

PREPORUKA EUROPSKOG ODBORA ZA SISTEMSKE RIZIKE**od 27. lipnja 2019.****o srednjoročnim slabostima u sektoru stambenih nekretnina u Finskoj****(ESRB/2019/8)**

(2019/C 366/05)

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 posebno njezine članke 3., 16., 17. i 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 sektora nekretnina mogu imati sistemski utjecaj procikličke prirode. Slabosti financijskog sustava u pravilu se akumuliraju tijekom uzlazne faze ciklusa na tržištu nekretnina. 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 posljedične više vrijednosti kolaterala pogoduju potražnji za kreditima i ponudi kredita, ova samoosnažujuća dinamika može dovesti do mogućih sistemskih posljedica. Suprotno tome, tijekom silazne faze ciklusa na tržištu nekretnina, 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 hipotekarnih portfelja 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 ⁽²⁾, krajnji cilj makrobonitetne politike je doprinosenje 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⁾ Preporuka ESRB/2013/1 Europskog odbora za sistemske rizike od 4. travnja 2013. o prijelaznim ciljevima i instrumentima makrobonitetne politike (SL C 170, 15.6.2013., str. 1).

- (5) Makrobonitetna tijela mogu u tu svrhu koristiti jednu ili više makrobonitetnih mjera zasnovanih na kapitalu iz Direktive 2013/36/EU Europskog parlamenta i Vijeća ⁽³⁾ i Uredbe (EU) br. 575/2013 Europskog parlamenta i Vijeća ⁽⁴⁾, i/ili makrobonitetnih mjera zasnovanih na korisniku kredita, koje se temelje isključivo na nacionalnom pravu, ovisno o procjeni rizika. Dok mjere zasnovane na kapitalu imaju prvenstveni cilj povećati otpornost financijskog sustava, mjere zasnovane na korisniku kredita mogu biti posebno prikladne za sprječavanje daljnjeg jačanja sistemskih rizika.
- (6) Pored toga, Preporuka ESRB/2013/1 preporučuje da države članice uspostave pravni okvir koji dozvoljava makrobonitetnim tijelima da imaju izravnu kontrolu ili ovlasti za donošenje preporuka u odnosu na makrobonitetne instrumente utvrđene u toj Preporuci.
- (7) Europski odbor za sistemske rizike (ESRB) proveo je 2016. u čitavoj Uniji procjenu slabosti u odnosu na stambene nekretnine ⁽⁵⁾. 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, od kojih je jedna Finska ⁽⁶⁾.
- (8) Glavna slabost utvrđena na tržištu stambenih nekretnina 2016. u Finskoj je bila visoka i rastuća zaduženost kućanstva, sa značajnim udjelom kućanstava potencijalno osjetljivim na nepovoljne gospodarske ili financijske uvjete ili nepovoljna kretanja na tom tržištu.
- (9) ESRB je nedavno okončao sustavnu procjenu okrenutu budućnosti u odnosu na slabosti povezane sa stambenim nekretninama u Europskom gospodarskom prostoru (EGP) ⁽⁷⁾.
- (10) U pogledu Finske, ova nedavna procjena pokazala je da je zaduženost kućanstva viša nego što je bila u 2016. U posljednje vrijeme, ovo povećanje se dijelom odnosi na kredite koje su uzela društva za stanogradnju ⁽⁸⁾, koji su potom otplaćeni iz prihoda kućanstava i drugih investitora koji drže udjele u tim društvima. Pored toga, novo dostupni dokazi o standardima kreditiranja za nove hipotekarne kredite podržavaju prethodne dokaze o potencijalnoj osjetljivosti značajnog dijela kućanstava, koja uzimaju nove hipotekarne kredite, na nepovoljne gospodarske ili financijske uvjete ili nepovoljna kretanja na tržištu stambenih nekretnina.
- (11) Od 2016. godine, finska nacionalna tijela su postrožila ili uvela nekoliko mjera zasnovanih na korisniku kredita i mjera zasnovanih na kapitalu: i. u 2017. Odbor *Finanssivalvonta* (finsko tijelo za financijski nadzor) uvelo je, u skladu s člankom 458. Uredbe (EU) br. 575/2013, prag prosječnog pondera rizika od 15 % za kreditne institucije koje koriste interni pristup zasnovan na rejtingu; ii. u 2018., zaštitni sloj za sistemski rizik od između 1 % i 3 % bio je nametnut svim kreditnim institucijama; iii. u 2018. ograničenje koje se primijenjuje na omjer vrijednosti kredita i založene nekretnine (LTV) postroženo je od 90 % na 85 %; i iv. također u 2018., *Finanssivalvonta* je izdala preporuke koje se odnose na standarde kreditiranja za nove kredite, koji su se također primijenjivali na kredite izdane društvima za stanogradnju. Pored toga, odbitak poreza na kamate plaćene na hipotekarne kredite je smanjen sa 100 % u 2011. na 25 % u 2019.
- (12) Unatoč tim nedavno uvedenim mjerama, i osim ograničenja koje se primijenjuje na LTV omjer, druge pravno obvezujuće mjere zasnovane na korisniku kredita, odnosno ograničenja koja se odnose na omjer duga u odnosu na dohodak (DTI), omjer otplate duga u odnosu na dohodak (DSTI) i ograničenja dospelosti, još uvijek nisu dostupne u finskoj, iako bi takve mjere u srednjoročnom razdoblju mogle biti potrebne ako slabosti povezane sa zaduženošću kućanstava nastave rasti. Aktiviranje ograničenja koja se odnose ili na DTI omjer ili na DSTI omjer, u kombinaciji s ograničenjima dospjeća, povećala bi učinkovitost postojećih makrobonitetnih mjera koje su već uvedene. Pored toga, LTV omjer je trenutno utvrđen na način koji omogućava da se i druga imovina, pored nekretnina, može smatrati kolateralom.

⁽³⁾ 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.).

⁽⁴⁾ 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.).

⁽⁵⁾ Vidjeti „Slabosti u sektoru stambenih nekretnina EU-a”, ESRB, studeni 2016., dostupno na mrežnim stranicama ESRB-a www.esrb.europa.eu.

⁽⁶⁾ Upozorenje ESRB/2016/07 Europskog odbora za sistemske rizike od 22. rujna 2016. o srednjoročnim slabostima u sektoru stambenih nekretnina Finske (SL C 31, 31.1.2017., str. 49).

⁽⁷⁾ Vidjeti „Slabosti u sektoru stambenih nekretnina-a država EGP-a”, ESRB, 2019., dostupno na mrežnim stranicama ESRB-a www.esrb.europa.eu.

⁽⁸⁾ Na finskom: *asunto-osakeyhtiö*.

- (13) Stoga je ESRB zaključio da su makrobonitetne mjere koje su na snazi ili koje su na raspolaganju u Finskoj djelomično prikladne i djelomično dostatne za rješavanje slabosti povezanih sa zaduženošću kućanstava u srednjeročnom razdoblju. Posljedično, potrebne su daljnje strateške mjere radi rješavanja ovih slabosti, koje mogu biti izvor sistemskog rizika. Mjere predložene u ovoj Preporuci su namijenjene nadopunjavanju postojećih makrobonitetnih mjera u Finskoj.
- (14) Svrha ove Preporuke je preporučiti uključivanje u finsko pravo dodatnih pravno obvezujućih mjera zasnovanih na korisniku kredita, kao i donošenje takvih mjera za spriječavanje povećanja slabosti povezanih sa zaduženošću kućanstava.
- (15) Ova Preporuka je bez utjecaja na ovlasti u području monetarne politike središnjih banaka u Uniji.
- (16) Preporuke ESRB-a objavljuju se nakon što Opći odbor obavijesti Vijeće Europske unije o svojoj namjeri objavljivanja preporuka te omogućiti Vijeću da reagira i nakon što su adresati obaviješteni o namjeri objave,

DONIO JE OVU PREPORUKU:

ODJELJAK 1.

PREPORUKE

Preporuka A – Pravni okvir za mjere zasnovane na korisniku kredita

1. Preporučuje se da Finska osigura da postojeći pravni okvir za mjere zasnovane na korisniku kredita uključuje najmanje sljedeće pravno obvezujuće mjere koje se zasnivaju na korisniku kredita:
 - (a) ili ograničenja koja se primjenjuju na DTI omjer ili ograničenja koja se odnose na DSTI omjer;
 - (b) ograničenja koja se odnose na LTV omjer; i
 - (c) ograničenja dospelosti.
2. Preporučuje se da Finska izmijeni definiciju LTV omjera u postojećem pravnom okviru za mjere zasnovane na korisniku kredita.

Preporuka B – Aktiviranje mjera zasnovanih na korisniku kredita

1. Preporučuje se da, do utvrđivanja pravnog okvira navedenog u Preporuci A, finska nacionalna tijela kojima je povjerena primjena mjera zasnovanih na korisniku kredita, primjenjuju mjere zasnovane na korisniku kredita koje nisu pravno obvezujuće kako bi se spriječio značajan ili rastući udio korisnika kredita koji uzimaju nove hipotekarne kredite, koji možda neće biti u mogućnosti otplaćivati svoj dug ili održavati potrošnju nakon nepovoljnih gospodarskih ili financijskih uvjeta ili nepovoljnih kretanja na tržištu stambenih nekretnina.
2. Preporučuje se da, nakon što postojeći pravni okvir bude izmijenjen kako je navedeno u Preporuci A, finska nacionalna tijela kojima je povjereno aktiviranje ili kalibracija mjera zasnovanih na korisniku kredita povezana s dohotkom, aktiviraju odnosno kalibriraju pravno obvezujuće mjere zasnovane na korisniku kredita povezane s dohotkom za daljnje rješavanje ciljeva navedenih u potpreporuci B(1).

ODJELJAK 2.

PROVEDBA

1. Definicije

Za potrebe ove Preporuke primjenjuju se sljedeće definicije:

- (a) „mjere zasnovane na korisniku kredita” znači makrobonitetne mjere usmjerene prema korisnicima kredita;
- (b) „izravna kontrola” znači stvarna i djelotvorna mogućnost nametnuti i izmijeniti, ako je to potrebno radi postizanja krajnjeg ili privremenog cilja, makrobonitetne mjere primjenjive na financijske institucije koje su u području djelovanja odgovarajućeg makrobonitetnog tijela;
- (c) „ovlast za donošenje preporuka” znači sposobnost voditi, pomoću preporuka, primjenu makrobonitetnih instrumenata, kada je to potrebno radi postizanja krajnjih ili privremenih ciljeva;

- (d) „omjer kredita i založene nekretnine” (LTV omjer) znači zbroj svih kredita ili kreditnih tranši osiguranih nekretninama od strane korisnika kredita u trenutku odobravanja kredita u odnosu na vrijednost nekretnine u trenutku odobravanja kredita;
- (e) „pravno obvezujuće mjere zasnovane na korisniku kredita” znači makrobonitetne mjere usmjerene prema korisnicima kredita koje se uvode putem pravno obvezujućih akata;
- (f) „omjer duga u odnosu na dohodak” (DTI omjer) znači ukupni dug korisnika kredita u trenutku odobravanja kredita u odnosu na ukupan godišnjih raspoloživi dohodak korisnika kredita u trenutku odobravanja kredita;
- (g) „otplata duga” znači zajednička otplata kamate i glavnice na ukupan dug korisnika kredita tijekom određenog razdoblja (obično jedna godina);
- (h) „omjer otplate duga u odnosu na dohodak” (DSTI omjer) znači godišnja ukupna otplata duga u odnosu na ukupni godišnji raspoloživi dohodak korisnika kredita u vrijeme odobravanja kredita;
- (i) „dospijeće” znači trajanje ugovora o kreditu za stambene nekretnine izraženo u godinama u trenutku odobravanja kredita;
- (j) „srednjoročno razdoblje” znači unutar razdoblja od tri godine;
- (k) „mjere zasnovane na korisniku kredita povezane s dohotkom” znači ograničenja koja se primjenjuju na DTI omjer i ograničenja koja se primjenjuju na DSTI omjer;
- (l) „makrobonitetno tijelo” znači nacionalno makrobonitetno tijelo s ciljevima, mehanizmima, ovlastima, zahtjevima za odgovornost i drugim značajkama iz Preporuke ESRB/2011/3⁽⁹⁾.

2. Kriteriji za provedbu

1. Sljedeći kriteriji primjenjuju se na provedbu ove Preporuke:

- (a) potrebno je posvetiti dužnu pažnju načelu proporcionalnosti, uzimajući u obzir ciljeve i sadržaj Preporuke A i Preporuke B;
- (b) Preporuka A se mora provesti prije potpreporuke B(2) kako bi se osigurala sukladnost s potpreporukom B(2);
- (c) pri aktiviranju mjera zasnovanih na korisniku kredita povezanih s dohotkom na temelju Preporuke B, njihova kalibracija i postupno uvođenje trebali bi uzeti u obzir položaj Finske u gospodarskim i financijskim ciklusima i sve moguće učinke u pogledu povezanih troškova i koristi;
- (d) posebni kriteriji za usklađenost s Preporukom A i Preporukom B navedeni su u Prilogu I.

2. Od adresata ove Preporuke zahtijeva se da izvješćuju ESRB i Vijeće o poduzetim radnjama u vezi s ovom Preporukom ili da na odgovarajući način opravdaju svako nepostupanje. Izvješća trebaju sadržavati najmanje:

- (a) informacije o sadržaju i vremenskom okviru poduzetih radnji;
- (b) procjenu slabosti povezanih sa zaduženošću kućanstava i standarda kreditiranja za nove hipotekarne kredite, uključujući raspodjelu novih hipotekarnih kredita sukladno njihovim LTV, DTI i DSTI omjerima, i dospjećima, s time da su odgovarajući omjeri izračunati u skladu s Prilogom IV. Preporuke ESRB/2016/14 Europskog odbora za sistemske rizike⁽¹⁰⁾, zajedno s funkcioniranjem poduzetih radnji, uzimajući u obzir ciljeve ove Preporuke;
- (c) posebno obrazloženje svakog nedjelovanja ili odstupanja od ove Preporuke, uključujući sva kašnjenja.

⁽⁹⁾ Preporuka ESRB/2011/3 Europskog odbora za sistemske rizike od 22. prosinca 2011. o makrobonitetnim ovlaštenjima nacionalnih tijela (SL C 41, 14.2.2012., str. 1.).

⁽¹⁰⁾ Preporuka ESRB/2016/14 Europskog odbora za sistemske rizike od 31. listopada 2016. o zatvaranju praznina u podacima o nekretninama (SL C 31, 31.12.2017., str. 1.).

3. Vremenski raspored za praćenje

Od adresata ove Preporuke zahtijeva se da izvješćuju ESRB i Vijeće o poduzetim radnjama u vezi s ovom Preporukom ili da na odgovarajući način opravdaju svako nepostupanje u skladu sa sljedećim vremenskim rasporedom:

(a) *Preporuka A*

- i. Od adresata Preporuke A zahtijeva se da do 31. listopada 2020. dostave ESRB-u i Vijeću privremeno izvješće o provedbi Preporuke A uključujući najmanje izjavu koja pojašnjava je li planirano da se Preporuka A provede i koje tijelo ili tijela će biti odgovorna za odluku o aktiviranju i provedbi mjera zasnovanih na korisniku kredita navedenih u toj Preporuci. ESRB može izvijestiti adresata Preporuke A o svojim stajalištima o privremenom izvješću.
- ii. Od adresata Preporuke A zahtijeva se da do 31. ožujka 2021. dostave ESRB-u i Vijeću konačno izvješće o provedbi Preporuke A.

(b) *Preporuka B*

Od adresata Preporuke B zahtijeva se da, do 31. listopada 2020. i nakon toga jednom godišnje do 31. listopada 2022., dostave ESRB-u i Vijeću izvješće o svim radnjama poduzetim u vezi provedbe mjera zasnovanih na korisniku kredita povezanih s dohotkom ili svih drugih dostupnih mjera za rješavanje slabosti povezanih sa zaduženošću kućanstava i standarda kreditiranja za nove hipotekarne kredite u Finskoj. Kada postoji više od jednog tijela koje je odgovorno za poduzimanje radnji radi rješavanja utvrđenih slabosti, potrebno je dostaviti jedno zajedničko izvješće.

4. Nadzor i procjena

1. Tajništvo ESRB-a će:

- (a) pružiti pomoć adresatima, osiguravanjem usklađivanja izvješćivanja, dostavljanjem odgovarajućih obrazaca i pojašnjavanjem prema potrebi, postupka i vremenskog rasporeda daljnjeg praćenja;
- (b) provjeravati daljnje postupanje od strane adresata, pružiti pomoć na njihov zahtjev te podnositi izvješća o daljnjem postupanju Općem odboru. Pokrenut će se tri procjene na način kako slijedi:
 - i. do 31. prosinca 2020. u vezi s provedbom Preporuke B;
 - ii. do 31. prosinca 2021. u vezi s provedbom Preporuke A i Preporuke B; i
 - iii. do 31. prosinca 2022. u vezi s provedbom Preporuke B.

2. Opći odbor će procijeniti radnje i opravdanja o kojima adresati podnose izvješća i, prema potrebi, može utvrditi da se nije postupilo u skladu s ovom Preporukom i da adresat nije dao odgovarajuće obrazloženje za svoje nepostupanje.

Sastavljeno u Frankfurtu na Majni 27. lipnja 2019.

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

PRILOG I.

SPECIFIKACIJA KRITERIJA USKLAĐENOSTI PRIMJENJIVIH NA PREPORUKE**Preporuka A – Pravni okvir za mjere zasnovane na korisniku kredita**

Na Preporuku A primjenjuju se sljedeći kriteriji usklađenosti.

1. Finski pravni okvir za mjere zasnovane na korisniku kredita moraju osigurati da:
 - (a) ograničenja koja se primjenjuju na omjer duga u odnosu na dohodak (DTI) i na omjer otplate duga u odnosu na dohodak (DSTI), kao i na ograničenja dospjeća, su primjenjiva na kredite izdane svim vrstama korisnika kredita i od strane svih vrsta davatelja kredita, kako bi se izbjeglo zaobilaženje ograničenja pomoću kredita društvima za stanogradnju ili drugim metodama;
 - (b) kada se izračunava omjer vrijednosti kredita i založene nekretnine (LTV), jedino se nekretnine mogu smatrati kolateralom;
 - (c) finska nacionalna tijela kojima je povjerena aktiviranje mjera zasnovanih na korisniku kredita u stanju su na učinkovit i preventivan način aktivirati pravno obvezujuće mjere zasnovane na korisniku te im je omogućena potrebna fleksibilnost za stvaranje tih mjera u skladu s utvrđenim slabostima.
2. Izmjene finskog pravnog okvira za mjere zasnovane na korisniku kredita trebaju stupiti na snagu najkasnije 1. srpnja 2021.

Preporuka B – Aktiviranje mjera zasnovanih na korisniku kredita povezanih s dohotkom

Na Preporuku B primjenjuju se sljedeći kriterij usklađenosti:

1. Kako bi se spriječio značajan ili rastući udio korisnika kredita koji uzimaju nove hipotekarne kredite, koji možda neće biti u mogućnosti otplaćivati svoj dug ili održavati potrošnju nakon nepovoljnih gospodarskih ili financijskih uvjeta ili nepovoljnih kretanja na tržištu stambenih nekretnina, finska nacionalna tijela trebaju koristiti jednu ili kombinaciju više mjera zasnovanih na korisniku kredita povezanih s dohotkom (npr. ograničenja na LTV omjer u kombinaciji s ograničenjima na DTI omjer ili na DSTI omjer, i ograničenja dospjeća), kako bi se osigurala učinkovitost postojećih mjera i umanjila svaka mogućnost njihovog zaobilaženja ili nenamjerne posljedice koje bi mogle umanjiti njihovu učinkovitost i eventualno stvoriti rizike u drugim područjima.
2. Prije aktiviranja mjera zasnovanih na korisniku kredita povezanih s dohotkom, trebalo bi napraviti procjenu položaja Finske u gospodarskim i financijskim ciklusima radi utvrđivanja odgovarajuće kalibracije i postupnog uvođenje takvih mjera.
3. Nakon aktiviranja mjera zasnovanih na korisniku kredita povezanih s dohotkom, može biti potrebno njihovo daljnje jačanje ili aktiviranje dodatnih makrobonitetnih mjera radi rješavanja slabosti utvrđenih u Finskoj; to će ovisiti o izboru aktiviranih mjera zasnovanih na korisniku kredita povezanih s dohotkom, početnoj kalibraciji tih aktiviranih mjera i rezultatu procjene slabosti.
4. Prilikom aktiviranja ili kalibriranja mjera zasnovanih na korisniku kredita povezanih s dohotkom, finska nacionalna tijela kojima je povjereno aktiviranje ili kalibriranje mjera zasnovanih na korisniku kredita povezanih s dohotkom trebaju uzeti u obzir sve kredite koje kućanstva trebaju otplaćivati iz svog dohotka, bez obzira na vrstu kredita (tj. postupati s kreditima izdanim društvima za stanogradnju kao sa zaduženošću kućanstava).