

ПРЕПОРЪКА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪВЕТ ЗА СИСТЕМЕН РИСК**от 27 юни 2019 година****относно средносрочните уязвимости в сектора на жилищните недвижими имоти в Люксембург****(ЕССР/2019/6)**

(2019/С 366/03)

ГЕНЕРАЛНИЯТ СЪВЕТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪВЕТ ЗА СИСТЕМЕН РИСК,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз,

като взе предвид Регламент (ЕС) № 1092/2010 на Европейския парламент и на Съвета от 24 ноември 2010 г. за пруденциалния надзор върху финансовата система на Европейския съюз на макроравнище и за създаване на Европейски съвет за системен риск ⁽¹⁾, и по-специално членове 3, 16, 17 и 18 от него,

като има предвид, че:

- (1) Секторът на недвижимите имоти играе важна роля в икономиката и промените в него може да окажат съществено влияние върху финансовата система. Финансовите кризи от миналото показаха, че неустойчивите промени на пазарите на недвижими имоти може да доведат до тежки последици за стабилността на финансовата система и на икономиката като цяло, което може да доведе и до негативни трансгранични ефекти от преноса. В миналото неблагоприятните промени на пазара на недвижими имоти в някои държави членки доведоха до големи кредитни загуби и/или имаха отрицателно въздействие върху реалната икономика. Тези последици са отражение на тясната взаимовръзка между сектора на недвижимите имоти, доставчиците на финансиране и други икономически сектори. Освен това силните канали за обратна връзка между финансовата система и реалната икономика усилват отрицателните промени.
- (2) Тези връзки са важни, защото означават, че рисковете, които възникват в сектора на недвижимите имоти, може да имат системно въздействие, чийто характер е процикличен. Тенденцията е уязвимостта на финансовата система да се натрупват по време на фазата на подем в цикъла на недвижимите имоти. Усещането за наличието на по-ниски рискове при финансирането и по-лесният достъп до финансиране може да допринесат за бърза кредитна и инвестиционна експанзия, съчетана с повишено търсене на недвижими имоти, което оказва натиск за покачване на цените им. Тъй като по-високите стойности на обезпеченията в резултат от това благоприятстват допълнително търсенето и предлагането на кредити, тази самозахранваща се динамика може да доведе до евентуални системни последици. От друга страна обаче, по време на фазата на рецесия в цикъла на недвижимите имоти по-строгите условия за кредитиране, по-голямото нежелание за поемане на риск и натискът за понижаване на цените на недвижимите имоти могат да засегнат по неблагоприятен начин устойчивостта на кредитополучателите и кредитодателите, като така се влошават икономическите условия.
- (3) Уязвимостите, свързани със сектора на жилищните недвижими имоти, могат да бъдат източник на системен риск и може да засегнат финансовата стабилност както пряко, така и непряко. Преките последици се изразяват в кредитни загуби по портфейлите от ипотечни кредити поради неблагоприятните икономически или финансови условия и едновременните отрицателни промени на пазара на жилищни недвижими имоти. Непреките последици биха могли да бъдат свързани с промени в потреблението на домакинствата, които водят до допълнителни последици за реалната икономика и финансовата стабилност.
- (4) Както гласи съображение 4 от Препоръка ЕССР/2013/1 ⁽²⁾, основната цел на макропруденциалната политика е да допринесе за запазването на стабилността на финансовата система като цяло, включително чрез укрепване на устойчивостта на финансовата система и чрез намаляване на натрупването на системни рискове, като по този начин се осигурява устойчив принос на финансовия сектор към икономическия растеж.

⁽¹⁾ ОВ L 331, 15.12.2010 г., стр. 1.⁽²⁾ Препоръка ЕССР/2013/1 на Европейския съвет за системен риск от 4 април 2013 г. относно междинните цели и инструментите на макропруденциалната политика (ОВ С 170, 15.6.2013 г., стр. 1).

- (5) С оглед на тази цел макропруденциалните органи могат да използват една или повече от капиталовите мерки, предвидени в Директива 2013/36/ЕС на Европейския парламент и на Съвета ⁽³⁾ и Регламент (ЕС) № 575/2013 на Европейския парламент и на Съвета ⁽⁴⁾, и/или базираните на кредитополучателя макропруденциални мерки, които се основават изключително на националното право, в зависимост от оценката на рисковете. Докато капиталовите мерки са насочени предимно към увеличаването на устойчивостта на финансовата система, базираните на кредитополучателя мерки може да са особено подходящи за предотвратяване на натрупването на системни рискове.
- (6) Освен това с Препоръка ЕССР/2013/1 на държавите членки се препоръчва да създадат правна рамка, която позволява на макропруденциалните органи да имат пряк контрол или правомощия за приемане на препоръки във връзка с макропруденциалните инструменти, включени в посочената препоръка.
- (7) През 2016 г. Европейският съвет за системен риск (ЕССР) направи оценка на уязвимостите на равнището на Съюза, свързани със сектора на жилищните недвижими имоти ⁽⁵⁾. Тази оценка даде възможност на ЕССР да установи, че редица средносрочни уязвимости са източници на системен риск за финансовата стабилност в няколко държави, което доведе до издаването на предупреждения до осем държави, една от които е Люксембург ⁽⁶⁾.
- (8) През 2016 г. основните уязвимости, установени на пазара на жилищни недвижими имоти в Люксембург, бяха свързани с бързия растеж както на цените на жилищата и на ипотечните кредити, така и с високата и растяща задължнялост на домакинствата. Освен това значителен дял от ипотечните длъжници имаха висок дълг и високи разходи по обслужване на дълга спрямо дохода, като по този начин ставаха уязвими на евентуално увеличение на лихвите.
- (9) ЕССР наскоро завърши систематична оценка в перспектива на уязвимостите на равнището на Европейското икономическо пространство (ЕИП), свързани със сектора на жилищните недвижими имоти ⁽⁷⁾.
- (10) Във връзка с Люксембург тази неотдавнашна оценка показва, че от 2016 г. силният растеж на ипотечните кредити продължава да изостря задължнялостта на домакинствата. Въпреки че растежът на цените на жилищата намаля, предишната динамика поражда опасения за евентуално прекомерно завишаване на цените. Освен това най-скорошните данни за стандартите за отпускане на кредити потвърждават, че значителен дял от домакинствата са потенциално уязвими на неблагоприятните икономически или финансови условия или на неблагоприятните промени на пазара на жилищни недвижими имоти.
- (11) От 2016 г., след препоръките на *Comité du Risque Systémique* (люксембургския макропруденциален орган) в Люксембург бяха активирани няколко капиталови мерки: i) през 2016 г. *Commission de Surveillance du Secteur Financier* (люксембургската Комисия за надзор на финансовия сектор) въведе долна граница на средното рисково тегло от 15 % за експозициите на дребно, обезпечени с жилищен имот, намиращ се в Люксембург, за кредитните институции, които използват вътрешнорейтинговия подход съгласно член 92 от Регламент (ЕС) № 575/2013; и ii) през 2018 г. Комисията за надзор на финансовия сектор увеличи равнището на антицикличния капиталов буфер от 0 % до 0,25 % от 1 януари 2020 г.
- (12) Въпреки че националните органи в Люксембург предложиха създаването на правна уредба за правно обвързващите базираните на кредитополучателя мерки, тези мерки все още не са налични в Люксембург. Установените уязвимости обаче, които са свързани с растежа както на цените на жилищата и на ипотечните кредити, така и с растящата задължнялост на домакинствата, налагат активирането на тези мерки.
- (13) Макар че цикличните фактори играят важна роля за засилването на установените в Люксембург уязвимости, налице са и структурни фактори, които ги предизвикват, и те водят до по-високо равнище на системен риск. Тези фактори включват: i) липсата на предлагане на жилища, което оказва натиск за покачване на цените на жилищата и увеличаване на дълга на домакинствата, които купуват собствен имот; и ii) данъчното приспадане на лихвите, платени по ипотечни кредити, което може да е стимул за домакинствата да вземат прекомерно много кредити.

⁽³⁾ Директива 2013/36/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. относно достъпа до осъществяването на дейност от кредитните институции и относно пруденциалния надзор върху кредитните институции и инвестиционните посредници, за изменение на Директива 2002/87/ЕО и за отмяна на директиви 2006/48/ЕО и 2006/49/ЕО (ОВ L 176, 27.6.2013 г., стр. 338).

⁽⁴⁾ Регламент (ЕС) № 575/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. относно пруденциалните изисквания за кредитните институции и инвестиционните посредници и за изменение на Регламент (ЕС) № 648/2012 (ОВ L 176, 27.6.2013 г., стр. 1).

⁽⁵⁾ Вж. публикацията „Уязвимостите в сектора на жилищните недвижими имоти в ЕС“, ЕССР, ноември 2016 г., достъпна на уебсайта на ЕССР www.esrb.europa.eu.

⁽⁶⁾ Предупреждение ЕССР/2016/09 на Европейския съвет за системен риск от 22 септември 2016 г. относно средносрочните уязвимости в сектора на жилищните недвижими имоти в Люксембург (ОВ С 31, 31.1.2017 г., стр. 51).

⁽⁷⁾ Вж. публикацията „Уязвимостите в сектора на жилищните недвижими имоти в страните от ЕИП“, ЕССР, 2019 г., достъпна на уебсайта на ЕССР www.esrb.europa.eu.

- (14) Поради това ЕССР стига до заключението, че въведените или налични макропруденциални мерки в Люксембург са частично подходящи и частично достатъчни, за да преодолеят средносрочните уязвимости, установени в Люксембург. Поради това са необходими още действия на политиката, за да се преодолеят тези уязвимости, които могат да бъдат източник на системен риск. Предложените в настоящата препоръка мерки целят да допълнят съществуващите макропруденциални мерки в Люксембург, за да засилят устойчивостта. Те не следва да се считат за заместители на съществуващите капиталови мерки, които остават важни, за да се преодолеят съществуващите уязвимости в портфолиото от непогасени кредити. Предвид това, че до известна степен уязвимостите са предизвикани от структурни фактори, които надхвърлят макропруденциалната политика, са необходими и други политики, които да допълнят и подпомогнат настоящите макропруденциални мерки, с цел да се отстранят по-ефикасно и по-ефективно факторите, които допринасят за натрупването на системни рискове на пазара на жилищни недвижими имоти в Люксембург, без да възникват прекомерни разходи за люксембургската реална икономика и финансова система.
- (15) Целта на настоящата препоръка е да препоръча в люксембургското право да се създаде уредба за правно обвързващи базирани на кредитополучателя мерки, както и за активирането на тези мерки, веднага щом те бъдат заложи в националното право. Целта на настоящата препоръка е и да подчертае необходимостта от по-широки действия на политиката, чиято цел е да се ограничат факторите, които създават условия за растящата задлъжнялост на домакинствата или я стимулират.
- (16) Настоящата препоръка не засяга правомощията на централните банки в Съюза при провеждането на паричната им политика.
- (17) Препоръките на ЕССР се публикуват, след като Генералният съвет информира Съвета на Европейския съюз за намерението си да направи това и му предостави възможност да реагира и след като адресатите са информирани за намерението препоръките да бъдат публикуват,

ПРИЕ НАСТОЯЩАТА ПРЕПОРЪКА:

РАЗДЕЛ 1

ПРЕПОРЪКИ

Препоръка А – Правна уредба на базираните на кредитополучателя мерки

На Люксембург се препоръчва да създаде правна уредба на базираните на кредитополучателя мерки, която включва най-малкото следните правно обвързващи базирани на кредитополучателя мерки:

- а) пределни стойности, които се прилагат спрямо съотношението Дг/Дх;
- б) пределни стойности, които се прилагат спрямо съотношението ОДг/Дх;
- в) пределни стойности, които се прилагат спрямо съотношението Кр/Ст; и
- г) ограничения на сроковете до падежа.

Препоръка Б – Активиране на базирани на кредитополучателя мерки

1. До създаването на правната уредба, посочен в препоръка А, на люксембургските национални органи, които са компетентни да прилагат базираните на кредитополучателя мерки, се препоръчва да прилагат незадължителни базирани на кредитополучателя мерки, за да предотвратят:
 - а) вземането на нови ипотечни кредити от значителен или растящ дял кредитополучатели, които може да не могат да обслужват дълговете си или да поддържат потреблението си, след като настъпят неблагоприятни икономически или финансови условия или неблагоприятни промени на пазара на жилищни недвижими имоти; или
 - б) значителен или растящ дял нови ипотечни кредити, обезпечени с жилищни недвижими имоти, които биха могли да доведат до кредитни загуби по тези кредити в случай на неизпълнение по тях и последващ спад в цените на жилищата.

2. След създаването на правната уредба, посочена в препоръка А, на люксембургските национални органи, които са компетентни да прилагат базирани на кредитополучателя мерки, се препоръчва да активират правно обвързващи базирани на кредитополучателя мерки, за да постигнат целите, изложени в подпрепоръка Б, параграф 1.

Препоръка В – Структурни промени, свързани с ипотечните кредити и сектора на жилищните недвижими имоти

На Люксембург се препоръчва да преразгледа политиките си с цел да ограничи структурните фактори, които предизвикват установените в Люксембург уязвимости като източник на системен риск, тъй като те създават стимули домакинствата да се обременяват с прекомерен ипотечен дълг или причиняват прекомерен растеж на цените на жилищата и на ипотечния дълг.

РАЗДЕЛ 2

ИЗПЪЛНЕНИЕ

1. Определения

За целите на настоящата препоръка се прилагат следните определения:

- а) „базирани на кредитополучателя мерки“ означава макропруденциални мерки, насочени към кредитополучателите;
- б) „пряк контрол“ означава действителна и ефективна способност за налагане и промяна, когато е необходимо за постигането на основна или междинна цел, на макропруденциални мерки, приложими спрямо финансовите институции, които попадат в обхвата на действие на съответния макропруденциален орган;
- в) „правомощия за приемане на препоръки“ означава способността да се насочва посредством препоръки прилагането на макропруденциални инструменти, когато е необходимо за постигането на основна или междинна цел;
- г) „средносрочен план“ означава в рамките на тригодишен хоризонт;
- д) „макропруденциален орган“ означава национален макропруденциален орган с целите, правния режим, правомощията, изискванията за отчетност и другите характеристики, изложени в Препоръка ЕССР/2011/3⁽⁸⁾;
- е) „правно обвързващи базирани на кредитополучателя мерки“ означава базирани на кредитополучателя мерки, въведени с правно обвързващи актове;
- ж) „съотношение дълг/доход“ (Дг/Дх) означава общият дълг на кредитополучателя в момента на инициирането на кредита спрямо общия годишен разполагаем доход на кредитополучателя в момента на инициирането на кредита;
- з) „съотношение обслужване на дълга/доход“ (ОДг/Дх) означава общото годишно обслужване на дълга спрямо общия годишен разполагаем доход на кредитополучателя в момента на инициирането на кредита;
- и) „съотношение кредит/стойност на недвижимия имот“ (Кр/Ст) означава сборът от всички кредити или кредитни траншове, обезпечени от кредитополучателя с недвижимия имот в момента на инициирането на кредита, спрямо стойността на имота в момента на инициирането на кредита;
- й) „срок до падежа“ означава срокът на договора за жилищен ипотечен кредит, изразен в години, в момента на инициирането на кредита;
- к) „обслужване на дълга“ означава комбинираното погасяване на лихвата и главницата по общия дълг на кредитополучателя през определен период от време (обикновено една година).

2. Критерии за изпълнение

1. По отношение на изпълнението на настоящата препоръка се прилагат следните критерии:

- а) следва да се обърне дължимото внимание на принципа на пропорционалност, като се вземат предвид целта и съдържанието на препоръки А и Б;
- б) препоръка А трябва да се изпълни преди подпрепоръка Б, параграф 2, за да се осигури спазването на подпрепоръка Б, параграф 2;

⁽⁸⁾ Препоръка ЕССР/2011/3 на Европейския съвет за системен риск от 22 декември 2011 г. относно макропруденциалния мандат на националните органи (ОВ С 41, 14.2.2012 г., стр. 1).

- в) когато съгласно препоръка Б се активират базираните на кредитополучателя мерки, при калибрирането и поетапното им въвеждане следва да се вземат предвид позицията на Люксембург в икономическите и финансовите цикли, както и евентуалните последици във връзка с разходите и ползите;
 - г) във връзка с препоръка В, когато се правят промени в провежданата политика, при поетапното въвеждане на тези мерки следва да се вземе предвид позицията на Люксембург в икономическите и финансовите цикли, така че тези мерки да не увеличават или задействат материализирането на натрупаните уязвимости в сектора на жилищните недвижими имоти в Люксембург;
 - д) специалните критерии за спазването на препоръки А, Б и В са изложени в приложение I.
2. От адресатите на настоящата препоръка се изисква да докладват на ЕССР и на Съвета за действията, предприети в отговор на настоящата препоръка, или да предоставят подходяща обосновка в случай на бездействие. Докладите следва да съдържат като минимум:
- а) информация относно същността и срока на предприетите действия;
 - б) оценка на уязвимостите, свързани със задължността на домакинствата, прекомерното завишаване на цените на жилищата и стандартите за отпускане на нови ипотечни кредити, включително разпределението на новите ипотечни кредити според съотношенията Кр/Ст, Дг/Дх, ОДг/Дх и сроковете до падежа, като съотношенията се изчисляват съгласно приложение IV към Препоръка ЕССР/2016/14 на Европейския съвет за системен риск ^(*), заедно с въздействието на предприетите действия, като се вземат предвид целите на настоящата препоръка;
 - в) подробна обосновка за случаите на бездействие или отклонение от настоящата препоръка, включително забавянията.

3. Срок за последващи действия

От адресатите на настоящата препоръка се изисква да докладват на ЕССР и на Съвета за действията, предприети в отговор на настоящата препоръка, или да предоставят подходяща обосновка в случай на бездействие, в посочените по-долу срокове:

а) Препоръка А

- i) До 31 октомври 2020 г. от адресатите на препоръка А се изисква да представят на ЕССР и на Съвета междинен доклад относно изпълнението на препоръка А, включително най-малкото изявление, в което изясняват дали е планирано Препоръка А да бъде изпълнена и кой орган или кои органи ще отговорят за решението да активират и изпълняват базираните на кредитополучателя мерки, изложени в настоящата препоръка. ЕССР може да информира адресатите на препоръка А за възгледите си по междинния доклад.
- ii) До 31 март 2021 г. от адресатите на препоръка А се изисква да предоставят на ЕССР и на Съвета окончателен доклад за изпълнението на препоръка А.

б) Препоръка Б

До 31 октомври 2020 г., а след това ежегодно до 31 октомври 2022 г., от адресатите на препоръка Б се изисква да представят на ЕССР и на Съвета доклад за предприетите действия във връзка с изпълнението на базираните на кредитополучателя мерки или други мерки за преодоляване на уязвимостите, свързани със задължността на домакинствата, прекомерното завишаване на цените на жилищата и стандартите за отпускане на нови ипотечни кредити в Люксембург. Ако повече от един орган отговаря за предприемането на действия за преодоляването на установените уязвимости, следва да се представи един съвместен доклад.

в) Препоръка В

До 31 октомври 2022 г. от адресатите на препоръка В се изисква да представят на ЕССР и на Съвета доклад за изпълнението на препоръка В. Ако повече от един орган отговаря за предприемането на действия за преодоляването на установените уязвимости, следва да се представи един съвместен доклад.

^(*) Препоръка ЕССР/2016/14 на Европейския съвет за системен риск от 31 октомври 2016 г. относно запълването на празноти в данните за недвижимите имоти (ОВ С 31, 31.1.2017 г., стр. 1).

4. Наблюдение и оценка

1. Секретариатът на ЕССР:

- а) подпомага адресатите, като осигурява координацията на процеса на докладване, предоставянето на съответните образци и когато е необходимо, определя процедурата и срока за последващи действия;
- б) проверява последващите действия на адресатите, подпомага ги при поискване от тяхна страна и представя докладите за последващите действия на Генералния съвет. Сроковете за започването на оценките са следните:
 - i) до 31 декември 2020 г. във връзка с изпълнението на препоръка Б;
 - ii) до 31 декември 2021 г. във връзка с изпълнението на препоръки А и Б; и
 - iii) до 31 декември 2022 г. във връзка с изпълнението на препоръки Б и В.

2. Генералният съвет извършва оценка на действията и обосновките, представени от адресатите в докладите им, и ако е уместно, може да реши, че настоящата препоръка не е спазена и че адресатът не е предоставил подходяща обосновка за бездействието си.

Съставено във Франкфурт на Майн на 27 юни 2019 година.

*Ръководител на секретариата на ЕССР,
от името на Генералния съвет на ЕССР*
Francesco MAZZAFERRO

ПРИЛОЖЕНИЕ I

КРИТЕРИИ ЗА СПАЗВАНЕ НА ПРЕПОРЪКИТЕ

Препоръка А – Правна уредба на базираните на кредитополучателя мерки

За спазването на препоръка А се прилагат следните критерии:

1. Люксембургската правна уредба на базираните на кредитополучателя мерки следва да гарантира, че:
 - а) пределните стойности, които се прилагат за съотношението дълг/доход (Дг/Дх) и за съотношението обслужване на дълга/доход (ОДг/Дх), както и ограниченията за сроковете до падежа, са приложими спрямо кредитите, отпуснати на всички видове кредитополучатели и от всички видове кредитодатели, за да се избегне заобикаляне на ограниченията;
 - б) при изчислението на съотношението кредит/стойност на недвижимия имот (Кр/Ст) за обезпечение може да се считат само недвижимите имоти;
 - в) люксембургските национални органи, които са компетентни да активират базираните на кредитополучателя мерки, могат да активират правно обвързващи базирани на кредитополучателя мерки по ефективен и превантивен начин и разполагат с необходимата гъвкавост, за да създадат тези мерки въз основа на установените уязвимости.
2. Люксембургската правна уредба на базираните на кредитополучателя мерки следва да влезе в сила не по-късно от 1 юли 2021 г.

Препоръка Б – Активиране на базираните на кредитополучателя мерки

За спазването на препоръка Б се прилагат следните критерии:

1. За да се предотврати:
 - а) вземането на нови ипотечни кредити от значителен или растящ дял кредитополучатели, които може да не могат да обслужват дълга си или да поддържат потреблението си, след като настъпят неблагоприятни икономически или финансови условия или неблагоприятни промени на пазара на жилищни недвижими имоти; или
 - б) значителен или растящ дял нови ипотечни кредити, обезпечени с жилищни недвижими имоти, които биха могли да доведат до кредитни загуби в случай на неизпълнение по тях и последващ спад в цените на жилищата,

люксембургските национални органи следва да използват една или няколко базирани на кредитополучателя мерки в комбинация (например пределни стойности на съотношението Кр/Ст в комбинация с пределни стойности на съотношението Дг/Дх или на съотношението ОДг/Дх и ограничения на сроковете до падежа), за да осигурят ефективността на предприетите мерки и да сведат до минимум потенциала за заобикалянето им или за нецелените последици, които биха могли да намалят ефективността им и евентуално да създадат рискове в други области.
2. Преди активирането на базираните на кредитополучателя мерки следва да се направи оценка на позицията на Люксембург в икономическите и финансовите цикли, за да се определят подходящото калибриране и поетапното въвеждане на мерките.
3. След активирането на базираните на кредитополучателя мерки може да е необходимо по-нататъшното им затягане или активирането на допълнителни макропруденциални мерки, за да се преодолеят установените в Люксембург уязвимости; това ще зависи от избора на активираните базирани на кредитополучателя мерки, на първоначалното калибриране на тези активираните мерки и на резултатите от оценката на уязвимостите.
4. След влизането в сила на правната уредба, посочена в препоръка А, люксембургските национални органи, които са компетентни да прилагат базираните на кредитополучателя мерки, могат да решат да запазят вече предприетите незадължителни базирани на кредитополучателя мерки, при условие че има доказателства, че с тези мерки установените уязвимости са адекватно отслабени.

Препоръка В – Структурни промени, свързани с ипотечните кредити и сектора на жилищните недвижими имоти

За спазването на препоръка В се прилагат следните критерии:

Когато се формулират вариантите на политиката и преди прилагането на промените на политиката, следва да се направи оценка на въздействието на предложените мерки, като се взема предвид позицията на Люксембург в икономическите и финансовите цикли, за да се осигури, че тези мерки не засилват или задействат материализирането на натрупаните уязвимости в сектора на жилищните недвижими имоти в Люксембург.
