

I

(Usnesení, doporučení a stanoviska)

DOPORUČENÍ

EVROPSKÁ RADA PRO SYSTÉMOVÁ RIZIKA

Doporučení Evropské rady pro systémová rizika

ze dne 27. června 2019

ke zranitelným místům sektoru obytných nemovitostí v Belgii ve střednědobém horizontu

(ESRB/2019/4)

(2019/C 366/01)

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 ⁽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.

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

- (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.
- (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 byla Belgie ⁽⁶⁾.
- (8) Jako hlavní zranitelná místa trhu obytných nemovitostí v Belgii byly v roce 2016 identifikovány rychlý růst cen obytných nemovitostí i hypotečních úvěrů, jakož i již vysoká a stále se zvyšující zadluženost domácností se zvyšujícím se podílem hypotečních dlužníků, kteří jsou potenciálně zranitelní v případě nepříznivých ekonomických podmínek nebo nepříznivého vývoje na trhu obytných nemovitostí v Belgii.
- (9) ESRB nedávno dokončila systematické a výhledové hodnocení zranitelných míst sektoru obytných nemovitostí v rámci celého Evropského hospodářského prostoru ⁽⁷⁾.
- (10) Pokud se týká Belgie, toto nedávné hodnocení ukázalo, že od roku 2016 přispívá výrazný růst úvěrů na bydlení i nadále ke zvyšování zadluženosti domácností. I přesto, že růst cen obytných nemovitostí zpomalil, předchozí dynamika vyvolává obavy z jejich možného nadhodnocení. Významná část hypotečních úvěrů je kromě toho i nadále poskytována domácnostem, které jsou potenciálně zranitelné v případě nepříznivých ekonomických nebo finančních podmínek nebo nepříznivého vývoje na trhu obytných nemovitostí. S ohledem na tyto skutečnosti přispělo navýšení rizikové váhy o 5 procentních bodů, které bylo v roce 2013 zavedeno pro hypoteční expozice úvěrových institucí, které používají přístup založený na interním ratingu, ke zvýšení odolnosti těchto institucí.
- (11) V roce 2018 Nationale Bank van België/Banque Nationale de Belgique zvýšila shora uvedené navýšení rizikové váhy tak, že v souladu s článkem 458 nařízení (EU) č. 575/2013 uplatnila poměrné navýšení rizikové váhy ve výši 33 % expozicí vážené průměrné hodnoty rizikových vah, které se uplatňují na expozice v selhání v rámci portfolia hypotečních úvěrů na bydlení každé úvěrové instituce.
- (12) Cílem zavedeného navýšení rizikových vah je zvýšit odolnost úvěrových institucí, které používají přístup založený na interním ratingu, a zmírnit nárůst rizik souvisejících s novými hypotečními úvěry. V Belgii však v současné době nejsou zavedena žádná opatření týkající se dlužníka (např. limity pro poměr úvěru k hodnotě nemovitosti (LTV), pro poměr dluhu k příjmům (DTI) nebo pro poměr nákladů na obsluhu dluhu k příjmům (DSTI)), která by přímo omezovala podíl hypotečních úvěrů poskytovaných domácnostem, které jsou potenciálně zranitelné v případě nepříznivých ekonomických či finančních podmínek nebo nepříznivého vývoje na trhu obytných nemovitostí.

⁽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).

⁽³⁾ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/36/EU ze dne 26. června 2013 o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o obezpečnostním 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 obezpečnostních 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/2016/06 ze dne 22. září 2016 ke zranitelným místům sektoru obytných nemovitostí v Belgii ve střednědobém horizontu (Úř. věst. C 31, 31.1.2017, s. 45).

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

- (13) ESRB proto došla k závěru, že makrobezpečnostní opatření, která jsou zavedena či jsou k dispozici v Belgii, jsou zčásti přiměřená a k vyřešení zranitelných míst souvisejících se zadlužením domácností, nadhodnocením cen obytných nemovitostí a úvěrovými standardy ve střednědobém horizontu postačují jen částečně. K řešení těchto zranitelných míst, jež mohou být zdrojem systémového rizika, je tedy třeba přijmout další politické opatření. Stávající makrobezpečnostní opatření v Belgii by měla v zájmu posílení odolnosti doplnit opatření, která jsou navrhována v tomto doporučení. Tato opatření by neměla být považována za náhražku stávajících opatření týkajících se kapitálu, která jsou i nadále důležitá pro účely řešení stávajících zranitelných míst v portfoliu nesplacených úvěrů.
- (14) Účelem tohoto doporučení je doporučit aktivaci právně závazných opatření týkajících se dlužníka s cílem vyřešit významný podíl hypotečních úvěrů poskytovaných domácnostem, které jsou potenciálně zranitelné v případě nepříznivých ekonomických či finančních podmínek nebo nepříznivého vývoje na trhu obytných nemovitostí v Belgii.
- (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 – Aktivace opatření týkajících se dlužníka

Belgickým vnitrostátním orgánům, kterým je svěřena pravomoc doporučovat nebo kterým je svěřeno uplatňování opatření týkajících se dlužníka, se doporučuje, aby doporučily aktivaci právně závazných opatření týkajících se dlužníka, případně aby tato opatření aktivovaly s cílem zamezit:

- a) 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; nebo
- b) významnému či zvyšujícímu se podílu nových hypotečních úvěrů zajištěných obytnými nemovitostmi, který by mohl vést k úvěrovým ztrátám v případě nesplácení těchto úvěrů a k následnému snížení cen nemovitostí.

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) „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;

- f) „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;
- g) „střednědobým horizontem“ se rozumí v horizontu do tří let;
- h) „právně závaznými opatřeními týkajícími se dlužníka“ se rozumějí opatření týkající se dlužníka, která jsou zavedena na základě právně závazných aktů;
- i) „obsluhou dluhu“ se rozumí společná splátka úroků a jistiny v rámci dlužníkovy celkového dluhu po určité období (obvykle jeden rok);
- j) „splatností“ se rozumí doba trvání smlouvy o úvěru na obytnou nemovitost vyjádřená v letech v době vzniku úvěru;
- k) „makroobezřetnostním orgánem“ se rozumí vnitrostátní makroobezřetnostní orgán, jehož cíle, opatření, pravomoci, odpovědnost a jiné znaky jsou vymezeny v doporučení ESRB/2011/3 ⁽⁸⁾.

2. Prováděcí kritéria

1. Při provádění tohoto doporučení se uplatňují následující kritéria:

- a) náležitou pozornost je třeba věnovat zásadě proporcionality při současném zohlednění cíle a obsahu doporučení A;
- b) při aktivaci opatření týkajících se dlužníka podle doporučení A by se při nastavení a zavádění těchto opatření mělo zohlednit postavení Belgie v hospodářském a finančním cyklu a možné dopady, pokud jde o související náklady a přínosy;
- c) zvláštní kritéria pro soulad s doporučením A 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, nadhodnocením cen obytných nemovitostí 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 ⁽⁹⁾, 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.

3. Časový rámec pro návazné kroky

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

Příjemci doporučení A 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 k vyřešení zranitelných míst souvisejících se zadlužením domácností, nadhodnocením cen obytných nemovitostí a úvěrovými standardy pro nové hypoteční úvěry v Belgii. Pokud je za přijetí opatření k řešení určených zranitelných míst odpovědný více než jeden orgán, měla by být předložena jedna společná zpráva.

⁽⁸⁾ 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).

⁽⁹⁾ 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).

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 tři zprávy o návazných krocích k provedení doporučení A generální radě; první zprávu předloží do 31. prosince 2020, druhou zprávu předloží do 31. prosince 2021 a třetí zprávu předloží do 31. prosince 2022.

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 – Aktivace opatření týkajících se dlužníka

Pro soulad s doporučením A se uplatňují tato kritéria.

1. S cílem zamezit:

- a) 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; nebo
- b) významnému či zvyšujícímu se podílu nových hypotečních úvěrů zajištěných obytnými nemovitostmi, který by mohl vést k úvěrovým ztrátám v případě nesplácení těchto úvěrů a k následnému snížení cen nemovitostí;

by belgické vnitrostátní orgány měly využít jedno či kombinaci více opatření týkajících se dlužníka (např. limity pro poměr LTV ve spojení s limity pro poměr DTI nebo s 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 by mělo být posouzeno postavení Belgie v hospodářském a finančním cyklu s cílem určit vhodné nastavení a zavádění těchto opatření.
3. Po aktivaci opatření týkajících se dlužníka může být za účelem řešení zranitelných míst v Belgii 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.
