

PREPORUKA EUROPSKOG ODBORA ZA SISTEMSKE RIZIKE**od 27. lipnja 2019.****o srednjoročnim slabostima u sektoru stambenih nekretnina u Švedskoj****(ESRB/2019/9)**

(2019/C 366/06)

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 građevinskog ciklusa. 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 građevinskog ciklusa, 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 doprinošenje 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 Švedska ⁽⁶⁾.
- (8) Glavna slabost utvrđena na tržištu stambenih nekretnina 2016. u Švedskoj odnosila se na značajni i dugotrajni rast cijena nekretnina i hipotekarnih kredita, što je dovelo do precijenjenosti cijena nekretnina te do visoke i povećane zaduženosti kućanstava.
- (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 Švedske, ova nedavna procjena pokazala je da je rast cijena nekretnina pao od 2016., te da su cijene trenutno na istoj razini kao i tijekom 2016. Međutim, cijene nekretnina su i dalje precijenjene a zaduženost kućanstava je značajno porasla.
- (11) Počevši od 2016., švedska nacionalna tijela su postrožila ili uvela nekoliko mjera zasnovanih na korisniku kredita ili zasnovanih na kapitalu. Tijekom 2016., uvedeni su zahtjevi za amortizaciju novih hipotekarnih kredita. Ovi su zahtjevi bili povezani s omjerom vrijednosti kredita i imovine za nove kredite, te su zahtijevali amortizaciju od najmanje 2 % godišnje za kredite s omjerom vrijednosti kredita i imovine iznad 70 % i do 1 % godišnje za kredite s omjerom vrijednosti kredita i imovine od 50 % do 70 %. Ovi su zahtjevi postroženi tijekom 2017. u odnosu na omjer kredita i dohotka za nove kredite, povećavajući ove zahtjeve za 1 % godišnje za nove hipotekarne kredite s omjerom kredita i dohotka iznad 4,5. Tijekom 2018., *Finansinspektionen* (Švedsko nadzorno tijelo za financije), odredilo je svim domaćim kreditnim institucijama koje upotrebljavaju pristup zasnovan na internim rejting sustavima u skladu s člankom 48. Uredbe (EU) br. 575/2013, posebnu najnižu razinu (donji prag) specifičnu za određenu kreditnu instituciju za ponderirani prosjek pondera rizika koji se primjenjuje na portfelj izloženosti prema stanovništvu u odnosu na dužnike sa sjedištem u Švedskoj, osigurane nekretninama. Konačno, *Finansinspektionen* je 2018. povećao stope protucikličkog zaštitnog sloja od 2 % na 2,5 %, koji se primjenjuje od rujna 2019.
- (12) Dok ciklički faktori igraju značajnu ulogu u izazivanju slabosti koje su utvrđene u Švedskoj, postoje također važni strukturni faktori koji su pokrenuli ove slabosti, što je imalo za posljedicu višu razinu sistemskog rizika. Ovi faktori uključuju: i. nedostatak ponude stambenih objekata, što stvara pritisak na cijene nekretnina i duga za kućanstava koja kupuju vlastite nekretnine; i ii. povoljni porezni tretman u odnosu na kupnju nekretnina, kao što je odbitak poreza na kamate plaćene na hipotekarne kredite, što može olakšati povećanje cijena nekretnina i djelovati kao poticaj kućanstvima za prekomjerno zaduživanje.

⁽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 i 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/2016/11 Europskog odbora za sistemske rizike od 22. rujna 2016. o srednjoročnim slabostima u sektoru stambenih nekretnina u Švedskoj (SL C 31, 31.1.2017., str. 55.).

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

- (13) Stoga, neovisno o činjenici što priznaje širok raspon makrobonitetnih mjera koje su uspostavljene u Švedskoj, ESRB zaključuje da iako su te makrobonitetne mjere prikladne, one su samo djelomično dostatne za rješavanje slabosti povezanih sa stambenim nekretninama, posebno sa zaduženošću kućanstava i precijenjenošću cijena nekretnina u srednjoročnom razdoblju. Budući da su te slabosti, u određenoj mjeri potaknute strukturnim čimbenicima koji nadilaze makrobonitetnu politiku, potrebne su druge politike za nadopunjavanje i podržavanje sadašnjih makrobonitetnih mjera, s ciljem razmatranja čimbenika koji učinkovitije i djelotvornije doprinose jačanju sistemskih rizika na tržištu stambenih nekretnina u Švedskoj bez stvaranja previsokih troškova za švedsko realno gospodarstvo i financijski sustav. Mjere predložene u ovoj Preporuci imaju za cilj nadopunjavanje postojećih makrobonitetnih mjera u Švedskoj.
- (14) Cilj ove Preporuke jest preporučiti: a) opsežnije mjere politike koje imaju za cilj ograničiti čimbenike koji olakšavaju ili potiču povećanje zaduženosti kućanstava; b) pooštavanje postojećih ili aktiviranje drugih makrobonitetnih mjera ako se slabosti povezuju sa zaduženošću kućanstava i precijenjenošću cijena stambenih objekata i dalje budu povećavale zbog cikličkih gospodarskih i financijskih razloga.
- (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 - Strukturne promjene povezane s hipotekarnim kreditima i sektorom stambenih nekretnina

Preporučuje se da Švedska preispita svoje politike s ciljem ograničavanja strukturnih čimbenika koji su pokrenuli slabosti utvrđene u Švedskoj kao izvor sistemskog rizika jer potiču kućanstva da preuzmu previsoki hipotekarni dug ili uzrokuju prekomjerni rast cijena stambenih objekata i hipotekarnog duga.

Preporuka B - Praćenje slabosti i aktiviranje ili pooštavanje makrobonitetnih mjera

- Preporučuje se da švedska nacionalna tijela kojima je povjereno praćenje sistemskih rizika pomno prate slabosti povezane sa zaduženošću kućanstva i precijenjenošću cijena stambenih objekata u srednjoročnom razdoblju uključujući, između ostalog:
 - procjenom - upotrebom podataka na razini pojedinačnog kredita za nove hipotekarne kredite - sposobnosti korisnika kredita koji uzimaju nove stambene kredite da se odupru nepovoljnim gospodarskim ili financijskim uvjetima ili nepovoljnim kretanjima na tržištu stambenih nekretnina; i
 - procjenom mogućih kreditnih gubitaka hipotekarnih portfelja kao i mogućih sekundarnih učinaka na financijsku stabilnost u slučaju nepovoljnih gospodarskih ili financijskih uvjeta.
- Preporučuje se da, radi sprječavanja akumuliranja kreditnog rizika, švedsko makrobonitetno tijelo kojem je povjereno aktiviranje mjera zasnovanih na korisniku kredita pooštri postojeće ili aktivira druge mjere zasnovane na korisniku kredita, ako rezultati praćenja provedenog u skladu s točkom (a) potpreporuke B(1) dokažu da značajan ili rastući udio korisnika kredita koji uzimaju nove stambene kredite možda nije u mogućnosti servisirati svoj dug uslijed nepovoljnih gospodarskih ili financijskih uvjeta.
- Preporučuje se da makrobonitetno tijelo, imenovano tijelo ili drugo nadležno tijelo u Švedskoj, ovisno o slučaju, pooštri postojeće ili uvede druge mjere zasnovane na kapitalu kako bi se osiguralo dovoljno kapitala za hipotekarne kredite koje odobravaju kreditne institucije koje imaju odobrenje za rad u Švedskoj, ako rezultati praćenja provedenog u skladu s točkom (b) potpreporuke B(1) dokažu da su se mogući kreditni gubici hipotekarnih kredita u slučaju nepovoljnih gospodarskih ili financijskih uvjeta ili nepovoljnih uvjeta na tržištu stambenih nekretnina, kao i kreditni gubici drugih kredita koji su posljedica smanjenja potrošnje kućanstava sa stambenim kreditima, povećali zbog cikličkih gospodarskih ili financijskih čimbenika.

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 vrijednosti 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) „omjer kredita i dohotka” (LTI omjer) znači zbroj svih kredita ili kreditnih tranši osiguranih nekretninama od strane korisnika kredita u trenutku odobravanja kredita u odnosu na ukupni godišnji raspoloživi dohodak u trenutku odobravanja kredita;
- (f) „srednjoročno razdoblje” znači unutar razdoblja od tri godine;
- (g) „otplata duga” znači zajednička otplata kamate i glavnice na ukupan dug korisnika kredita tijekom određenog razdoblja (obično jedna godina);
- (h) „makrobonitetno tijelo” znači nacionalno makrobonitetno tijelo s ciljevima, mehanizmima, ovlastima, zahtjevima za odgovornost i drugim značajkama iz Preporuke ESRB/2011/3 ⁽⁸⁾;
- (i) „omjer duga u odnosu na dohodak” (DTI omjer) znači ukupni dug korisnika kredita u trenutku odobravanja kredita u odnosu na ukupni godišnjih raspoloživi dohodak korisnika kredita u trenutku odobravanja kredita;
- (j) „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;
- (k) „dospijeće” znači trajanje ugovora o kreditu za stambene nekretnine izraženo u godinama u trenutku odobravanja kredita.

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) u pogledu Preporuke A, pri provođenju promjena politike, postupno uvođenje takvih mjera trebalo bi uzeti u obzir položaj Švedske u gospodarskim i financijskim ciklusima, tako da ove mjere ne dovode do povećanja ili ne pokreću ostvarenje akumuliranih slabosti u sektoru stambenih nekretnina u Švedskoj;
- (c) pri aktiviranju ili pooštavanju mjera zasnovanih na korisniku kredita ili na kapitalu na temelju Preporuke B, njihova kalibracija i postupno uvođenje trebali bi uzeti u obzir položaj Švedske 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.

⁽⁸⁾ 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.).

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 precijenjenosti cijena stambenih objekata, uključujući raspodjelu novih hipotekarnih kredita sukladno njihovim LTV, DTI i DSTI omjerima i dospijecima, s time da su odgovarajući omjeri izračunati u skladu s Prilogom IV. Preporuke ESRB/2016/14 Europskog odbora za sistemske rizike ⁽⁹⁾, zajedno s funkcioniranjem poduzetih radnji, uzimajući u obzir ciljeve ove Preporuke;
 - (c) posebno obrazloženje svakog nedjelovanja ili odstupanja od ove Preporuke, uključujući sva kašnjenja.

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*

Od adresata Preporuke A zahtijeva se da do 31. listopada 2022. dostavi ESRB-u i Vijeću 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 praćenju slabosti povezanih sa zaduženošću kućanstava i radnjama poduzetim radi rješavanja takvih slabosti. Kada postoji više od jednog tijela koje je odgovorno za poduzimanje radnji radi rješavanja utvrđenih slabosti, potrebno je dostaviti jedno zajedničko izvješće.

4. Praćenje 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 B;
 - iii. do 31. prosinca 2022. u vezi s provedbom Preporuke A i 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

⁽⁹⁾ Preporuka ESRB/2016/14 Europskog odbora za sistemske rizike od 31. listopada 2016. o zatvaranju praznina u podacima o nekretninama (SL C 31, 31.1.2017., str. 1.).

PRILOG I.

SPECIFIKACIJA KRITERIJA USKLAĐENOSTI PRIMJENJIVIH NA PREPORUKE**Preporuka A - Strukturne promjene povezane s hipotekarnim kreditima i sektorom stambenih nekretnina**

Na Preporuku A. primjenjuje se sljedeći kriterij usklađenosti.

Pri oblikovanju mogućih politika i prije provedbe promjena politike, trebalo bi napraviti procjenu utjecaja predloženih mjera razmatranjem položaja Švedske u gospodarskim i financijskim ciklusima, radi osiguravanja da takve mjere ne dovedu do povećanja ili ne pokreću ostvarenje akumuliranih slabosti u sektoru stambenih nekretnina u Švedskoj.

Preporuka B - Praćenje slabosti i aktiviranje ili pooštavanje makrobonitetnih mjera

Na Preporuku B. primjenjuje se sljedeći kriterij usklađenosti.

Prije aktiviranja dodatnih ili pooštavanja postojećih makrobonitetnih mjera, trebalo bi napraviti procjenu položaja Švedske u gospodarskim i financijskim ciklusima radi utvrđivanja bi li takvo aktiviranje ili pooštavanje bilo prikladno.
