

**DOPORUČENÍ EVROPSKÉ RADY PRO SYSTÉMOVÁ RIZIKA****ze dne 2. prosince 2021****ke zranitelným místům sektoru obytných nemovitostí v Rakousku ve střednědobém horizontu****(ESRB/2021/11)**

(2022/C 122/02)

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 makroobezřetnostním dohledu nad finančním systémem na úrovni Evropské unie a o zřízení Evropské rady pro systémová rizika <sup>(1)</sup>, a zejména na čl. 3 odst. 2 písm. b) a d) a články 16 a 18 uvedeného nařízení,

s ohledem na rozhodnutí Evropské rady pro systémová rizika ESRB/2011/1 ze dne 20. ledna 2011, kterým se přijímá jednací řád Evropské rady pro systémová rizika <sup>(2)</sup>, a zejména na článek 18 uvedeného rozhodnutí,

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 hodnoty zajištění dále podporují 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 obytnými 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. bodě odůvodnění doporučení Evropské rady pro systémová rizika ESRB/2013/1 <sup>(3)</sup>, je konečným cílem makroobezřetnostní 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.

<sup>(1)</sup> Úř. věst. L 331, 15.12.2010, s. 1.

<sup>(2)</sup> Úř. věst. C 58, 24.2.2011, s. 4.

<sup>(3)</sup> Doporučení Evropské rady pro systémová rizika ESRB/2013/1 ze dne 4. dubna 2013 o průběžných cílech a nástrojích makroobezřetnostní politiky (Úř. věst. C 170, 15.6.2013, p. 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 <sup>(4)</sup> a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 575/2013 <sup>(5)</sup>, 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) V roce 2016 provedla Evropská rada pro systémová rizika (ESRB) hodnocení zranitelných míst sektoru obytných nemovitostí v rámci celé Unie <sup>(6)</sup>. 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, včetně Rakouska <sup>(7)</sup>.
- (7) V roce 2016 spočívala hlavní zranitelná místa zjištěná na rakouském trhu obytných nemovitostí v rychlém růstu cen těchto nemovitostí a hypotečních úvěrů a v riziku dalšího uvolnění úvěrových standardů.
- (8) Od roku 2018 používají rakouské vnitrostátní orgány k zajištění obezřetného poskytování úvěrů komunikační nástroje, s podporou posílených makrobezpečnostních činností dohledu. Ve své následné zprávě o zemích, kterým bylo v roce 2016 vydáno varování ohledně zranitelných míst v sektoru obytných nemovitostí ve střednědobém horizontu <sup>(8)</sup>, ESRB konstatovala, že opatření zavedená rakouskými vnitrostátními orgány mohou účinně řešit hlavní vznikající zranitelná místa. Zároveň však uvedla, že v roce 2017 byla rakouským vnitrostátním orgánům svěřena pravomoc zavést právně závazná opatření týkající se dlužníka, jež mohou být uplatněna, pokud dojde k urychlení vzniku zranitelných míst.
- (9) ESRB nedávno dokončila systematické a výhledové hodnocení zranitelných míst sektoru obytných nemovitostí v rámci celého Evropského hospodářského prostoru. V této souvislosti ESRB identifikovala určitá zranitelná místa, která jsou ve střednědobém horizontu zdrojem systémového rizika pro finanční stabilitu a která nebyla dostatečně vyřešena.
- (10) Propuknutí pandemie COVID-19 v roce 2020 a s tím spojená krize nezpůsobily cyklický pokles na trzích s bydlením. Naopak, po období postupného růstu a v prostředí nízkých úrokových sazeb došlo v některých zemích k dalšímu zrychlení růstu reálných cen obytných nemovitostí a úvěrů, který výrazně předstihl růst příjmů domácností. Ke zmírnění dopadů pandemie a jí způsobené hospodářské nejistoty byla zavedena různá opatření a učiněny různé politické kroky, jako jsou moratoria na splácení či veřejné záruky. V tomto širším politickém kontextu byla v některých zemích dočasně uvolněna dříve plánovaná makrobezpečnostní opatření nebo byla odložena jejich aktivace. Aktuálně patrné zlepšování hospodářské situace umožňuje upravit makrobezpečnostní politiku v zemích, kde i nadále dochází k nárůstu zranitelných míst spojených se sektorem obytných nemovitostí.
- (11) Pokud jde o Rakousko, z tohoto nedávného hodnocení vyplynulo, že po období mírného růstu došlo ke zrychlení růstu reálných cen obytných nemovitostí, který předstihl růst reálných příjmů domácností. Kromě toho se trvale zvyšuje objem úvěrů domácnostem. Hodnocení ESRB rovněž ukazuje, že od září 2019 růst reálných cen nemovitostí v prvním čtvrtletí roku 2021 zrychlil, přičemž předstihl růst reálných disponibilních příjmů za stejné období. V souladu s tímto vývojem došlo podle odhadů Oesterreichische Nationalbank v prvním čtvrtletí roku 2021 k dalšímu nárůstu nadhodnocení cen obytných nemovitostí. Od roku 2019 se stále zvyšuje také reálný růst

<sup>(4)</sup> 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, 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).

<sup>(5)</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 575/2013 ze dne 26. června 2013 o obezřetnostních požadavcích na úvěrové instituce a o změně nařízení (EU) č. 648/2012 (Úř. věst. L 176, 27.6.2013, s. 1).

<sup>(6)</sup> Viz „Vulnerabilities in the EU Residential Real Estate Sector“, ESRB, listopad 2016, k dispozici na internetových stránkách ESRB na adrese [www.esrb.europa.eu](http://www.esrb.europa.eu).

<sup>(7)</sup> Varování Evropské rady pro systémová rizika ESRB/2016/05 ze dne 22. září 2016 ke zranitelným místům sektoru obytných nemovitostí v Rakousku ve střednědobém horizontu (Úř. věst. C 31, 31.1.2017, s. 43).

<sup>(8)</sup> Viz „Follow-up report on countries that received ESRB warnings in 2016 on medium-term vulnerabilities in the residential real estate sector“, ESRB, září 2019, k dispozici na internetových stránkách ESRB na adrese [www.esrb.europa.eu](http://www.esrb.europa.eu).

úvěrů na bydlení poskytovaných domácnostem. Ve sdělení rakouské Rady pro stabilitu finančních trhů z června 2021 <sup>(9)</sup> se uvádí, že se v poslední době i nadále zvyšovaly úvěrové standardy pro hypoteční úvěry ve smyslu poměru úvěru k hodnotě nemovitosti (LTV) a poměru nákladů na obsluhu dluhu k příjmům (DSTI) oproti pětiletému průměru a že úvěry se zvýšenými hodnotami těchto poměrů představovaly podstatnou část všech úvěrů.

- (12) Stávající nastavení politických nástrojů se považuje jen za částečně přiměřené a postačující k řešení nárůstu zranitelných míst. Rakousko navíc nevyužívá k řešení stávajících zranitelných míst a posílení finanční stability opatření týkající se kapitálu. Zranitelná místa zjištěná v Rakousku v sektoru obytných nemovitostí rovněž nebyla plně zohledněna v rizikových vahách pro hypoteční úvěry používaných úvěrovými institucemi, které při výpočtu kapitálových požadavků uplatňují přístup založený na interním ratingu (IRB).
- (13) S ohledem na tento nedávný vývoj dospěla ESRB k závěru, že aktivace právně závazných opatření týkajících se dlužníka by zvýšila účinnost opatření, která již byla zavedena za účelem řádného řešení zranitelných míst sektoru obytných nemovitostí v Rakousku ve střednědobém horizontu. Budou-li taková závazná opatření týkající se dlužníka vyhodnocena jako nedostatečně účinná k řešení zranitelných míst ve střednědobém horizontu, je třeba zvážit zavedení opatření týkajících se kapitálu, jako jsou nástroje zaměřené na zvýšení rizikových vah IRB pro expozice v oblasti obytných nemovitostí, sektorová kapitálová rezerva pro krytí systémového rizika nebo proticyklická kapitálová rezerva. Tato opatření by zlepšila odolnost rakouského bankovního sektoru vůči rizikům, jež se případně mohla akumulovat, jako je například přetrvávající nadhodnocení cen obytných nemovitostí a do určité míry uvolněné úvěrové standardy pro hypoteční úvěry poskytované v posledních letech,

PŘIJALA TOTO DOPORUČENÍ:

## ODDÍL 1

### DOPORUČENÍ

#### **Doporučení A – Aktivace právně závazných opatření týkajících se dlužníka**

Doporučuje se, aby příslušné orgány aktivovaly právně závazná opatření týkající se dlužníka a omezily tak zranitelná místa v sektoru obytných nemovitostí v Rakousku, která jsou zdrojem rizika pro finanční stabilitu.

#### **Doporučení B – Aktivace nebo zpřísnění opatření týkajících se kapitálu**

Doporučuje se, aby příslušné orgány aktivovaly nebo zpřísnily opatření týkající se kapitálu s cílem zajistit odolnost úvěrových institucí povolených v Rakousku a doplnit opatření týkající se dlužníka, a omezily tak zranitelná místa sektoru obytných nemovitostí v Rakousku, která jsou zdrojem rizika pro finanční stabilitu, budou-li případně taková závazná opatření týkající se dlužníka vyhodnocena jako nedostatečně účinná k řešení zranitelných míst ve střednědobém horizontu.

## ODDÍL 2

### PROVÁDĚNÍ

#### 1. Definice

1. Pro účely tohoto doporučení se použijí tyto definice:

- a) „příslušnými orgány“ se rozumí orgány pověřené v Rakousku aktivací právně závazných opatření týkajících se dlužníka nebo opatření týkajících se kapitálu;

<sup>(9)</sup> Tisková zpráva z 28. zasedání Rady pro stabilitu finančních trhů (FMSG), k dispozici na internetových stránkách FMSG na adrese <https://www.fmsg.at/en/publications/press-releases/2021/28th-meeting.html>.

- b) „opatřeními týkajícími se dlužníka“ se rozumí makroobezřetnostní opatření zaměřená na dlužníky, včetně limitů poměru LTV, poměru dluhu k příjmům (DTI), poměru DSTI a doby splatnosti a požadavků na amortizaci;
- c) „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;
- d) „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;
- e) „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;
- f) „obsluhou dluhu“ se rozumí společná splátka úroků a jistiny v rámci dlužníkovy celkového dluhu po určité období;
- g) „splatností“ se rozumí doba trvání smlouvy o úvěru na obytnou nemovitost vyjádřená v letech v době vzniku úvěru;
- h) „požadavky na amortizaci“ se rozumí opatření související se splátkovým kalendářem úvěru;
- i) „opatřeními týkajícími se kapitálu“ se rozumí jakékoli požadavky na kapitál uložené úvěrové instituci k předcházení systémovému riziku nebo jeho zmírňování ve smyslu čl. 2 písm. c) nařízení (EU) č. 1092/2010, mimo jiné podle článků 124, 164 nebo 458 nařízení (EU) č. 575/2013 nebo kapitoly 4 hlavy VII směrnice (EU) 2013/36, jako je proticyklická kapitálová rezerva nebo sektorová kapitálová rezerva pro krytí systémového rizika;
- j) „úvěrovou institucí“ se rozumí úvěrová instituce ve smyslu čl. 4 odst. 1 bodu 1 nařízení (EU) č. 575/2013.

## 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) při aktivaci právně závazných opatření týkajících se dlužníka a/nebo opatření týkajících se kapitálu by se při nastavení a zavádění těchto opatření mělo zohlednit postavení Rakouska v hospodářském a finančním cyklu a možné dopady, pokud jde o související náklady a přínosy;
- c) zvláštní kritéria pro soulad s tímto doporučením jsou uvedena v příloze.

### 2. Adresáti se vyzývají, aby informovali Evropský parlament, Radu, Komisi a ESRB 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, splatnosti a profilu amortizace, přičemž příslušné poměry se vypočtou v souladu s přílohou IV doporučení Evropské rady pro systémová rizika ESRB/2016/14 <sup>(10)</sup>, 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.

<sup>(10)</sup> 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

V souladu s čl. 17 odst. 1 nařízení (EU) č. 1092/2010 jsou adresáti povinni informovat Evropský parlament, Radu, Komisi a ESRB o opatřeních, která přijali v reakci na toto doporučení, nebo odůvodnit případnou nečinnost. Adresáti jsou povinni tyto informace předložit v souladu s tímto časovým rámcem:

#### 1. Doporučení A

- a) Adresáti doporučení A se vyzývají, aby do 30. června 2023 a 30. června 2025 předložili Evropskému parlamentu, Radě, Komisi a ESRB zprávu o všech krocích, které podnikli k aktivaci právně závazných opatření týkajících se dlužníka. Pokud je za přijetí opatření k řešení určených zranitelných míst odpovědný více než jeden orgán, měla by být předložena jedna společná zpráva.

#### 2. Doporučení B

Adresáti doporučení B se vyzývají, aby do 30. června 2023 a 30. června 2025 předložili Evropskému parlamentu, Radě, Komisi a ESRB zprávu o všech krocích, které podnikli k provedení opatření týkajících se kapitálu. 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 adresátům doporučení tím, že zajistí koordinaci podávání zpráv a poskytne jim příslušné vzory a v případě potřeby upřesní postup a lhůty pro návazné kroky;
- b) ověřovat provádění návazných kroků ze strany adresátů doporučení, poskytovat jim na jejich žádost pomoc a předkládat zprávy o návazných krocích generální radě.

#### 2. Generální rada vyhodnotí přijatá opatření a zdůvodnění sdělená adresáty tohoto doporučení a případně může rozhodnout, že toto doporučení nebylo zohledněno a jeho adresát řádně nezdůvodnil svou nečinnost.

Ve Frankfurtu nad Mohanem dne 2. prosince 2021.

Vedoucí sekretariátu ESRB  
jménem generální rady ESRB  
Francesco MAZZAFERRO

## PŘÍLOHA

## SPECIFIKACE KRITÉRIÍ PRO SOULAD S DOPORUČENÍM

**Doporučení A – Aktivace právně závazných opatření týkajících se dlužníka**

Pro soulad s doporučením A se uplatňují tato kritéria.

1. Při aktivaci právně závazných opatření týkajících se dlužníka by se adresáti měli snažit zamezit významnému či zvyšujícímu se podílu:
  - a) nových hypotečních úvěrů zajištěných obytnými nemovitostmi, které by mohly v případě nesplacení těchto úvěrů ve spojení se snížením cen obytných nemovitostí vést k úvěrovým ztrátám;
  - b) dlužníků, kteří uzavírají nové hypoteční úvěry a u nichž existuje značné riziko, že nebudou schopni svůj dluh řádně splácet nebo obsluhovat, aniž by museli výrazně omezit svou spotřebu, a to v důsledku nepříznivých hospodářských nebo finančních podmínek, zvýšení nákladů na obsluhu jejich dluhu nebo nepříznivého vývoje na trhu obytných nemovitostí.
2. Adresáti by měli využít jedno či více právně závazných opatření týkajících se dlužníka s cílem zajistit účinnost přijatých opatření a minimalizovat možnost jejich obcházení či nezamýšlených důsledků, které by mohly snížit účinnost daných opatření a případně vytvořit rizika v jiných oblastech, zejména tím, že zajistí, aby se tato právně závazná opatření týkající se dlužníka vztahovala na úvěry poskytované všem typům dlužníků a všemi typy věřitelů.
3. Před aktivací právně závazných opatření týkajících se dlužníka by mělo být posouzeno postavení Rakouska v hospodářském a finančním cyklu s cílem určit vhodné nastavení a zavádění těchto opatření.
4. Před aktivací právně závazných opatření týkajících se dlužníka by adresáti měli k určení vhodného nastavení a zavádění těchto opatření zohlednit volbu a nastavení již zavedených opatření týkajících se dlužníka, a zajistit tak vyšší účinnost omezování zranitelných míst zjištěných v Rakousku.
5. Po aktivaci právně závazných opatření týkajících se dlužníka může být za účelem řešení zranitelných míst v Rakousku zapotřebí zpřísnění těchto opatření nebo aktivace dalších makrobezpečnostních opatření. To závisí na výběru aktivovaných opatření týkajících se dlužníka, na původním nastavení těchto aktivovaných opatření a na výsledcích posouzení zranitelných míst.
6. Při aktivaci či nastavování právně závazných opatření týkajících se dlužníka by adresáti měli zohlednit veškeré úvěry, které mají domácnosti ze svých příjmů splácet, a to bez ohledu na formu těchto úvěrů, tj. úvěry poskytované společností zajišťujícím bytovou výstavbu by měly být považovány za zadlužení domácností.

**Doporučení B – Aktivace nebo zpřísnění opatření týkajících se kapitálu**

Pro soulad s doporučením B se uplatňují tato kritéria.

1. Při aktivaci dalších nebo zpřísnění stávajících opatření týkajících se kapitálu by adresáti měli usilovat o to, aby zajistili odolnost úvěrových institucí povolených v Rakousku s ohledem na možné naplnění systémového rizika souvisejícího s obytnými nemovitostmi, které by mohlo vést k přímým a nepřímým úvěrovým ztrátám, které vyplývají z hypotečních úvěrů nebo které vznikají v důsledku snížení spotřeby domácností s úvěry na bydlení.
2. Před aktivací dalších nebo zpřísněním stávajících opatření týkajících se kapitálu by mělo být posouzeno postavení Rakouska v hospodářském a finančním cyklu a dostatečnost právně závazných opatření týkajících se dlužníka, která byla aktivována v souladu s doporučením A, při řešení zranitelných míst ve střednědobém horizontu, s cílem určit, zda by bylo přiměřené aktivovat nebo zpřísnit opatření týkající se kapitálu.
3. Po aktivaci dalších opatření týkajících se kapitálu nebo zpřísnění stávajících opatření může být za účelem řešení zranitelných míst zjištěných v Rakousku zapotřebí tato opatření dále zpřísnit nebo aktivovat další makrobezpečnostní opatření. To závisí na výběru aktivovaných opatření týkajících se kapitálu, na původním nastavení těchto aktivovaných opatření a na výsledcích posouzení zranitelných míst.