

EUROOPA SÜSTEEMSETE RISKIDE NÕUKOGU SOOVITUS,**27. juuni 2019,****Rootsi elamukinnisvarasektori haavatavuste kohta keskpikas perspektiivis****(ESRN/2019/9)**

(2019/C 366/06)

EUROOPA SÜSTEEMSETE RISKIDE NÕUKOGU HALDUSNÕUKOGU,

võttes arvesse Euroopa Liidu toimimise lepingut,

võttes arvesse Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. novembri 2010. aasta määrust (EL) nr 1092/2010 finantssüsteemi makrotasandi usaldatavusjärelevalve kohta Euroopa Liidus ja Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu asutamise kohta, ⁽¹⁾ elukõige selle artikleid 3, 16, 17 ja 18,

ning arvestades järgmist:

- (1) Eluasemesektor on reaalmajanduse oluline osa ning selle areng võib finantssüsteemi oluliselt mõjutada. Varasemad finantskriisid on näidanud, et kinnisvaraturu jätkusuutmatus võib tõsiselt mõjutada finantssüsteemi stabiilsust ja majanduse stabiilsust tervikuna, mis võib kaasa tuua negatiivse piiriülese ülekandumise. Kinnisvaraturu ebasoodne areng mõnedes liikmesriikides on varem kaasa toonud krediidikahjumi ja/või negatiivselt mõjutanud reaalmajandust. See mõju näitab kinnisvarasektori, rahastajate ja muude majandussektorite tihedat seotust. Lisaks sellele võimendavad tagasisidekanalid finantssüsteemi ja reaalmajanduse vahel võimalikke negatiivseid arenguid.
- (2) Need seosed on olulised, kuna viitavad sellele, et kinnisvarasektorist tulenevatel riskidel võib olla protsüklilise olemusega süsteemne mõju. Finantssüsteemi haavatavused kuhjuvad kinnisvaratsükli tõusufaasis. Madalam riskitaju ja kergem juurdepääs rahalistele vahenditele võib soodustada laenu- ja investeringumahtude kiiret kasvu ning suurendada kinnisvaranõudlust, mis omakorda tekitab hinnatõusu survet. Kuna tagatiste väärtuse suurenemine soodustab omakorda laenuõudlust ja -pakkumist, võib see isevõimenduv dünaamika kaasa tuua süsteemset tagajärjed. Vastupidisel juhul – st kinnisvaratsükli langusfaasis – võivad rangemad laenuitingimused, suurem riskikartlikkus ning hinnalanguse surve ebasoodsalt mõjutada laenuvõtjate ja -andjate vastupanuvõimet ning seeläbi nõrgendada majandustingimusi.
- (3) Elamukinnisvaraga seotud haavatavused võivad olla süsteemse riski allikaks ja mõjutada finantsstabiilsust nii otseselt kui kaudselt. Otsene mõju avaldub hüpoteeklaenu portfelli krediidikahjumina, kui negatiivsed majandus- või finantstingimused langevad kokku elamukinnisvaraturu negatiivse arenguga. Kaudne mõju on seotud kodumajapidamiste tarbimiskorrigeerimisega, millel on samuti tagajärjed reaalmajandusele ja finantsstabiilsusele.
- (4) Soovituse ESRN/2013/1 ⁽²⁾ põhjenduse 4 kohaselt on makrotasandi usaldatavusjärelevalve poliitika lõppeesmärk finantssüsteemi kui terviku stabiilsuse tagamisele kaasa aitamine finantssüsteemi vastupanuvõime suurendamise ja süsteemsete riskide kuhjumise vähendamise kaudu, mis tagab finantssektori jätkusuutliku panuse majanduskasvu.

⁽¹⁾ ELT L 331, 15.12.2010, lk 1.

⁽²⁾ Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu 4. aprilli 2013. aasta soovitus ESRN/2013/1 vahe-eesmärkide ja makrotasandi usaldatavusjärelevalve poliitika instrumentide kohta (ELT C 170, 15.6.2013, lk 1).

- (5) Selleks võivad makrotasandi usaldatavusjärelevalve asutused sõltuvalt riskile antavast hinnangust kasutada ühte või enamat Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivis 2013/36/EL⁽³⁾ ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses (EL) nr 575/2013⁽⁴⁾ sätestatud kapitalipõhist makrotasandi usaldatavusjärelevalve meetet ja/või ainult riigisisel õigusakti põhinevat laenusajaajapõhist makrotasandi usaldatavusjärelevalve meetet. Kapitalipõhiste meetmete eesmärk on eelkõige finantssüsteemi vastupanuvõime tugevdamine; seevastu laenusajaajal põhinevad meetmed on eriti sobivad süsteemsete riskide kuhjumise ärahoidmiseks.
- (6) Lisaks sellele peaksid liikmesriigid soovitusel ESRN/2013/1 kohaselt kehtestama õigusraamistiku, mis annaks makrotasandi usaldatavusjärelevalve asutustele otsese kontrolli või soovitude andmise pädevuse seoses selles soovitusel osutatud makrotasandi usaldatavusjärelevalve meetmetega.
- (7) 2016. aastal koostas Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu (ESRN) liiduülese hinnangu elamukinnisvaraga seotud haavatavustele⁽⁵⁾. Hindamise käigus tuvastas ESRN mitmes riigis mitmeid haavatavusi keskpikas perspektiivis, mis võivad olla finantssüsteemi süsteemse riski allikaks, ning andis seetõttu kaheksale riigile, sh Rootsil, hoiatused⁽⁶⁾.
- (8) 2016. aastal oli Rootsi elamukinnisvara turul tuvastatud peamine haavatavus seotud nii eluasemehindade kui ka hüpoteeklaenude olulise ja kiire kasvuga, mis tõi kaasa eluasemehindade ülehinnatuse ning kõrge ja kasvava kodumajapidamiste võlakooormuse.
- (9) ESRN lõpetas hiljuti süstemaatilise ja arengut käsitleva Euroopa Majanduspiirkonna (EMP) elamukinnisvarasektori haavatavuste hindamise⁽⁷⁾.
- (10) Rootsi osas ilmnis sellest hiljutisest hinnangust, et alates 2016. aastast on eluasemehindade kasv aeglustunud ning need on praegu samal tasemel nagu 2016. aastal. Eluasemehinnad on siiski endiselt ülehinnatud ja kodumajapidamiste võlakooormus on oluliselt kasvanud.
- (11) Alates 2016. aastast on Rootsi ametiasutused karmistanud või kehtestanud mitmeid laenusaja- ja kapitalipõhiseid meetmeid. Aastal 2016 kehtestati uute hüpoteeklaenude amortisatsiooninõuded. Need nõuded on seotud uute laenude laenusumma ja tagatisvara väärtuse (LTV) suhtarvuga, nõudes vähemalt 2 % aastaamortisatsiooni arvestamist laenudele, mille LTV suhtarv on üle 70 % ning 1 % aastaamortisatsiooni arvestamist laenudele, mille LTV suhtarv on 50 % – 70 %. Aastal 2017 karmistati neid nõudeid uute laenude laenusumma ja sissetuleku (LTI) suhtarvu osas, suurendades neid nõudeid uute hüpoteeklaenude jaoks, mille LTI suhtarv on üle 4,5, 1 % võrra aastas. Aastal 2018 kehtestas *Finansinspektionen* (Rootsi finantsjärelevalveasutus) kõikidele kodumaistele krediidiastutustele, kes kasutavad vastavalt määruse (EL) nr 575/2013 artiklile 458 sisereitingute meetodit, krediidiastutuse suhtes kohaldatava alampiiri 25 % eluasemelaenu kaalutud keskmisele riskikaalule, mida kohaldatakse Rootsi residentidest võlgnike hüpoteegiga tagatud jaenõuete portfelli suhtes. Lisaks suurendas *Finansinspektionen* vastutsüklikist kapitalipuhvrit 2018. aastal 2 %-lt 2,5 %-le, mida kohaldatakse alates septembrist 2019.
- (12) Kuigi Rootsis tuvastatud haavatavusi põhjustavad suures osas tsüklilised tegurid, on neid haavatavusi mõjutanud ka struktuursed tegurid, millest tuleneb suurenenud süsteemne risk. Need tegurid hõlmavad järgmist: i) elamukinnisvara pakkumise puudumine, mis on põhjustanud kinnisvara hinnatõusu survet ja kinnisvara ostvate kodumajapidamiste võlgade kasvu, ja ii) eluasemete maksusoodustused, näiteks hüpoteeklaenude intresside maksuvabastus, mis võivad aidata kaasa eluasemehindade kasvule ja stimuleerida kodumajapidamisi üle laenama.

⁽³⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiiv 2013/36/EL, mis käsitleb krediidiastutuste tegevuse alustamise tingimusi ning krediidiastutuste ja investeerimisühingute usaldatavusnõuete täitmise järelevalvet, millega muudetakse direktiivi 2002/87/EÜ ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiivid 2006/48/EÜ ja 2006/49/EÜ (ELT L 176, 27.6.2013, lk 338).

⁽⁴⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta määrus (EL) nr 575/2013 krediidiastutuste ja investeerimisühingute suhtes kohaldatavate usaldatavusnõuete kohta ja määruse (EL) nr 648/2012 muutmise kohta (ELT L 176, 27.6.2013, lk 1).

⁽⁵⁾ Vt „Vulnerabilities in the EU Residential Real Estate Sector“, ESRN, november 2016, avaldatud ESRNi veebilehel www.esrb.europa.eu.

⁽⁶⁾ Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu 22. septembri 2016. aasta hoiatus ESRN/2016/11 Rootsi elamukinnisvarasektori haavatavuse kohta keskpikas perspektiivis (ELT C 31, 31.1.2017, lk 55).

⁽⁷⁾ Vt „Vulnerabilities in the residential real estate sectors of EEA countries“, ESRN, 2019, avaldatud ESRNi veebilehel www.esrb.europa.eu.

- (13) Seetõttu järeltas ESRN, kuigi ta on teadlik Rootsis kehtestatud reast makrotasandi usaldatavusjärelevalve meetmetest, et ehkki need makrotasandi usaldatavusjärelevalve meetmed on kohased, on nad keskpikas perspektiivis elamukinnisarvaga seoses tuvastatud haavatavuste ning eelkõige kodumajapidamiste võlakooormusega ja eluasemehindade ülehindamisega seoses tuvastatud haavatavuste vastu ainult osaliselt piisavad. Kuna nende haavatavuste osaliseks põhjuseks on struktuursed tegurid, mis jäävad makrotasandi usaldatavusjärelevalve poliitika ulatusest välja, tuleb praegusi makrotasandi usaldatavusjärelevalve meetmeid täiendada ja toetada muu poliitikaga, mille eesmärgiks on mõjutada tulemuslikumalt ja tõhusamalt tegureid, millest tuleneb Rootsi elamukinnisarvaratu süsteemse riski kuhjumine, ilma ülemäärase kuluta Rootsi reaalmajandusele ja finantssüsteemile. Käesolevas soovitusel ettepanud meetmete eesmärk on Rootsi kehtivaid makrotasandi usaldatavusjärelevalve meetmeid täiendada.
- (14) Käesolevas soovitusel eesmärk on: a) üldisem poliitika algatus, et pidurdada tegureid, mis põhjustavad kodumajapidamiste võlakooormuse kasvu või aitavad sellele kaasa, ja b) karmistada olemasolevaid või aktiveerida muid makrotasandi usaldatavusjärelevalve meetmeid, kui kodumajapidamiste võlakooormuse ja eluasemehindade kasv jätkub tsüklilistel majandus- ja finantspõhjustel.
- (15) Käesolev soovitus ei mõjuta keskpankade rahapoliitika pädevust liidus.
- (16) ESRNi soovitusel avaldatakse pärast Euroopa Liidu Nõukogule ESRNi haldusnõukogu kavatsusest teatamist ja nõukogule vastamise võimaluse andmist ning pärast adressaatide teavitamist avaldamise kavatsusest,

ON VASTU VÕTNUD KÄESOLEVA SOOVITUSE:

1. OSA

SOOVITUSED

Soovitus A – hüpoteeklaenu ja elamukinnisarvassektoriga seotud struktuursed muudatused

Rootsil soovitatakse läbi vaadata oma poliitika, mis motiveerib kodumajapidamisi võtma ülemäärast hüpoteeklaenu või põhjustab eluasemehindade ja hüpoteeklaenu ülemäärast kasvu, võttes eesmärgiks süsteemse riski allikana tuvastatud haavatavusi süvendanud struktuursete tegurite piiramine.

Soovitus B – haavatavuste jälgimine ja makrotasandi usaldatavusjärelevalve meetmete aktiveerimine või karmistamine

1. Rootsi ametiasutustel, kelle pädevuses on süsteemsete riskide jälgimine, soovitatakse hoolikalt jälgida haavatavusi, mis on seotud kodumajapidamiste võlakooormuse ja eluasemehindade ülehinnatusega keskpikas perspektiivis, sh:
 - a) hinnata uute eluasemelaenu andmete alusel uusi hüpoteeklaenu võtvate laenusaaajate võimet taluda ebasoodsaid majandus- või finantstingimusi või elamukinnisarvaratu ebasoodsat arengut ja
 - b) hinnata olemasolevate hüpoteegiportfellide võimalikku krediitkahjumit ning samuti teise ringi mõju finantsstabiilsusele ebasoodsa majandus- või finantsarengu korral.
2. Krediidiriski akumulatsiooni vältimiseks soovitatakse Rootsi makrotasandi usaldatavusjärelevalve asutusel, kes vastutab laenusaaajapõhiste meetmete aktiveerimise eest, karmistada olemasolevaid või aktiveerida täiendavaid laenusaaajapõhiseid meetmeid, kui soovitusel B punkti 1 alapunktis a osutatud jälgimise tulemustest nähtub, et oluline või kasvav osa uusi eluasemelaenu võtvatest laenusaaajatest ei ole ebasoodsa majandus- või finantsarengu korral suuteline oma võlga teenindama.
3. Rootsi makrotasandi usaldatavusjärelevalve asutusel, määratud asutusel või pädeval asutusel soovitatakse vastavalt oma pädevusele karmistada olemasolevaid või kehtestada muid kapitalipõhiseid meetmeid, et Rootsis tegevusloa saanud krediitiasutuste poolt antavad eluasemelaenu oleks tagatud piisava kapitaliga, kui soovitusel B punkti 1 alapunktis b osutatud jälgimise tulemustest nähtub, et tsükliliste majandus- või finantstegurite tõttu on ebasoodsate majandus- või finantstingimuste või ebasoodsa arengu korral elamukinnisarva turul suurenenud antud hüpoteeklaenu krediitkahjumit ning samuti muude laenu krediitkahjumit tulenevalt eluasemelaenu kodumajapidamiste tarbimise vähenemisest.

2. OSA

RAKENDAMINE**1. Mõisted**

Käesolevas soovitusel kasutatakse mõisteid järgmises tähenduses:

- a) „laenusaja põhised meetmed“ (*borrower-based measures*) – makrotasandi usaldatavusjärelvalve meetmed, mis on suunatud laenusajatele;
- b) „otsene kontroll“ (*direct control*) – makrotasandi usaldatavusjärelvalve asutuse tegevusvaldkonnas hõlmatud tegelik ja tulemuslik võime kehtestada või muuta finantseerimisasutuste suhtes kohaldatavaid makrotasandi usaldatavusjärelvalve meetmeid, kui see on vajalik lõpp- või vaheeesmärgi saavutamiseks;
- c) „soovituste andmise pädevus“ (*recommendation powers*) – võime juhtida soovituste andmise kaudu makrotasandi järelvalve instrumentide kohaldamist, kui see on vajalik lõpp- või vaheeesmärgi saavutamiseks;
- d) „laenusumma ja tagatisvara väärtuse suhtarv“ (*loan-to-value ratio, LTV ratio*) – laenuvõtja poolt kinnisvaraga tagatud laenude või laenuosade summa laenu algatamise hetkel, võrreldes vara väärtusega laenu algatamise hetkel;
- e) „laenusumma ja sissetuleku suhtarv“ (*loan-to-income ratio, LTI-O*) – laenuvõtja poolt kinnisvaraga tagatud laenude või laenuosade summa laenu väljastamise hetkel, võrrelduna laenuvõtja kasutatava aastatuluga laenu väljastamise hetkel;
- f) „keskpikas perspektiivis“ (*medium term*) – kolm aastat kestev ajavahemik;
- g) „võla teenindamine“ (*debt service*) – laenuvõtja koguvõla intressi ja põhiosa kombineeritud tagasimakse konkreetsel perioodil (reeglina ühe aasta jooksul);
- h) „makrotasandi usaldatavusjärelvalve asutus“ (*macroprudential authority*) – riikide makrotasandi usaldatavusjärelvalve asutused, mille eesmärgid, korraldus, volitused, aruandlusnõuded ja muud kirjeldused on sätestatud soovitusel ESRN/2011/3; (*)
- i) „võla ja sissetuleku suhtarv laenu algatamisel“ (*debt-to-income ratio at origination, DTI-O*) – laenuvõtja koguvõlg laenu algatamise hetkel, võrreldes laenuvõtja kasutatava aastatuluga laenu algatamise hetkel;
- j) „laenumaksete ja sissetuleku suhtarv“ (*debt-service-to-income ratio, DSTI ratio*) – võla teenindamise aastakulu kokku, võrreldes laenuvõtja kasutatava aastatuluga laenu algatamise hetkel;
- k) „tähtaeg“ (*maturity*) – elamukinnisvara laenu kestus aastates alates laenu algatamisest.

2. Rakendamise kriteeriumid

1. Käesoleva soovitusel rakendamisel kohaldatakse järgmisi kriteeriume:

- a) kohast tähelepanu tuleb pöörata proportsionaalsuse põhimõttele, võttes arvesse soovituste A ja B eesmärki ja sisu;
- b) kui muudetakse poliitikat seoses soovitusel A, tuleks selle järkjärgulisel kasutuselevõtul arvestada Rootsi positsiooni majandus- ja finantstsüklites, et meetmed ei võimendaks Rootsi elamukinnisvarasektoris kuhjunud haavatavusi ega viiks nende realiseerumisele;
- c) soovitusel B põhinevate laenusaja- või kapitalipõhiste meetmete aktiveerimisel või karmistamisel tuleks nende kalibreerimisel ja järkjärgulisel kasutuselevõtul arvestada Rootsi positsiooni majandus- ja finantstsüklites ning mis tahes võimalikku kulude ja tuludega seotud mõju;
- d) soovituste A ja B vastavuskriteeriumid on toodud I lisas.

(*) Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu 22. detsembri 2011. aasta soovitus ESRN/2011/3 riigi ametiasutuste makrotasandi usaldatavusjärelvalve pädevuse kohta (ELT C 41, 14.2.2012, lk 1).

2. Käesoleva soovitusel adresseeritud peavad andma ESRNile ja nõukogule aru käesolevast soovitusel tulenevate meetmete võtmise kohta või põhjendama piisavalt nende võtmata jätmist. Aruanded peavad sisaldama vähemalt järgmist:
 - a) teave võetud meetmete sisu ja tähtaegade kohta;
 - b) hinnang haavatavustele, mis on seotud kodumajapidamiste võlakooormuse ja eluasemehindade ülehinnatusega, sh uued hüpoteeklaenu tuleb esitada nende LTV, DTI ja DSTI suhtarvude ja tähtaegade lõikes, arvutades asjaomased suhtarvud kooskõlas Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu soovitusel ESRN/2016/14 (*) IV lisaga, millele tuleb lisada hinnang võetud meetmete tulemuslikkuse kohta, võttes arvesse käesoleva soovitusel eesmärke;
 - c) üksikasjalik põhjendus tegevusetuse või käesolevast soovitusel kõrvalekaldumise kohta, sh mistahes viivituse kohta.

3. Edasine ajakava

Adresseeritud peavad esitama ESRNile ja nõukogule aruande käesolevast soovitusel tulenevate meetmete võtmise kohta või piisavad põhjendused nende võtmata jätmise kohta kooskõlas järgmistel tähtaegadega.

a) Soovitus A

Soovitusel A adresseeritud peab esitama 31. oktoobriks 2022 ESRNile ja nõukogule soovitusel A rakendamise aruande.

b) Soovitus B

Soovitusel B adresseeritud peab esitama 31. oktoobriks 2020 ning seejärel kord aastas kuni 31. oktoobrini 2022 ESRNile ja nõukogule aruande kodumajapidamiste võlakooormusega seotud haavatavuste ja nende vastu võetud meetmete kohta. Kui tuvastatud haavatavuste parandusmeetmete võtmise eest vastutab rohkem kui üks ametiasutus, tuleb esitada üks ühine aruanne.

4. Jälgimine ja hindamine

1. ESRNi sekretariaat:

- a) abistab adresseeritud, tagab aruandluse kooskõlastamise ja asjakohaste vormide koostamise ning täpsustab vajadusel järelmeetmete võtmise korda ja tähtaegu;
- b) kontrollib järelmeetmete järgimist adresseeritud poolt, abistab neid vajaduse korral ning esitab haldusnõukogule järelmeetmete aruande. Kolm hinnangut antakse järgmiselt:
 - i) 31. detsembriks 2020 soovitusel B rakendamise kohta;
 - ii) 31. detsembriks 2021 soovitusel B rakendamise kohta ja
 - iii) 31. detsembriks 2022 soovitusel A ja B rakendamise kohta.

2. Haldusnõukogu hindab adresseeritud tegevust ja põhjendusi ning võib asjakohastel juhtudel otsustada, et käesolevat soovitusel ei ole järgitud ning et adresseeritud põhjendused tegevusetuse kohta ei ole piisavad.

Frankfurt Maini ääres, 27. juuni 2019

ESRNi haldusnõukogu nimel

ESRNi sekretariaadi juhataja

Francesco MAZZAFERRO

(*) Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu 31. oktoobri 2016. aasta soovitusel ESRN/2016/14 kinnisvaraandmete lünkade täitmise kohta (ELT C 31, 31.1.2017, lk 1).

I LISA

Soovituste suhtes kohaldatavate vastavuskriteeriumide kirjeldus

Soovitus A – hüpoteeklaenu ja elamukinnisvarasektoriga seotud struktuursed muudatused

Soovituse A osas kohaldatakse järgmist vastavuskriteeriumi.

Poliitikavaliku kujundamisel enne poliitika muudatuste rakendamist tuleb hinnata ettepanud meetmete mõju, võttes arvesse Rootsi positsiooni majandus- ja finantstsüklites, et meetmed ei võimendaks Rootsi elamukinnisvarasektoris kuhjunud haavatavust ega viiks selle realiseerumisele.

Soovitus B – haavatavuste jälgimine ja makrotasandi usaldatavusjärelevalve meetmete aktiveerimine või karmistamine

Soovituse B osas kohaldatakse järgmist vastavuskriteeriumi.

Enne muude makrotasandi usaldatavusjärelevalve meetmete aktiveerimist või kehtivate meetmete karmistamist tuleb hinnata Rootsi positsiooni majandus- ja finantstsüklites, et määrata nende meetmete aktiveerimise või karmistamise kohasus.
