

RECOMANDAREA COMITETULUI EUROPEAN PENTRU RISC SISTEMIC**din 27 iunie 2019****privind vulnerabilitățile pe termen mediu ale sectorului imobiliar rezidențial din Finlanda****(CERS/2019/8)**

(2019/C 366/05)

CONSILIUL GENERAL AL COMITETULUI EUROPEAN PENTRU RISC SISTEMIC,

având în vedere Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene,

având în vedere Regulamentul (UE) nr. 1092/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 noiembrie 2010 privind supravegherea macroprudențială la nivelul Uniunii Europene a sistemului financiar și de înființare a unui Comitet european pentru risc sistemic ⁽¹⁾, în special articolele 3, 16, 17 și 18,

întrucât:

- (1) Sectorul imobiliar joacă un rol important în economie, iar evoluțiile acestuia pot avea o influență semnificativă asupra sistemului financiar. Crizele financiare din trecut au demonstrat că evoluțiile nesustenabile de pe piețele imobiliare pot avea repercusiuni grave asupra stabilității sistemului financiar și a economiei în ansamblu, ceea ce poate conduce și la efecte negative de propagare transfrontalieră. Evoluțiile nefavorabile de pe piețele imobiliare din anumite state membre au condus în trecut la pierderi mari din credite și/sau au avut un impact negativ asupra economiei reale. Aceste efecte reflectă interacțiunea strânsă dintre sectorul imobiliar, furnizorii de finanțare și alte sectoare economice. În plus, circuitele de răspuns puternice dintre sistemul financiar și economia reală amplifică orice evoluție negativă.
- (2) Aceste legături sunt importante deoarece arată că riscurile care provin din sectorul imobiliar pot avea un impact sistemic de natură prociclică. Vulnerabilitățile sistemului financiar tind să se acumuleze în faza de ascensiune a ciclului imobiliar. Riscurile finanțării, percepute ca fiind mai scăzute, și accesul mai facil la aceasta pot contribui la o expansiune rapidă a creditului și a investițiilor, în paralel cu o cerere sporită pentru bunuri imobile, exercitând presiuni în sensul creșterii prețurilor imobilelor. Întrucât valorile rezultate mai mari ale garanțiilor reale favorizează în continuare cererea și oferta de credit, aceste dinamici autosusținute pot conduce la potențiale consecințe sistemice. În schimb, în faza de declin a ciclului imobiliar, condițiile de creditare mai stricte, aversiunea sporită față de riscuri și presiunea în sensul scăderii prețurilor din sectorul imobiliar pot afecta negativ reziliența debitorilor și a creditorilor, determinând deteriorarea condițiilor economice.
- (3) Vulnerabilitățile legate de sectorul imobiliar rezidențial pot constitui o sursă de risc sistemic și pot afecta stabilitatea financiară, atât direct, cât și indirect. Efectele directe sunt pierderi din credite la portofoliile de credite ipotecare din cauza unor condiții economice sau financiare nefavorabile și a unor evoluții negative simultane pe piața imobiliară rezidențială. Efectele indirecte se pot referi la ajustări ale consumului gospodăriilor populației, conducând la consecințe suplimentare pentru economia reală și pentru stabilitatea financiară.
- (4) Astfel cum se menționează în considerentul 4 din Recomandarea CERS/2013/1 ⁽²⁾, obiectivul final al politicii macroprudențiale este de a contribui la salvagardarea stabilității sistemului financiar în ansamblu, inclusiv prin consolidarea rezilienței sistemului financiar și prin diminuarea acumulării de riscuri sistemice, asigurând pe această cale o contribuție sustenabilă a sectorului financiar la creșterea economică.

⁽¹⁾ JO L 331, 15.12.2010, p. 1.⁽²⁾ Recomandarea CERS/2013/1 a Comitetului european pentru risc sistemic din 4 aprilie 2013 privind obiectivele intermediare și instrumentele politicii macroprudențiale (JO C 170, 15.6.2013, p. 1).

- (5) În acest scop, autoritățile macroprudențiale pot utiliza una sau mai multe dintre măsurile macroprudențiale bazate pe capital stabilite în Directiva 2013/36/UE a Parlamentului European și a Consiliului ⁽³⁾ și în Regulamentul (UE) nr. 575/2013 al Parlamentului European și al Consiliului ⁽⁴⁾ și/sau măsuri macroprudențiale bazate pe debitor, care se bazează exclusiv pe legislația națională, în funcție de evaluarea riscurilor. În timp ce măsurile bazate pe capital urmăresc în principal să crească reziliența sistemului financiar, măsurile bazate pe debitor pot fi adecvate în special pentru a împiedica acumularea în continuare de riscuri sistemice.
- (6) În plus, Recomandarea CERS/2013/1 recomandă ca statele membre să asigure un cadru juridic care să permită autorităților macroprudențiale să aibă control direct sau competențe de recomandare cu privire la instrumentele macroprudențiale identificate în această recomandare.
- (7) În 2016, Comitetul european pentru risc sistemic (CERS) a desfășurat o evaluare la nivelul Uniunii a vulnerabilităților legate de sectorul imobiliar rezidențial ⁽⁵⁾. Această evaluare a permis CERS să identifice o serie de vulnerabilități pe termen mediu în mai multe țări drept surse de risc sistemic pentru stabilitatea financiară, ceea ce a condus la emiterea de avertismente către opt țări, printre care Finlanda ⁽⁶⁾.
- (8) În 2016, principala vulnerabilitate identificată pe piața imobiliară rezidențială din Finlanda consta în îndatorarea ridicată și în creștere a gospodăriilor populației, o proporție semnificativă a gospodăriilor populației fiind potențial vulnerabilă la condiții economice sau financiare nefavorabile sau la evoluții negative pe această piață.
- (9) CERS a finalizat recent o evaluare sistematică și prospectivă la nivelul Spațiului Economic European (SEE) a vulnerabilităților legate de sectorul imobiliar rezidențial ⁽⁷⁾.
- (10) În ceea ce privește Finlanda, această evaluare recentă a arătat că îndatorarea gospodăriilor populației este mai ridicată decât în 2016. Recent, această creștere a fost explicată parțial de credite contractate de societăți din domeniul rezidențial ⁽⁸⁾, iar apoi rambursate din venitul gospodăriilor populației și al altor investitori care dețin acțiuni la aceste societăți. În plus, noile dovezi disponibile referitoare la normele de creditare pentru credite ipotecare noi sprijină dovezile anterioare privind vulnerabilitatea potențială a unei proporții semnificative a gospodăriilor populației care contractează credite ipotecare noi la condiții economice sau financiare nefavorabile sau la evoluții negative pe piața imobiliară rezidențială.
- (11) Din 2016, autoritățile naționale din Finlanda au înăspriț sau au introdus mai multe măsuri bazate pe debitor și pe capital: (i) în 2017, Consiliul *Finanssivalvonta* (autoritatea de supraveghere financiară din Finlanda) a introdus, în conformitate cu articolul 458 din Regulamentul (UE) nr. 575/2013, un nivel minim de 15 % al ponderii de risc medii pentru creditele pentru locuințe aferent instituțiilor de credit care utilizează abordarea bazată pe modele interne de rating; (ii) în 2018, a fost impus tuturor instituțiilor de credit un amortizor de risc sistemic între 1 % și 3 %; (iii) în 2018, limita care se aplică raportului împrumut/garanții (LTV) a fost înăspriț de la 90 % la 85 %; și (iv) tot în 2018, *Finanssivalvonta* a emis recomandări referitoare la normele de creditare pentru credite noi, care s-au aplicat și creditelor acordate societăților din domeniul rezidențial. În plus, deductibilitatea fiscală a cheltuielilor cu dobânzile ipotecare a fost redusă de la 100 % în 2011 la 25 % în 2019.
- (12) În ciuda acestor măsuri recent introduse și cu excepția limitei care se aplică raportului LTV, alte măsuri obligatorii din punct de vedere juridic bazate pe debitor, și anume limite care se aplică raportului datorii/venituri (DTI) și raportului serviciul datoriei/venituri (DSTI), precum și limite ale scadențelor, încă nu sunt disponibile în Finlanda, deși astfel de măsuri pot fi necesare pe termen mediu în cazul în care vulnerabilitățile legate de îndatorarea gospodăriilor populației continuă să crească. Activarea limitelor care se aplică fie raportului DTI, fie raportului DSTI, în combinație cu limite ale scadenței, ar crește eficacitatea măsurilor macroprudențiale deja existente. În plus, raportul LTV este în prezent definit într-un mod care permite altor active decât activele imobiliare să fie considerate garanții reale.

⁽³⁾ Directiva 2013/36/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 cu privire la accesul la activitatea instituțiilor de credit și supravegherea prudențială a instituțiilor de credit și a firmelor de investiții, de modificare a Directivei 2002/87/CE și de abrogare a Directivei 2006/48/CE și 2006/49/CE (JO L 176, 27.6.2013, p. 338).

⁽⁴⁾ Regulamentul (UE) nr. 575/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013 privind cerințele prudențiale pentru instituțiile de credit și firmele de investiții și de modificare a Regulamentului (UE) nr. 648/2012 (JO L 176, 27.6.2013, p. 1).

⁽⁵⁾ A se vedea *Vulnerabilities in the EU Residential Real Estate Sector* („Vulnerabilități în sectorul imobiliar rezidențial din UE”), CERS, noiembrie 2016, disponibil pe site-ul web al CERS, la adresa www.esrb.europa.eu.

⁽⁶⁾ Avertismentul CERS/2016/08 al Comitetului european pentru risc sistemic din 22 septembrie 2016 privind vulnerabilitățile pe termen mediu ale sectorului imobiliar rezidențial din Finlanda (JO C 31, 31.1.2017, p. 49).

⁽⁷⁾ A se vedea *Vulnerabilities in the residential real estate sectors of EEA countries* („Vulnerabilități în sectorul imobiliar rezidențial al statelor SEE”), CERS, 2019, disponibil pe site-ul web al CERS, la adresa www.esrb.europa.eu.

⁽⁸⁾ În finlandeză: *asunto-osakeyhtiö*.

- (13) Prin urmare, CERS a concluzionat că măsurile macroprudențiale existente sau disponibile în Finlanda sunt parțial corespunzătoare și parțial suficiente pentru a aborda vulnerabilitățile legate de îndatorarea gospodăriilor populației pe termen mediu. În consecință, sunt necesare măsuri suplimentare pentru a aborda aceste vulnerabilități care pot constitui o sursă de risc sistemic. Măsurile propuse în prezenta recomandare urmăresc să completeze măsurile macroprudențiale existente din Finlanda.
- (14) Scopul prezentei recomandări este de a recomanda includerea în legislația finlandeză a unor măsuri suplimentare obligatorii din punct de vedere juridic bazate pe debitor, precum și adoptarea unor astfel de măsuri pentru a preveni creșterea vulnerabilităților legate de îndatorarea gospodăriilor populației.
- (15) Prezenta recomandare nu aduce atingere mandatelor privind politica monetară ale băncilor centrale din Uniune.
- (16) Recomandările CERS sunt publicate după informarea Consiliului Uniunii Europene de către Consiliul general cu privire la intenția acestuia din urmă de a emite aceste recomandări și după ce Consiliul a avut posibilitatea de a-și prezenta reacțiile față de acestea, iar destinatarii au fost informați de intenția publicării,

ADOPTĂ PREZENTA RECOMANDARE:

SECȚIUNEA 1

RECOMANDĂRI

Recomandarea A – Cadru juridic pentru măsuri bazate pe debitor

1. Se recomandă ca Finlanda să asigure că actualul cadru juridic pentru măsuri bazate pe debitor include cel puțin următoarele măsuri obligatorii din punct de vedere juridic bazate pe debitor:
 - (a) limite care se aplică raportului DTI sau limite care se aplică raportului DSTI;
 - (b) limite care se aplică raportului LTV; și
 - (c) limite ale scadențelor.
2. Se recomandă ca Finlanda să modifice definiția raportului LTV în actualul cadru juridic pentru măsurile bazate pe debitor.

Recomandarea B – Activarea măsurilor bazate pe debitor în funcție de venit

1. Se recomandă ca, în așteptarea modificării cadrului juridic existent, astfel cum se menționează în Recomandarea A, autoritățile naționale din Finlanda însărcinate cu activarea măsurilor bazate pe debitor în funcție de venit să aplice măsuri care nu sunt obligatorii din punct de vedere juridic bazate pe debitor, pentru a preveni o proporție semnificativă sau în creștere a debitorilor care contractează credite ipotecare noi care nu ar fi în măsură să-și ramburseze datoriile sau să-și păstreze nivelul consumului în urma unor condiții economice sau financiare nefavorabile sau a unor evoluții negative pe piața imobiliară rezidențială.
2. Se recomandă ca, după modificarea cadrului juridic existent, astfel cum se menționează în Recomandarea A, autoritățile naționale din Finlanda însărcinate cu activarea sau calibrarea măsurilor bazate pe debitor în funcție de venit să activeze sau, respectiv, să calibreze măsuri obligatorii din punct de vedere juridic pe bază de debitor în funcție de venit pentru a aborda în continuare obiectivele stabilite în subrecomandarea B(1).

SECȚIUNEA 2

PUNERE ÎN APLICARE

1. Definiții

În sensul prezentei recomandări, se aplică următoarele definiții:

- (a) „măsuri bazate pe debitor” înseamnă măsuri macroprudențiale care vizează debitorii;
- (b) „control direct” înseamnă capacitatea reală și efectivă de a impune și modifica, atunci când este necesar pentru atingerea unui obiectiv intermediar sau final, măsuri macroprudențiale aplicabile instituțiilor financiare aflate în competența autorității macroprudențiale corespunzătoare;
- (c) „competențe de recomandare” înseamnă capacitatea de a ghida prin intermediul recomandărilor aplicarea instrumentelor macroprudențiale, atunci când este necesară atingerea unui obiectiv intermediar sau final;

- (d) „raportul împrumut/garanții” (*loan-to-value ratio* – raportul LTV) înseamnă suma tuturor împrumuturilor sau tranșelor de împrumut garantate de debitor cu bunul imobil în momentul inițierii creditului raportată la valoarea imobilului în momentul inițierii creditului;
- (e) „măsuri obligatorii din punct de vedere juridic bazate pe debitor” înseamnă măsuri bazate pe debitor care sunt introduse prin acte cu caracter juridic obligatoriu;
- (f) „raportul datoriei/venituri” (*debt-to-income ratio* – raportul DTI) înseamnă datoriile totale ale debitorului în momentul inițierii creditului raportate la venitul disponibil total anual al debitorului în momentul inițierii creditului;
- (g) „serviciul datoriei” înseamnă valoarea combinată a dobânzilor și rambursării principalului aferentă datoriilor totale ale unui debitor într-o anumită perioadă de timp (în general, un an);
- (h) „raportul serviciul datoriei/venituri” (*debt-service-to-income ratio* – raportul DSTI) înseamnă valoarea totală anuală a serviciului datoriei raportată la venitul disponibil total anual al debitorului în momentul inițierii creditului;
- (i) „scadență” înseamnă durata contractului de credit pentru un bun imobil rezidențial exprimată în ani în momentul inițierii creditului;
- (j) „termen mediu” înseamnă un orizont de trei ani;
- (k) „măsuri bazate pe debitor în funcție de venit” înseamnă limite care se aplică raportului DTI și limite care se aplică raportului DSTI;
- (l) „autoritate macroprudențială” înseamnă o autoritate macroprudențială națională care are obiectivele, mecanismele, competențele, cerințele privind răspunderea și alte caracteristici prevăzute în Recomandarea CERS/2011/3 ⁽⁹⁾.

2. Criterii de punere în aplicare

1. Aplicarea prezentei recomandări trebuie să țină cont de următoarele criterii:

- (a) principiul proporționalității ar trebui respectat în mod corespunzător, ținând cont de obiectivul și conținutul Recomandării A și Recomandării B;
- (b) Recomandarea A trebuie pusă în aplicare înainte de subrecomandarea B(2) pentru a asigura conformitatea cu subrecomandarea B(2);
- (c) la activarea unor măsuri bazate pe debitor în funcție de venit în temeiul Recomandării B, calibrarea și introducerea treptată a acestora ar trebui să țină seama de poziția Finlandei în cadrul ciclurilor economice și financiare, precum și de orice implicații potențiale în ceea ce privește costurile și beneficiile aferente;
- (d) în anexa I se prevăd criterii specifice de respectare a Recomandării A și Recomandării B.

2. Destinatarii prezentei recomandări trebuie să raporteze CERS și Consiliului cu privire la măsurile adoptate ca urmare a prezentei recomandări sau să justifice în mod adecvat lipsa lor de acțiune. Rapoartele ar trebui să cuprindă cel puțin:

- (a) informații privind conținutul și calendarul măsurilor luate;
- (b) o evaluare a vulnerabilităților legate de îndatorarea gospodăriilor populației și normele de creditare pentru credite ipotecare noi, inclusiv distribuția creditelor ipotecare noi în funcție de raporturile LTV, DTI și DSTI și de scadențe, raporturile relevante fiind calculate în conformitate cu anexa IV la Recomandarea CERS/2016/14 a Comitetului european pentru risc sistemic ⁽¹⁰⁾, împreună cu funcționarea măsurilor luate, având în vedere obiectivele prezentei recomandări;
- (c) justificarea detaliată a lipsei de acțiune sau a abaterii de la prezenta recomandare, inclusiv a oricăror întârzieri.

⁽⁹⁾ Recomandarea CERS/2011/3 a Comitetului european pentru risc sistemic din 22 decembrie 2011 privind mandatul macroprudențial al autorităților naționale (JO C 41, 14.2.2012, p. 1).

⁽¹⁰⁾ Recomandarea CERS/2016/14 a Comitetului european pentru risc sistemic din 31 octombrie 2016 privind acoperirea unor lacune la nivelul datelor privind bunurile imobile (JO C 31, 31.1.2017, p. 1).

3. Calendar pentru măsurile aplicate ca urmare a recomandării

Destinatarii prezentei recomandări trebuie să transmită CERS și Consiliului rapoarte cu privire la măsurile adoptate ca răspuns la prezenta recomandare sau să justifice în mod adecvat orice lipsă de acțiune, conform calendarului menționat în continuare.

(a) *Recomandarea A*

- (i) Până la 31 octombrie 2020, destinatarul Recomandării A trebuie să transmită CERS și Consiliului un raport interimar privind punerea în aplicare a Recomandării A, inclusiv cel puțin o declarație care să clarifice dacă se intenționează ca Recomandarea A să fie pusă în aplicare și care organism sau organisme vor fi responsabile pentru decizia de a activa și pune în aplicare măsurile bazate pe debitor stabilite în această recomandare. CERS poate informa destinatarul Recomandării A cu privire la opiniile sale privind raportul provizoriu.
- (ii) Până la 31 martie 2021, destinatarul Recomandării A trebuie să transmită CERS și Consiliului un raport final cu privire la punerea în aplicare a Recomandării A.

(b) *Recomandarea B*

Până la 31 octombrie 2020, iar ulterior anual până la 31 octombrie 2022, destinatarii Recomandării B trebuie să prezinte CERS și Consiliului un raport privind măsurile luate în ceea ce privește punerea în aplicare a măsurilor bazate pe debitor în funcție de venit sau a oricăror alte măsuri disponibile pentru a aborda vulnerabilitățile legate de îndatorarea gospodăriilor populației și normele de creditare pentru credite ipotecare noi în Finlanda. În cazul în care există mai multe organisme cu responsabilități privind luarea de măsuri pentru abordarea vulnerabilităților identificate, ar trebui prezentat un raport comun.

4. Monitorizare și evaluare

1. Secretariatul CERS:

- (a) va oferi asistență destinatarilor, asigurând coordonarea raportării, furnizarea de modele relevante și, dacă este cazul, informații detaliate privind procedura și calendarul pentru măsurile adoptate în urma recomandării;
- (b) va verifica măsurile aplicate de destinatari, va acorda asistență la cerere și va prezenta Consiliului general rapoarte privind măsurile aplicate. Vor fi inițiate trei evaluări, după cum urmează:
 - (i) până la 31 decembrie 2020, cu privire la punerea în aplicare a Recomandării B;
 - (ii) până la 31 decembrie 2021, cu privire la punerea în aplicare a Recomandărilor A și B; și
 - (iii) până la 31 decembrie 2022, cu privire la punerea în aplicare a Recomandării B.

2. Consiliul general va evalua măsurile și justificările raportate de către destinatari și, după caz, poate decide că prezenta recomandare nu a fost respectată și destinatarul nu a justificat în mod adecvat lipsa de acțiune.

Adoptată la Frankfurt pe Main, 27 iunie 2019.

Șeful secretariatului CERS,
în numele Consiliului general al CERS
Francesco MAZZAFERRO

ANEXA I

Specificarea criteriilor de conformitate aplicabile recomandărilor**Recomandarea A – Cadru juridic pentru măsuri bazate pe debitor**

Următoarele criterii de conformitate sunt aplicabile Recomandării A.

1. Cadrul juridic din Finlanda pentru măsuri bazate pe debitor ar trebui să asigure următoarele:
 - (a) limitele care se aplică raportului datoriei/venituri (DTI) și raportului serviciul datoriei/venituri (DSTI), precum și limitele scadențelor, sunt aplicabile creditelor acordate tuturor tipurilor de debitori și de către toate tipurile de creditori, pentru a evita eludarea limitelor prin utilizarea creditelor acordate societăților din domeniul imobiliar rezidențial sau prin alte metode;
 - (b) la calcularea raportului împrumuturi/garanții (LTV), numai imobilele pot fi considerate garanții reale;
 - (c) autoritățile naționale din Finlanda însărcinate cu activarea măsurilor bazate pe debitor pot activa măsuri obligatorii din punct de vedere juridic bazate pe debitor într-un mod eficace și preventiv și dispun de flexibilitatea necesară pentru a proiecta aceste măsuri pe baza vulnerabilităților identificate.
2. Modificările cadrului juridic din Finlanda pentru măsurile bazate pe debitor ar trebui să fie în vigoare cel târziu la 1 iulie 2021.

Recomandarea B – Activarea măsurilor bazate pe debitor în funcție de venit

Următorul criteriu de conformitate este aplicabil Recomandării B:

1. Pentru a preveni o proporție semnificativă sau în creștere a debitorilor care contractează credite ipotecare noi care nu ar fi în măsură să-și ramburseze datoriile sau să-și păstreze nivelul consumului în urma unor condiții economice sau financiare nefavorabile sau a unor evoluții negative pe piața imobiliară rezidențială, autoritățile naționale din Finlanda ar trebui să utilizeze una sau mai multe măsuri bazate pe debitor în funcție de venit în combinație (de exemplu, limite ale raportului LTV în combinație cu limite ale raportului DTI sau ale raportului DSTI, precum și limite ale scadențelor), pentru a asigura eficacitatea măsurilor existente și pentru a minimiza orice posibilitate de eludare a acestora sau de consecințe neintenționate care le-ar putea reduce eficacitatea și ar putea crea riscuri în alte domenii.
2. Înainte de activarea măsurilor bazate pe debitor în funcție de venit, ar trebui realizată o evaluare a poziției Finlandei în cadrul ciclurilor economice și financiare, pentru a determina calibrarea și introducerea treptată corespunzătoare a acestor măsuri.
3. După activarea măsurilor bazate pe debitor în funcție de venit, poate fi necesară înăsprirea suplimentară a acestora sau activarea unor măsuri macroprudențiale suplimentare pentru a aborda vulnerabilitățile identificate în Finlanda; acest lucru va depinde de setul de măsuri bazate pe debitor în funcție de venit activate, de calibrarea inițială a măsurilor activate și de rezultatele evaluării vulnerabilităților.
4. La activarea sau calibrarea măsurilor bazate pe debitor în funcție de venit, autoritățile naționale din Finlanda însărcinate cu activarea sau calibrarea măsurilor bazate pe debitor în funcție de venit ar trebui să ia în considerare toate creditele care trebuie rambursate de gospodării din veniturile acestora, indiferent de forma creditelor (respectiv, tratând creditele acordate societăților din domeniul rezidențial drept datorii ale gospodăriilor populației).