

PREPORUKA EUROPSKOG ODBORA ZA SISTEMSKE RIZIKE
od 2. prosinca 2021.
o srednjoročnim slabostima u sektoru stambenih nekretnina u Austriji
(ESRB/2021/11)
(2022/C 122/02)

OPĆI ODBOR EUROPSKOG ODBORA ZA SISTEMSKE RIZIKE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije,

Uzimajući u obzir Uredbu (EU) br. 1092/2010 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenoga 2010. o makrobonitetnom nadzoru financijskog sustava Europske unije i osnivanju Europskog odbora za sistemske rizike ⁽¹⁾, a osobito njezin članak 3. stavak 2. točke (b), i (d) te članke 16. i 18.,

uzimajući u obzir Odluku ESRB/2011/1 Europskog odbora za sistemske rizike od 20. siječnja 2011. o donošenju Poslovnika Europskog odbora za sistemske rizike ⁽²⁾, a osobito njezin članak 18.,

budući da:

- (1) Sektor nekretnina igra važnu ulogu u gospodarstvu i njegov razvoj može značajno utjecati na financijski sustav. Prošle financijske krize pokazale su da neodrživa kretanja na tržištima nekretnina mogu imati ozbiljne posljedice na stabilnost financijskog sustava i gospodarstvo u cjelini, što može također dovesti do negativnih prekograničnih prelijevanja. Nepovoljna kretanja na tržištu nekretnina u nekim državama članicama dovela su u prošlosti do velikih kreditnih gubitaka i/ili su negativno utjecala na realno gospodarstvo. Takvi učinci odražavaju izravno međudjelovanje između sektora nekretnina, osiguravatelja financiranja i drugih gospodarskih sektora. Nadalje, snažna povratna sprega između financijskog sustava i realnog gospodarstva jača negativna kretanja.
- (2) Ove su veze važne jer znače da rizici koji proizlaze iz građevinskog sektora mogu imati sistemski utjecaj procikličke prirode. Slabosti financijskog sustava u pravilu se akumuliraju tijekom uzlazne faze građevinskog ciklusa. Uočena niža razina rizika i jednostavniji pristup financiranju mogu doprinijeti nagloj ekspanziji kreditiranja i ulaganja, zajedno s povećanom potražnjom za nekretninama, što stvara pritisak na povećanje cijena nekretnina. Budući da posljedice više vrijednosti kolateralna pogoduju potražnji za kreditima i ponudi kredita, ova samoosnažujuća dinamika može dovesti do mogućih sistemskih posljedica. Suprotno tome, tijekom silazne faze građevinskog ciklusa, stroži uvjeti kreditiranja, povećano izbjegavanje rizika i pritisak na smanjenje cijena nekretnina mogu negativno utjecati na otpornost korisnika kredita i davatelja kredita, slabeći time gospodarske uvjete.
- (3) Slabosti koje se odnose na stambene nekretnine mogu biti izvor sistemskog rizika i mogu izravno i neizravno utjecati na financijsku stabilnost. Izravni učinci su kreditni gubici portfelja hipotekarnih kredita zbog nepovoljnih gospodarskih ili financijskih uvjeta i istovremena negativna kretanja na tržištu stambenih nekretnina. Neizravni učinci mogu biti povezani s prilagođavanjem potrošnje kućanstava, što vodi do daljnjih posljedica za realno gospodarstvo i financijsku stabilnost.
- (4) Kako je navedeno u uvodnoj izjavi 4. Preporuke ESRB/2013/1 Europskog odbora za sistemske rizike ⁽³⁾, krajnji cilj makrobonitetne politike je pridonijeti zaštiti stabilnosti financijskog sustava kao cjeline, uključujući jačanje otpornosti financijskog sustava i smanjenje stvaranja sistemskih rizika osiguravajući na taj način održiv doprinos financijskog sektora ekonomskom rastu.

⁽¹⁾ SL L 331, 15.12. 2010., str. 1.

⁽²⁾ SL C 58, 24.2.2011., str. 4.

⁽³⁾ Preporuka ESRB/2013/1 Europskog odbora za sistemske rizike od 4. travnja 2013. o prijelaznim ciljevima i instrumentima makrobonitetne politike (OJ C 170, 15.6.2013, p. 1).

- (5) Makrobonitetna tijela mogu u tu svrhu koristiti jednu ili više makrobonitetnih mjera usmjerenih na kapital iz Direktive 2013/36/EU Europskog parlamenta i Vijeća ⁽⁴⁾ i Uredbe (EU) br. 575/2013 Europskog parlamenta i Vijeća ⁽⁵⁾, i/ili makrobonitetnih mjera usmjerenih na dužnike, koje se temelje isključivo na nacionalnom pravu, ovisno o procjeni rizika. Dok mjere usmjerene na kapital imaju prvenstveni cilj povećati otpornost financijskog sustava, mjere usmjerene na dužnike mogu biti posebno prikladne za sprječavanje daljnjeg jačanja sistemskih rizika.
- (6) Europski odbor za sistemske rizike (ESRB) je u 2016. proveo procjenu slabosti povezanih sa stambenim nekretninama na razini čitave Unije ⁽⁶⁾. Ta procjena omogućila je ESRB-u da utvrdi niz srednjoročnih slabosti u nekoliko država kao izvore sistemskog rizika za financijsku stabilnost, što je dovelo do izdavanja upozorenja za osam država, uključujući Austriju ⁽⁷⁾:
- (7) Glavne slabosti utvrđene u 2016. na tržištu stambenih nekretnina u Austriji bile su snažan rast cijena stambenih nekretnina i hipotekarnih kredita te rizik daljnjeg popuštanja standarda kreditiranja.
- (8) Austrijska su nacionalna tijela od 2018. koristila komunikacijske alate kako bi osigurala razborite standarde kreditiranja podržane pojačanim makrobonitetnim nadzornim aktivnostima. U svom izvješću o daljnjem postupanju o zemljama koje su 2016. primile upozorenja o srednjoročnim slabostima u sektoru stambenih nekretnina ⁽⁸⁾, Europski odbor za sistemske rizike potvrdio je da mjere koje su uvela austrijska nacionalna tijela mogu učinkovito riješiti slabosti koje se pretežno pojavljuju. Međutim, Europski odbor za sistemske rizike također je napomenuo da su austrijska nacionalna tijela dobila ovlasti za uvođenje pravno obvezujućih mjera usmjerenih na dužnike u 2017. koje bi se mogle primijeniti ako se slabosti koje se pojavljuju ubrzaju.
- (9) ESRB je nedavno okončao sustavnu i progresivnu procjenu slabosti povezanih sa stambenim nekretninama na razini Europskog gospodarskog prostora. U ovom kontekstu Europski odbor za sistemske rizike utvrdio je određene srednjoročne slabosti kao izvore sistemskog rizika za financijsku stabilnost koje nisu dovoljno razmotrene.
- (10) Izbijanje pandemije bolesti COVID-19 u 2020. i s njom povezana kriza nisu doveli do cikličkog pada na tržištima stambenih nekretnina. Umjesto toga, nakon razdoblja postupnog rasta i usred niskih kamatnih stopa realne cijene stambenih nekretnina i rast kreditiranja dodatno su se ubrzali u nekoliko zemalja, što je uvelike premašilo rast dohotka kućanstava. Kako bi se ublažile posljedice pandemije i posljedična gospodarska nesigurnost, provedene su razne mjere i politike, kao što su moratoriji i javna jamstva. U tom širem kontekstu politike, prethodno planirane makrobonitetne mjere privremeno su ublažene ili je njihova aktivacija u nekim zemljama odgođena. Trenutačno uočeno poboljšanje gospodarske situacije omogućuje prilagodbu makrobonitetne politike u onim zemljama u kojima su se i dalje povećavale slabosti povezane s stambenim nekretninama.
- (11) U pogledu Austrije, ova je nedavna procjena otkrila da se nakon razdoblja umjerenog rasta, rast realnih cijena stambenih nekretnina ubrzao, nadmašujući rast realno raspoloživog dohotka. Pored toga, kreditiranje kućanstava stabilno je raslo. Procjena Europskog odbora za sistemske rizike također pokazuje da se od rujna 2019. realni rast cijena stambenih nekretnina ubrzao u prvom tromjesečju 2021., nadmašujući rast realnog raspoloživog dohotka u istom razdoblju. U skladu s tim kretanjima, prema procjenama središnje banke Österreichische Nationalbank,

⁽⁴⁾ Direktiva 2013/36/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o pristupanju djelatnosti kreditnih institucija i bonitetnom nadzoru nad kreditnim institucijama i investicijskim društvima, izmjeni Direktive 2002/87/EZ te stavljanju izvan snage direktiva 2006/48/EZ i 2006/49/EZ (SL L 176, 27.6.2013., str. 338.).

⁽⁵⁾ Uredba (EU) br. 575/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o bonitetnim zahtjevima za kreditne institucije i investicijska društva i o izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012 (SL L 176, 27.6.2013., str. 1.).

⁽⁶⁾ Vidi „Slabosti u sektoru stambenih nekretnina EU-a”, ESRB, studeni 2016., dostupno na mrežnim stranicama ESRB-a www.esrb.europa.eu.

⁽⁷⁾ Upozorenje ESRB/2016/05 Europskog odbora za sistemske rizike od 22. rujna 2016. o srednjoročnim slabostima u sektoru stambenih nekretnina u Austriji (SL C 31, 31.1.2017., str. 43.).

⁽⁸⁾ Vidi Izvješće o daljnjem postupanju o zemljama koje su 2016. primile upozorenja o srednjoročnim slabostima u sektoru stambenih nekretnina, ESRB, rujna 2019., dostupno na mrežnim stranicama ESRB-a www.esrb.europa.eu.

precijenjenost stambenih nekretnina dodatno je porasla u prvom tromjesečju 2021. Realni rast kreditiranja kućanstava za kupnju stambene nekretnine stabilno raste od 2019. U priopćenju austrijskog Odbora za stabilnost financijskog tržišta u lipnju 2021 ⁽⁹⁾. navedeno je da su standardi kreditiranja za hipotekarne kredite u smislu omjera kredita i vrijednosti kolaterala (LTV) i omjera otplate duga i dohotka (DSTI) nedavno nastavili rasti u odnosu na petogodišnji prosjek, te da je udio kreditiranja s povišenim vrijednostima ovih omjera bio značajan.

- (12) Trenutna kombinacija politika smatra se samo djelomično primjerenom i djelomično dovoljnom za rješavanje rastućih slabosti. Štoviše, Austrija nije dalje koristila mjere usmjerene na kapital kako bi riješila postojeće slabosti i potaknula financijsku stabilnost. Osim toga, slabosti utvrđene u sektoru stambenih nekretnina u Austriji nisu u potpunosti odražene u ponderima rizika za hipotekarne kredite, kako ih koriste kreditne institucije koje primjenjuju pristup zasnovan na internim rejting-sustavima (IRB) za izračun kapitalnih zahtjeva.
- (13) U svjetlu nedavnih događaja, Europski odbor za sistemske rizike zaključio je da bi aktiviranje pravno obvezujućih mjera usmjerenih na dužnike povećalo učinkovitost mjera koje su već na snazi za pravilno rješavanje srednjoročnih slabosti u sektoru stambenih nekretnina u Austriji. Kad god ili gdje god se takve obvezujuće mjere usmjerene na dužnike procijene kao nedovoljno učinkovite za rješavanje srednjoročnih slabosti, treba se uzeti u obzir provedba mjera usmjerenih na kapital kao što su instrumenti usmjereni na povećanje pondera rizika internih rejting-sustava za izloženosti stambenih nekretnina, sektorski zaštitni sloj za sistemski rizik ili protuciklički zaštitni sloj kapitala. Ove mjere povećale bi otpornost bankarskog sektora u Austriji na rizike koji su se akumulirali, kao što su prevladavajuća precijenjenost stambenih nekretnina i u određenoj mjeri labavi standardi kreditiranja za hipotekarne kredite dane posljednjih godina.

DONIJELO JE OVU PREPORUKU:

ODJELJAK 1.

PREPORUKE

Preporuka A - aktivacija pravno obvezujućih mjera usmjerenih na dužnike

Preporučuje se da odgovarajuća tijela aktiviraju pravno obvezujuće mjere usmjerene na dužnike kako bi se ublažile slabosti u sektoru stambenih nekretnina u Austriji kao izvoru rizika za financijsku stabilnost.

Preporuka B - aktivacija ili pooštavanje mjera usmjerenih na kapital

Preporučuje se da odgovarajuća tijela aktiviraju ili pooštire mjere usmjerene na kapital kako bi se osigurala otpornost kreditnih institucija koje imaju odobrenje za rad u Austriji i upotpunile mjere usmjerene na dužnike u ublažavanju slabosti u sektoru stambenih nekretnina u Austriji kao izvoru rizika za financijsku stabilnost kada god i gdje god bi takve obvezujuće mjere usmjerene na dužnike bile ocijenjene nedostatno učinkovitima da riješe srednjoročne slabosti.

ODJELJAK 2

PROVEDBA

1. Definicije

1. Za potrebe ove Preporuke primjenjuju se sljedeće definicije:

- (a) „odgovarajuća tijela” znači tijela kojima je u Austriji povjereno aktiviranje pravno obvezujućih mjera usmjerenih na dužnike ili mjera usmjerenih na kapital;

⁽⁹⁾ Priopćenje za tisak o 28. sastanku Odbora za stabilnost financijskog tržišta, dostupno na mrežnim stranicama FMSG-a na <https://www.fmsg.at/en/publications/press-releases/2021/28th-meeting.html>.

- (b) „mjere usmjerene na dužnike” znači makrobonitetne mjere koje su usmjerene na dužnike, uključujući ograničenja na omjer kredita i vrijednosti kolaterala, omjer duga i dohotka, omjer otplate duga i dohotka, rok dospijeća i zahtjeve amortizacije;
- (c) „omjer kredita i vrijednosti kolaterala” (LTV omjer) znači zbroj svih kredita ili kreditnih tranši osiguranih nekretninama od strane dužnika u trenutku odobravanja kredita u odnosu na vrijednost nekretnine u trenutku odobravanja kredita;
- (d) „omjer duga i dohotka” (DTI omjer) znači ukupni dug dužnika u trenutku odobravanja kredita u odnosu na ukupan godišnji raspoloživi dohodak korisnika kredita u trenutku odobravanja kredita;
- (e) „omjer otplate duga i dohotka” (DSTI omjer) znači godišnja ukupna otplata duga u odnosu na ukupni godišnji raspoloživi dohodak dužnika u vrijeme odobravanja kredita;
- (f) „otplata duga” znači zajednička otplata kamate i glavnice na ukupan dug dužnika tijekom određenog razdoblja;
- (g) „rok dospijeća” znači trajanje ugovora o kreditu za stambene nekretnine izraženo u godinama u trenutku odobravanja kredita;
- (h) „zahtjevi amortizacije” znači mjere povezane s otplatnim planom kredita;
- (i) „mjere usmjerene na kapital” znači svaki kapitalni zahtjev nametnut kreditnoj instituciji radi sprječavanja i/ili ublažavanja sistemskog rizika kako je definirano u članku 2. točki (c) Uredbe (EU) br. 1092/2010 uključujući u skladu s člancima 124., 164. ili 458. Uredbe (EU) br. 575/2013 ili poglavljem 4. glave VII. Direktive (EU) 2013/36, kao što su protuciklički sloj kapitala ili sektorski zaštitni sloj za sistemski rizik;
- (j) „kreditna institucija” znači kreditna institucija definirana člankom 4. stavkom 1. točkom (1) Uredbe (EU) br. 575/2013.

2. Kriteriji za provedbu

1. Za provedbu ove Preporuke primjenjuju se sljedeći kriteriji:

- (a) potrebno je obratiti pozornost na načelo proporcionalnosti, uzimajući u obzir cilj i sadržaj preporuke A i preporuke B;
- (b) prilikom aktiviranja pravno obvezujućih mjera usmjerenih na dužnike ili mjera usmjerenih na kapital, njihova kalibracija i postupno uvođenje trebali bi uzeti u obzir položaj Austrije u gospodarskim i financijskim ciklusima i sve potencijalne implikacije u pogledu povezanih troškova i koristi;
- (c) posebni kriteriji za usklađenost s ovom Preporukom utvrđeni su u Prilogu.

2. Adresati moraju dostavljati izvješća Europskom parlamentu, Vijeću, Komisiji i ESRB-u o radnjama poduzetim kao odgovor na ovu preporuku ili odgovarajuće opravdati svako nepostupanje. Izvješća bi trebala sadržavati barem:

- (a) informacije o sadržaju i vremenskom okviru poduzetih radnji;
- (b) procjenu slabosti povezanih sa zaduženosti kućanstava i standarde kreditiranja za nove hipotekarne kredite, uključujući distribuciju novih hipotekarnih kredita prema njihovom omjeru kredita i vrijednosti kolaterala, omjeru duga i dohotka i omjeru otplate duga i dohotka, rokovima dospijeća i profilu amortizacije, pri čemu se relevantni omjeri izračunavaju u skladu s Prilogom IV. Preporuke ESRB/2016/4 Europskog odbora za sistemske rizike ⁽¹⁰⁾, zajedno s djelovanjem poduzetih radnji, uzimajući u obzir ciljeve ove Preporuke;
- (c) detaljno obrazloženje svakog nepostupanja ili odstupanja od ove Preporuke, uključujući sva kašnjenja.

⁽¹⁰⁾ Preporuka ESRB/2016/14 Europskog odbora za sistemske rizike od 31. listopada 2016. o zatvaranju praznina u podacima o nekretninama (SL C 31, 31.1.2017., str. 1.).

3. Vremenski okvir za daljnje postupanje

U skladu s člankom 17. stavkom 1. Uredbe (EU) br. 1092/2010 adresati moraju obavijestiti Europski parlament, Vijeće, Komisiju i ESRB o mjerama poduzetima kao odgovor na ovu Preporuku ili obrazložiti svako nepostupanje. Adresati su dužni dostaviti takvu komunikaciju u skladu sa sljedećim vremenskim rasporedom:

1. Preporuka A

- (a) Adresati preporuke A dužni su do 30. lipnja 2023. te do 30. lipnja 2025. podnijeti Europskom parlamentu, Vijeću, Komisiji i ESRB-u izvješće o svim radnjama poduzetim s ciljem aktiviranja pravno obvezujućih mjera zasnovanih na dužnicima. Ako postoji više od jednog tijela odgovornog za poduzimanje radnji za rješavanje utvrđenih slabosti, potrebno je podnijeti jedno zajedničko izvješće.

2. Preporuka B

Adresati preporuke B dužni su do 30. lipnja 2023. te do 30. lipnja 2025. podnijeti Europskom parlamentu, Vijeću, Komisiji i ESRB-u izvješće o svim radnjama poduzetim u vezi s provedbom mjera zasnovanih na kapitalu. Ako postoji više od jednog tijela odgovornog za poduzimanje radnji za rješavanje utvrđenih slabosti, potrebno je podnijeti jedno zajedničko izvješće.

4. Nadzor i ocjena

1. Tajništvo ESRB-a:

- (a) pomaže adresatu, osigurava koordinaciju izvješćivanja i dostavljanje relevantnih predložaka te, prema potrebi, detaljno opisuje postupak i vremenski okvir za daljnje postupanje;
- (b) provjerava daljnje postupanje adresata, pruža pomoć na njihov zahtjev i podnosi izvješće o daljnjim mjerama Općem odboru.

2. Opći odbor procijenit će radnje i obrazloženja koje je priopćio adresat i, prema potrebi, može odlučiti da se nije postupilo u skladu s ovom Preporukom i da adresat nije dostavio odgovarajuće obrazloženje za nepostupanje.

Sastavljeno u Frankfurtu na Majni 2. prosinca 2021.

Voditelj Tajništva ESRB-a,
u ime Općeg odbora ESRB-a,
Francesco MAZZAFERRO

PRILOG

SPECIFIKACIJA KRITERIJA USKLAĐENOSTI PRIMJENJIVIH NA PREPORUKU**Preporuka A - aktiviranje pravno obvezujućih mjera usmjerenih na dužnike**

Sljedeći kriteriji usklađenosti primjenjuju se na preporuku A.

1. Prilikom aktiviranja pravno obvezujućih mjera usmjerenih na dužnike, adresati bi trebali nastojati spriječiti značajan ili sve veći udio:
 - (a) novih hipotekarnih kredita osiguranih stambenim nekretninama koji bi mogli dovesti do kreditnih gubitaka u slučaju nastanka statusa neispunjavanja obveza u kombinaciji sa smanjenjem cijena stambenih nekretnina;
 - (b) dužnika koji uzimaju nove hipotekarne kredite za koje postoji rizik da ne budu u mogućnosti otplatiti ili redovito plaćati svoj dug bez značajnog smanjenja njihove potrošnje nakon nepovoljnih gospodarskih ili financijskih uvjeta ili nepovoljnih kretanja na tržištu stambenih nekretnina.
2. Adresati bi trebali koristiti jednu ili više mjera usmjerenih na dužnike kako bi osigurali učinkovitost mjera koje su na snazi i kako bi sveli na najmanju moguću mjeru svaku mogućnost za njihovo zaobilaženje ili neželjene posljedice koje bi mogle smanjiti njihovu učinkovitost i eventualno stvoriti rizike u drugim područjima, posebno osiguravanjem da su pravno obvezujuće mjere usmjerene na dužnike primjenjive na kredite odobrene svim vrstama dužnika i koje odobravaju sve vrste vjerovnika.
3. Prije aktiviranja pravno obvezujućih mjera usmjerenih na dužnike, potrebno je napraviti procjenu pozicije Austrije u ekonomskim i financijskim ciklusima, kako bi se utvrdilo odgovarajuće kalibriranje i postupno uvođenje takvih mjera.
4. Prije aktiviranja pravno obvezujućih mjera usmjerenih na dužnike, kao i radi utvrđivanja prikladne kalibracije i postepenog uvođenja takvih mjera, adresati mi trebali uzeti u obzir izbor i kalibraciju mjera usmjerenih na dužnike trenutno na snazi, čime se osigurava veća učinkovitost u ublažavanju slabost utvrđenih u Austriji.
5. Nakon aktiviranja pravno obvezujućih mjera usmjerenih na dužnike, mogu biti potrebna njihova daljnja pooštavanja ili aktivacija dodatnih makrobinitetnih mjera kako bi se riješile slabosti utvrđene u Austriji. Ovo će ovisiti o izboru aktiviranih mjera usmjerenih na dužnike na početnu kalibraciju tih aktiviranih mjera te o rezultatima procjene slabosti.
6. Prilikom aktiviranja ili kalibriranja pravno obvezujućih mjera usmjerenih na dužnike, adresati bi trebali uzeti u obzir sve kredite koje otplaćuju kućanstva iz svojih dohodaka, bez obzira na oblik kredita, tj. tretirati kredite stambenim društvima kao dug kućanstava.

Preporuka B - aktivacija ili pooštavanje mjera usmjerenih na kapital

Sljedeći kriteriji usklađenosti primjenjivi su na Preporuku B.

1. Prilikom aktiviranja dodatnih ili pooštavanja postojećih mjera usmjerenih na kapital, adresati bi trebali nastojati osigurati otpornost kreditnih institucija koje imaju odobrenje za rad u Austriji u slučaju potencijalne materijalizacije sistemskog rizika povezanog s tržištem stambenih kredita koji bi mogao dovesti do izravnih i neizravnih kreditnih gubitaka koji proizlaze iz hipotekarnih kredita ili su nastali kao posljedica smanjenja potrošnje kućanstava sa stambenim kreditima.
2. Prije aktiviranja dodatnih ili pooštavanja postojećih mjera usmjerenih na kapital potrebno je napraviti procjenu pozicije Austrije u ekonomskim i financijskim ciklusima i dostatnost pravno obvezujućih mjera usmjerenih na kapital, aktiviranih u skladu s preporukom A, prilikom rješavanja srednjoročnih slabosti, kako bi se utvrdilo da li bi aktiviranje ili pooštavanje mjera usmjerenih na kapital bilo prikladno.
3. Nakon aktiviranja dodatnih mjera usmjerenih na kapital ili pooštavanja postojećih, mogu biti potrebna daljnja pooštavanja ili aktivacija dodatnih makrobinitetnih mjera kako bi se riješile slabosti utvrđene u Austriji. Ovo će ovisiti o izboru aktiviranih mjera usmjerenih na kapital, na početnu kalibraciju tih aktiviranih mjera te o rezultatima procjene slabosti.