodržiavanie odporúčaní A a B.

⁽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).

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:
- informácie o podstate podniknutých krokov a ich časovom rámci;
 - hodnotenie zraniteľných miest súvisiacich so zadlženosťou domácností a nadhodnotením cien nehnuteľností, 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 ^(*), ako aj hodnotenie fungovania prijatých opatrení so zreteľom na ciele tohto odporúčania;
 - podrobné odôvodnenie každej nečinnosti alebo odklonu od tohto odporúčania, vrátane každého omeškania.

3. Lehoty na uskutočnenie nadväzujúcich krokov

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

a) *Odporúčanie A*

Adresát odporúčania A sa vyzýva, aby do 31. októbra 2022 predložil ESRB a Rade správu o implementácii odporúčania A.

b) *Odporúčanie B*

Adresáti odporúčania B sa vyzývajú, aby do 31. októbra 2020 a potom každý rok do 31. októbra 2022 predložili ESRB a Rade správu o monitorovaní zraniteľných miest súvisiacich so zadlženosťou domácností a opatreniach prijatých na riešenie takýchto zraniteľných miest. Ak existuje viac ako jeden orgán zodpovedný za prijatie opatrení na riešenie zistených zraniteľných miest, mala by sa predložiť jedna spoločná správa.

4. Monitorovanie a hodnotenie

1. Sekretariát ESRB bude:

- 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;
- overovať, či adresáti podnikli kroky v nadväznosti na odporúčania, poskytovať pomoc na ich žiadosť, a podávať generálnej rade správy o podniknutých krokoch. Tri hodnotenia sa začnú takto:
 - do 31. decembra 2020, pokiaľ ide o implementáciu odporúčania B;
 - do 31. decembra 2021, pokiaľ ide o implementáciu odporúčania B, a
 - do 31. decembra 2022, pokiaľ ide o implementáciu odporúčaní A a B.

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

^(*) Odporúčanie Európskeho výboru pre systémové riziká ESRB/2016/14 z 31. októbra 2016 o doplnení chýbajúcich údajov o nehnuteľnostiach (Ú. v. EÚ C 31, 31.1.2017, s. 1).

PRÍLOHA I

ŠPECIFIKÁCIA UPLATNITEĽNÝCH KRITÉRIÍ SÚLADU S ODPORÚČANIAMÍ**Odporúčanie A – Štrukturálne zmeny týkajúce sa hypotekárnych úverov a sektora nehnuteľností na bývanie**

Pre súlad s odporúčaním A sa uplatňuje toto kritérium.

Pri formulovaní politických riešení a pred vykonaním akýchkoľvek zmien politiky by sa malo vykonať posúdenie vplyvu navrhovaných opatrení vzhľadom na postavenie Švédska v hospodárskom a finančnom cykle, aby sa zabezpečilo, že takéto opatrenia nezosilnia akumulované zraniteľné miesta ani nespôsobia ich vznik v sektore nehnuteľností na bývanie vo Švédsku.

Odporúčanie B – Monitorovanie zraniteľných miest a aktivácia alebo sprísňovanie makroprudenciálnych opatrení

Pre súlad s odporúčaním B sa uplatňuje toto kritérium.

Pred aktiváciou alebo sprísnením existujúcich makroprudenciálnych opatrení by sa malo uskutočniť hodnotenie postavenia Švédska v hospodárskom a finančnom cykle s cieľom určiť, či by takáto aktivácia alebo takéto sprísnenie boli primerané.
