

DOPORUČENÍ EVROPSKÉ RADY PRO SYSTÉMOVÁ RIZIKA**ze dne 27. června 2019****ke zranitelným místům sektoru obytných nemovitostí ve Švédsku ve střednědobém horizontu****(ESRB/2019/9)**

(2019/C 366/06)

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 makrobezpečnostním 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.
- (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.

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

⁽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).

- (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 bylo Švédsko ⁽⁶⁾.
- (8) Jako hlavní zranitelné místo trhu obytných nemovitostí ve Švédsku byl v roce 2016 identifikován výrazný a dlouhotrvající růst jak cen obytných nemovitostí, tak i hypotečních úvěrů, což vedlo k nadhodnocení cen obytných nemovitostí, jakož i k vysoké a rostoucí zadluženosti domácností.
- (9) ESRB nedávno dokončila systematické a výhledové hodnocení zranitelných míst sektoru obytných nemovitostí v rámci celého Evropského hospodářského prostoru (EHP) ⁽⁷⁾.
- (10) Pokud se týká Švédska, toto nedávné hodnocení ukázalo, že růst cen obytných nemovitostí od roku 2016 zpomalil a tyto ceny jsou v současné době na stejné úrovni jako v roce 2016. Ceny obytných nemovitostí však zůstávají nadhodnocené a zadluženost domácností se podstatně zvýšila.
- (11) Švédské vnitrostátní orgány od roku 2016 zpřísnily nebo zavedly řadu opatření týkajících se dlužníka a opatření týkajících se kapitálu. V roce 2016 byly zavedeny požadavky na amortizaci nových hypotečních úvěrů. Tyto požadavky byly navázány na poměr úvěru k hodnotě nemovitosti (LTV) u nových úvěrů tak, že se v případě úvěrů s poměrem LTV nad 70 % požadovala amortizace ve výši minimálně 2 % ročně a v případě úvěrů s poměrem LTV v rozmezí 50 % až 70 % amortizace ve výši minimálně 1 % ročně. V roce 2017 byly uvedené požadavky zpřísněny ve spojení s hodnotou poměru úvěru k příjmům (LTI) u nových úvěrů tak, že se zvyšují o jeden procentní bod ročně v případě nových hypotečních úvěrů s poměrem LTI vyšším než 4,5. V roce 2018 zavedl *Finansinspektionen* (švédský orgán pro finanční dohled) pro všechny tuzemské úvěrové instituce, které používají přístup založený na interním ratingu, v souladu s článkem 458 nařízení (EU) č. 575/2013, minimální úroveň expozic vážené průměrné hodnoty rizikových vah pro portfolio retailových expozic zajištěných nemovitostmi vůči dlužníkům se sídlem nebo bydlištěm ve Švédsku ve výši 25 %, která se vztahuje na jednotlivé úvěrové instituce. V neposlední řadě pak *Finansinspektionen* v roce 2018 s účinností od září 2019 zvýšil sazbu proticyklické kapitálové rezervy ze 2 % na 2,5 %.
- (12) Zatímco významnou úlohu při posilování zranitelných míst, která byla identifikována ve Švédsku, hrají cyklické faktory, existují rovněž významné strukturální faktory, které tato zranitelná místa posilují, a zvyšují tak míru systémového rizika. Mezi tyto faktory se řadí: i) nedostatečná nabídka bydlení, která vytváří tlak na růst cen obytných nemovitostí a zadlužení domácností, které si kupují svou vlastní nemovitost, a ii) příznivé daňové zacházení v oblasti obytných nemovitostí – např. daňová odpočitatelnost úroků z hypotečních úvěrů – jež může přispívat ke zvyšování cen obytných nemovitostí a motivovat domácnosti k tomu, aby se nadměrně zadlužovaly.

⁽³⁾ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/36/EU ze dne 26. června 2013 o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o obezřetnostním 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 obezřetnostních 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/2016/11 ze dne 22. září 2016 ke zranitelným místům sektoru obytných nemovitostí ve Švédsku ve střednědobém horizontu (Úř. věst. C 31, 31.1.2017, s. 55).

⁽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) Proto i přesto, že ESRB oceňuje širokou škálu makrobezpečnostních opatření, která jsou ve Švédsku zavedena, dospěla k závěru, že ačkoli jsou tato makrobezpečnostní opatření přiměřená, k vyřešení zjištěných zranitelných míst sektoru obytných nemovitostí (zejména zadlužení domácností a nadhodnocení cen obytných nemovitostí) ve střednědobém horizontu postačují jen částečně. S ohledem na skutečnost, že tato zranitelná místa do určité míry způsobují strukturální faktory, které přesahují rámec makrobezpečnostní politiky, jsou k doplnění a podpoře stávajících makrobezpečnostních opatření zapotřebí jiná opatření, která budou směřovat k účinnějšímu řešení faktorů, jež přispívají k nárůstu systémových rizik na trhu obytných nemovitostí ve Švédsku, aniž by tím švédské reálné ekonomice a finančnímu systému vznikly nadměrné náklady. Cílem opatření, která jsou v tomto doporučení navrhována, je doplnit stávající makrobezpečnostní opatření ve Švédsku.
- (14) Účelem tohoto doporučení je doporučit: a) širší politická opatření zaměřená na omezení faktorů, které usnadňují či podporují zvyšování zadluženosti domácností; a b) zpřísnění stávajících nebo aktivaci dalších makrobezpečnostních opatření, budou-li se zranitelná místa související se zadlužením domácností a nadhodnocením cen obytných nemovitostí z cyklických hospodářských a finančních důvodů zvětšovat.
- (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 vyzkoušeni,

PŘIJALA TOTO DOPORUČENÍ:

ODDÍL 1

DOPORUČENÍ

Doporučení A - Strukturální změny v souvislosti s hypotečními úvěry a sektorem obytných nemovitostí

Švédsku se doporučuje, aby přezkoumalo svou politiku s cílem omezit strukturální faktory, které posilují zranitelná místa, která byla ve Švédsku označena za zdroj systémového rizika, neboť domácnosti motivují k nadměrnému hypotečnímu zadlužení nebo způsobují nadměrný růst cen obytných nemovitostí a hypotečního zadlužení.

Doporučení B - Sledování zranitelných míst a aktivace či zpřísnění makrobezpečnostních opatření

- Švédským vnitrostátním orgánům, kterým je svěřeno sledování systémových rizik, se doporučuje, aby podrobně sledovaly zranitelná místa související se zadlužením domácností a nadhodnocením cen obytných nemovitostí ve střednědobém horizontu, a to mimo jiné prostřednictvím:
 - posuzování - s využitím údajů o nových hypotečních úvěrech na úrovni úvěrů - schopnosti dlužníků, kteří sjednávají nové úvěry na bydlení, odolat nepříznivým ekonomickým nebo finančním podmínkám či nepříznivému vývoji na trhu obytných nemovitostí; a
 - posuzování potenciálních úvěrových ztrát stávajících hypotečních portfolií, jakož i druhotných dopadů na finanční stabilitu v případě nepříznivého hospodářského a finančního vývoje.
- S cílem předcházet hromadění úvěrového rizika se švédskému makrobezpečnostnímu orgánu, který je pověřen aktivací opatření týkajících se dlužníka, doporučuje zpřísnit stávající nebo aktivovat další opatření týkající se dlužníka, pokud výsledky sledování prováděného podle bodu a) dílčího doporučení B.1 prokazují, že významný či zvyšující se podíl dlužníků, kteří sjednávají nové úvěry na bydlení, nemusí být schopen splácet svůj dluh v případě nepříznivého hospodářského nebo finančního vývoje.
- Makrobezpečnostnímu orgánu, pověřenému orgánu, případně příslušnému orgánu ve Švédsku se doporučuje, aby zpřísnily stávající nebo zavedly další opatření týkající se kapitálu s cílem zajistit, aby úvěrové instituce povolené ve Švédsku měly při poskytování hypotečních úvěrů dostatečný kapitál, pokud výsledky sledování prováděného podle bodu b) dílčího doporučení B.1 prokazují, že se v důsledku cyklických, ekonomických a hospodářských faktorů zvýšily potenciální nebo reálné ztráty ze stávajících hypotečních úvěrů v případě nepříznivých ekonomických nebo finančních podmínek nebo nepříznivého vývoje na trhu obytných nemovitostí, jakož i úvěrové ztráty z jiných úvěrů z důvodu poklesu spotřeby domácností s úvěry na bydlení.

ODDÍL 2

PROVÁDĚNÍ

1. Definice

Pro účely tohoto doporučení se použijí tyto definice:

- a) „opatřeními týkajícími se dlužníka“ se rozumějí makrobezřetnostní 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, makrobezřetnostní opatření uplatňovaná ve vztahu k finančním institucím, nad nimiž vykonává svou působnost odpovídající makrobezřetnostní orgán;
- c) „pravomocí doporučovat“ se rozumí pravomoc prostřednictvím doporučení vydávat pokyny k uplatňování makrobezřetnostních 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 úvěru k příjmům (poměrem LTI) se rozumí součet všech úvěrů nebo úvěrových tranší zajištěných dlužníkem na nemovitosti v době vzniku úvěru v poměru k celkovému ročnímu disponibilnímu příjmu dlužníka v době vzniku úvěru;
- f) „střednědobým horizontem“ se rozumí v horizontu do tří let;
- g) „obsluhou dluhu“ se rozumí společná splátka úroků a jistiny v rámci dlužníkovy celkového dluhu po určité období (obvykle jeden rok);
- h) „makrobezřetnostním orgánem“ se rozumí vnitrostátní makrobezřetnostní orgán, jehož cíle, opatření, pravomoci, odpovědnost a jiné znaky jsou vymezeny v doporučení ESRB/2011/3 ⁽⁸⁾;
- i) „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;
- j) „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;
- k) „splatností“ se rozumí doba trvání smlouvy o úvěru na obytnou nemovitost vyjádřená v letech v době vzniku úvěru.

2. Prováděcí kritéria

1. Při provádění tohoto doporučení se uplatňují následující kritéria:

- a) je třeba náležitě zohlednit zásadu proporcionality, a to s ohledem na cíl a obsah doporučení A a B;
- b) pokud se týká doporučení A, mělo by se při zavádění politických změn zohlednit postavení Švédska v hospodářském a finančním cyklu, aby příslušná opatření nevedla k zesilování či vzniku akumulovaných zranitelných míst v sektoru obytných nemovitostí ve Švédsku;
- c) při aktivaci nebo zpříšňování opatření týkajících se dlužníka nebo opatření týkajících se kapitálu podle doporučení B by se při nastavení a zavádění těchto opatření mělo zohlednit postavení Švédska v hospodářském a finančním cyklu a možné dopady, pokud jde o související náklady a přínosy;
- d) zvláštní kritéria pro soulad s doporučeními A a B jsou uvedena v příloze I.

⁽⁸⁾ Doporučení Evropské rady pro systémová rizika ESRB/2011/3 ze dne 22. prosince 2011 o makrobezřetnostním mandátu vnitrostátních orgánů (Úř. věst. C 41, 14.2.2012, s. 1).

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:
- informace o podstatě a časovém rámci přijímaných opatření;
 - hodnocení zranitelných míst souvisejících se zadlužením domácností a nadhodnocením cen obytných nemovitostí, 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;
 - podrobné zdůvodnění nečinnosti či jakéhokoli odchýlení od tohoto doporučení, a to včetně zdůvodnění případného prodloužení.

3. Časový rámec pro návazné kroky

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, a to v souladu s tímto časovým rámcem:

a) *Doporučení A*

Příjemce doporučení A se vyzývá, aby do 31. října 2022 předložil ESRB a Radě zprávu o provádění doporučení A.

b) *Doporučení B*

Příjemci doporučení B se vyzývají, aby do 31. října 2020 a každý následující rok až do 31. října 2022 ESRB a Radě předložili zprávu o sledování zranitelných míst souvisejících se zadlužením domácností a opatřeních přijatých k řešení těchto zranitelných míst. Pokud je za přijetí opatření k řešení určených zranitelných míst odpovědný více než jeden orgán, měla by být předložena jedna společná zpráva.

4. Sledování a hodnocení

1. Sekretariát ESRB bude:

- napomáhat příjemcům doporučení tím, že zajistí koordinaci podávání zpráv, poskytne jim příslušné vzory a v případě potřeby upřesní postup a lhůty pro návazné kroky;
- ověřovat provádění návazných kroků ze strany příjemců doporučení, poskytovat jim na jejich žádost pomoc a předkládat zprávy o návazných krocích generální radě. Budou zahájena tři posouzení, a to:
 - do 31. prosince 2020, pokud se týká provádění doporučení B;
 - do 31. prosince 2021, pokud se týká provádění doporučení B; a
 - do 31. prosince 2022, pokud se týká provádění doporučení A a B.

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

⁽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).

PŘÍLOHA I

SPECIFIKACE KRITÉRIÍ PRO SOULAD S DOPORUČENÍMI

Doporučení A - Strukturální změny v souvislosti s hypotečními úvěry a sektorem obytných nemovitostí

Pro soulad s doporučením A se uplatňuje toto kritérium.

Při formulaci politických řešení a před provedením jakékoli politické změny by měl být posouzen dopad navrhovaných opatření s ohledem na postavení Švédska v hospodářském a finančním cyklu s cílem zajistit, aby příslušná opatření nezesílovala či nezpůsobovala vznik akumulovaných zranitelných míst v sektoru obytných nemovitostí ve Švédsku.

Doporučení B - Sledování zranitelných míst a aktivace či zpřísnění makrobezpečnostních opatření

Pro soulad s doporučením B se uplatňuje toto kritérium.

Před aktivací dalších nebo zpřísněním stávajících makrobezpečnostních opatření by mělo být posouzeno postavení Švédska v hospodářském a finančním cyklu s cílem určit, zda by taková aktivace či zpřísnění byly přiměřené.
