

I

(Rezolucje, zalecenia i Opinie)

ZALECENIA

EUROPEJSKA RADA DS. RYZYKA SYSTEMOWEGO

EUROPEJSKA RADA DS. RYZYKA SYSTEMOWEGO Zalecenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego

z dnia 27 czerwca 2019 r.

w sprawie podatności na zagrożenia w sektorze nieruchomości mieszkalnych w Belgii w średnim okresie

(ERRS/2019/4)

(2019/C 366/01)

RADA GENERALNA EUROPEJSKIEJ RADY DS. RYZYKA SYSTEMOWEGO,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,

uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1092/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie unijnego nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym i ustanowienia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego⁽¹⁾, w szczególności art. 3, art. 16 i art. 18,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Sektor nieruchomości odgrywa ważną rolę w gospodarce, a zmiany w nim zachodzące mogą mieć istotny wpływ na system finansowy. Wcześniejsze kryzysy finansowe pokazały, że destabilizujące zmiany zachodzące na rynkach nieruchomości mogą mieć poważne konsekwencje dla stabilności systemu finansowego oraz całej gospodarki, co może także prowadzić do przenoszenia się niekorzystnych zjawisk między krajami. Niekorzystne zmiany na rynku nieruchomości w niektórych państwach członkowskich spowodowały w przeszłości duże straty kredytowe lub negatywnie wpłynęły na sferę gospodarki realnej. Skutki te odzwierciedlają ścisłe powiązania pomiędzy sektorem nieruchomości, dostawcami finansowania i innymi sektorami gospodarki. Ponadto silna pętla informacji zwrotnej pomiędzy systemem finansowym a realną gospodarką nasila wszelkie negatywne zmiany.
- (2) Powiązania te są ważne, ponieważ oznaczają, że ryzyka mające swoje źródło w sektorze nieruchomości mogą mieć skutki systemowe o charakterze procyklicznym. Podatności systemu finansowego na zagrożenia mają tendencję do kumulowania się w fazie wzrostu cyklu rynku nieruchomości. Postrzegane niższe ryzyko finansowania oraz łatwiejszy dostęp do niego mogą przyczynić się do szybkiej ekspansji akcji kredytowej i inwestycji, wywierając, wraz ze zwiększonym popytem na nieruchomości, presję na wzrost cen nieruchomości. Jako że skutkiem powyższej sytuacji jest wyższa wartość zabezpieczeń, która dodatkowo sprzyja popytowi na kredyty oraz ich podaży, te samonapędzające się procesy mogą powodować potencjalne skutki o znaczeniu systemowym. Natomiast w fazie spadkowej cyklu rynku nieruchomości bardziej restrykcyjne warunki udzielania kredytów, większa niechęć do podejmowania ryzyka i presja zniżkowa w odniesieniu do cen nieruchomości mogą niekorzystnie wpływać na odporność kredytobiorców i kredytodawców, pogarszając tym samym sytuację gospodarczą.
- (3) Podatność na zagrożenia związane z nieruchomościami mieszkalnymi może być źródłem ryzyka systemowego i może wpływać na stabilność finansową zarówno bezpośrednio, jak i pośrednio. Skutki bezpośrednie to straty kredytowe z tytułu portfeli hipotecznych z powodu niekorzystnych warunków gospodarczych lub finansowych oraz równoczesnych negatywnych zmian na rynku nieruchomości mieszkalnych. Skutki pośrednie mogą być związane z zmianą poziomu konsumpcji gospodarstw domowych, co może prowadzić do dalszych konsekwencji dla realnej gospodarki i stabilności finansowej.

⁽¹⁾ Dz.U. L 331 z 15.12.2010, s. 1.

- (4) Zgodnie z motywem 4 rozporządzenia ERRS/2013/1 ⁽²⁾ ostatecznym celem polityki makroostrożnościowej jest przyczynianie się do ochrony stabilności systemu finansowego jako całości, w tym poprzez wzmacnianie odporności systemu finansowego i ograniczanie powstawania ryzyk systemowych, a tym samym zapewnianie trwałego wkładu sektora finansowego do wzrostu gospodarczego.
- (5) W tym celu organy makroostrożnościowe mogą stosować jeden lub większą liczbę środków makroostrożnościowych opartych na kapitale określonych w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE ⁽³⁾ i rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 ⁽⁴⁾ lub środków makroostrożnościowych ukierunkowanych na kredytobiorców, opierających się wyłącznie na prawie krajowym, w zależności od oceny ryzyk. Środki oparte na kapitale mają na celu przede wszystkim zwiększenie odporności systemu finansowego, natomiast środki ukierunkowane na kredytobiorców mogą być odpowiednie zwłaszcza w celu zapobieżenia dalszemu narastaniu ryzyk systemowych.
- (6) Ponadto w zaleceniu ERRS/2013/1 zaleca się, aby państwa członkowskie ustanowiły ramy prawne umożliwiające organom makroostrożnościowym wykonywanie bezpośredniej kontroli lub kompetencji doradczych w odniesieniu do instrumentów makroostrożnościowych wskazanych w tym zaleceniu.
- (7) W 2016 r. Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego (ERRS) przeprowadziła ocenę podatności na zagrożenia w sektorze nieruchomości mieszkalnych w całej Unii ⁽⁵⁾. Ocena ta umożliwiła ERRS zidentyfikowanie w kilku państwach podatności na zagrożenia w średnim okresie jako źródeł ryzyka systemowego dla stabilności finansowej, co doprowadziło do wydania ostrzeżeń dla ośmiu państwom, w tym Belgii ⁽⁶⁾.
- (8) W 2016 r. głównymi obszarami podatności na zagrożenia zidentyfikowanymi na rynku nieruchomości mieszkalnych w Belgii były: szybki wzrost zarówno cen nieruchomości mieszkalnych, jak i kredytów hipotecznych, a także wysokie i rosące zadłużenie gospodarstw domowych, przy czym rósł odsetek dłużników hipotecznych narażonych na niekorzystne warunki gospodarcze lub zmiany na rynku nieruchomości mieszkalnych w Belgii.
- (9) ERRS zakończyła niedawno systematyczną, prognostyczną ocenę podatności na zagrożenia w sektorze nieruchomości mieszkalnych w całym Europejskim Obszarze Gospodarczym ⁽⁷⁾.
- (10) Jeśli chodzi o Belgię, ocena ta wykazała, że od 2016 r. silny wzrost mieszkaniowych kredytów hipotecznych nadal utrzymuje wysoki poziom zadłużenia gospodarstw domowych. Pomimo tego, że tempo wzrostu cen nieruchomości mieszkalnych uległo spowolnieniu, poprzednia dynamika budzi obawy co do potencjalnego zawyżenia cen. Ponadto znaczna część kredytów hipotecznych jest nadal udzielana gospodarstwom domowym, które są narażone na niekorzystne warunki gospodarcze lub finansowe lub niekorzystne zmiany na rynku nieruchomości mieszkalnych. W tym kontekście narzut z tytułu wazenia ryzykiem w wysokości 5 punktów procentowych, wprowadzony w 2013 r. w odniesieniu do ekspozycji z tytułu kredytów hipotecznych instytucji kredytowych stosujących metodę wewnętrznych ratingów, przyczynił się do zwiększenia odporności tych instytucji.
- (11) W 2018 r. Nationale Bank van België/Banque Nationale de Belgique zwiększył ten narzut z tytułu wazenia ryzykiem w wysokości 5 punktów procentowych poprzez zastosowanie, zgodnie z art. 458 rozporządzenia (UE) nr 575/2013, proporcjonalnego narzutu z tytułu wazenia ryzykiem w wysokości 33 % ważonej ekspozycją średniej wag ryzyka stosowanych do ekspozycji, których dotyczy niewykonanie zobowiązania w portfelu kredytów hipotecznych danej instytucji kredytowej.
- (12) Obowiązujący obecnie narzut z tytułu wazenia ryzykiem ma na celu zwiększenie odporności instytucji kredytowych stosujących metodę IRB oraz ograniczenie narastania ryzyk związanych z nowymi kredytami hipotecznymi. Obecnie nie istnieją jednak żadne środki ukierunkowane na kredytobiorców (np. limity wskaźnika wysokości kredytu do wartości zabezpieczenia (LTV), wskaźnika zadłużenia do dochodu (DTI) lub wskaźnika obsługi zadłużenia do dochodu (DSTI)) obowiązujące w Belgii, które bezpośrednio ograniczyłyby udział kredytów hipotecznych udzielanych gospodarstwom domowym, które są potencjalnie narażone na niekorzystne warunki gospodarcze lub finansowe lub niekorzystne zmiany na rynku nieruchomości mieszkalnych.

⁽²⁾ Zalecenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego z dnia 4 kwietnia 2013 r. w sprawie celów pośrednich i instrumentów polityki makroostrożnościowej (Dz.U. C 170 z 15.6.2013, s. 1).

⁽³⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE (Dz.U. L 176 z 27.6.2013, s. 338).

⁽⁴⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz.U. L 176 z 27.6.2013, s. 1).

⁽⁵⁾ Zob. „Vulnerabilities in the EU Residential Real Estate Sector”, ERRS, listopad 2016 r., dokument dostępny na stronie internetowej ERRS pod adresem: www.esrb.europa.eu.

⁽⁶⁾ Ostrzeżenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego ERRS/2016/06 z dnia 22 września 2016 r. w sprawie podatności na zagrożenia w sektorze nieruchomości mieszkalnych w Belgii w średnim okresie (Dz.U. C 31 z 31.1.2017, s. 45).

⁽⁷⁾ Zob. „Vulnerabilities in the residential real estate sectors of EEA countries”, ERRS, 2019 r., dokument dostępny na stronie internetowej ERRS pod adresem: www.esrb.europa.eu.

- (13) W związku z tym ERRS stwierdziła, że środki makroostrożnościowe stosowane lub dostępne w Belgii są częściowo odpowiednie i częściowo wystarczające do wyeliminowania podatności na zagrożenia związanych z zadłużeniem gospodarstw domowych, zawyżeniem cen nieruchomości mieszkalnych i standardami kredytowania w średnim okresie. Konieczne są zatem dalsze działania w zakresie polityki ukierunkowane na ograniczenie tych podatności na zagrożenia, mogących być źródłem ryzyka systemowego. Środki zaproponowane w niniejszym zaleceniu mają na celu uzupełnienie istniejących środków makroostrożnościowych w Belgii w celu wzmocnienia odporności systemu. Nie należy ich uznawać za substytuty istniejących środków opartych na kapitale, które nadal mają duże znaczenie w kontekście wyeliminowania istniejących obszarów podatności na zagrożenia w portfelu kredytów pozostających do spłaty.
- (14) Celem niniejszego zalecenia jest zarekomendowanie uruchomienia prawnie wiążących środków ukierunkowanych na kredytobiorców, mających na względzie znaczący udział kredytów hipotecznych udzielanych gospodarstwom domowym, które są narażone na niekorzystne warunki gospodarcze lub finansowe lub niekorzystne zmiany na rynku nieruchomości mieszkalnych w Belgii.
- (15) Niniejsze zalecenie nie narusza kompetencji banków centralnych Unii w zakresie polityki pieniężnej.
- (16) Zalecenia ERRS są publikowane po poinformowaniu Rady Unii Europejskiej o takim zamiarze przez Radę Generalną i umożliwieniu Radzie Unii Europejskiej zajęcia stanowiska w tym zakresie, oraz po poinformowaniu adresatów zaleceń o zamiarze ich opublikowania,

PRZYJMUJE NINIEJSZE ZALECENIE:

SEKCJA 1

ZALECENIE

Zalecenie A – Uruchomienie środków ukierunkowanych na kredytobiorców

Zaleca się, aby belgijskie organy krajowe, którym powierzono uprawnienia do wydawania zaleceń lub do stosowania środków ukierunkowanych na kredytobiorców, odpowiednio, zaleciły uruchomienie lub uruchomiły prawnie wiążące środki ukierunkowane na kredytobiorców, aby zapobiec:

- a) znaczącemu lub rosnącemu odsetkowi kredytobiorców zaciągających nowe kredyty hipoteczne, którzy mogą nie być w stanie obsługiwać swojego zadłużenia lub utrzymać poziomu konsumpcji w wyniku niekorzystnych warunków gospodarczych lub finansowych albo niekorzystnego rozwoju sytuacji na rynku nieruchomości mieszkalnych; lub
- b) znacznemu lub rosnącemu udziałowi nowych kredytów hipotecznych zabezpieczonych na nieruchomościach mieszkalnych, które mogłyby prowadzić do strat kredytowych w przypadku braku spłaty oraz późniejszego spadku cen nieruchomości mieszkalnych.

SEKCJA 2

IMPLEMENTACJA

1. Definicje

Użyte w niniejszym zaleceniu wyrażenia oznaczają:

- a) „środki ukierunkowane na kredytobiorców” – środki makroostrożnościowe dotyczące kredytobiorców;
- b) „bezpośrednia kontrola” – rzeczywistą i skuteczną możliwość narzucania instytucjom finansowym objętym zakresem działania odpowiedniego organu makroostrożnościowego środków makroostrożnościowych oraz możliwość modyfikowania tych środków, o ile jest to niezbędne do osiągnięcia ostatecznego lub pośredniego celu polityki makroostrożnościowej;
- c) „kompetencje doradcze” – możliwość wskazywania w drodze zaleceń sposobu stosowania instrumentów makroostrożnościowych, o ile jest to niezbędne do osiągnięcia ostatecznego lub pośredniego celu polityki makroostrożnościowej;
- d) „wskaźnik wysokości kredytu do wartości zabezpieczenia” (LTV) – stosunek sumy wszystkich kredytów albo transz kredytu zabezpieczonych przez kredytobiorcę na nieruchomości w momencie udzielenia kredytu do wartości tej nieruchomości w momencie udzielenia kredytu;
- e) „wskaźnik zadłużenia do dochodu” (DTI) – stosunek całkowitego zadłużenia kredytobiorcy w momencie udzielenia kredytu do całkowitego rocznego dochodu do dyspozycji kredytobiorcy w momencie udzielenia kredytu;

- f) „wskaźnik obsługi zadłużenia do dochodu” (DSTI) – stosunek całkowitych rocznych kosztów obsługi zadłużenia do całkowitego rocznego dochodu do dyspozycji kredytobiorcy w momencie udzielenia kredytu;
- g) „średni okres” – perspektywę trzyletnią;
- h) „prawnie wiążące środki ukierunkowane na kredytobiorców” - środki ukierunkowane na kredytobiorców, które są wprowadzane w drodze aktów prawnie wiążących;
- i) „koszty obsługi zadłużenia” – łączne spłaty kwoty głównej oraz odsetek od całkowitego zadłużenia kredytobiorcy w danym okresie (z reguły jednego roku);
- j) „termin zapadalności” – okres obowiązywania umowy o mieszkaniowy kredyt hipoteczny, wyrażony w latach w momencie udzielenia kredytu;
- (k) „organ makroostrożnościowy” – krajowy organ makroostrożnościowy, którego cele, organizację, kompetencje, zasady ponoszenia odpowiedzialności i inne cechy zostały określone w zaleceniu ERRS/2011/3⁽⁸⁾;

2. Kryteria implementacji

1. Do implementacji niniejszego zalecenia stosuje się następujące kryteria:

- a) należy odpowiednio uwzględnić zasadę proporcjonalności, biorąc pod uwagę cel i treść zalecenia A;
- b) kalibracja i stopniowe wprowadzanie uruchamianych środków ukierunkowanych na kredytobiorców na podstawie zalecenia A powinny uwzględniać sytuację Belgii w kontekście cykli gospodarczych i finansowych oraz wszelkie ich potencjalne skutki odnoszące się do powiązanych kosztów i korzyści;
- c) szczegółowe kryteria zgodności z zaleceniem A określone są w załączniku I.

2. Adresaci niniejszego zalecenia przekazują ERRS oraz Radzie sprawozdania dotyczące działań podjętych w celu realizacji niniejszego zalecenia lub we właściwy sposób uzasadniające niepodjęcie takich działań. Sprawozdania takie powinny obejmować co najmniej:

- a) informacje dotyczące treści i harmonogramu podjętych działań;
- b) ocenę podatności na zagrożenia związane z zadłużeniem gospodarstw domowych, zawyżoną wyceną nieruchomości mieszkalnych oraz standardami kredytowymi mającymi zastosowanie do nowych kredytów hipotecznych, w tym podział nowych kredytów hipotecznych według wskaźnika LTV, DTI i DSTI i terminów zapadalności, przy obliczeniu odpowiednich wskaźników zgodnie z załącznikiem IV do zalecenia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego ERRS/2016/14⁽⁹⁾, wraz z oceną funkcjonowania podjętych działań przy uwzględnieniu celów niniejszego zalecenia;
- c) szczegółowe uzasadnienie niepodjęcia działań lub odstępstw od postanowień niniejszego zalecenia, w tym opóźnień.

3. Terminy informowania o realizacji zaleceń

W terminach określonych poniżej adresaci informują ERRS oraz Radę o działaniach podjętych w celu realizacji niniejszego zalecenia lub we właściwy sposób uzasadniają niepodjęcie takich działań.

Do dnia 31 października 2020 r., a następnie co roku do dnia 31 października 2022 r., adresaci zalecenia A są zobowiązani do przedkładania ERRS i Radzie sprawozdań na temat wszelkich działań podjętych w odniesieniu do wdrażania środków ukierunkowanych na kredytobiorców, dotyczących podatności na zagrożenia związane z zadłużeniem gospodarstw domowych, zawyżonymi cenami nieruchomości mieszkalnych oraz standardami udzielania nowych kredytów hipotecznych w Belgii. W przypadku gdy za podejmowanie działań w celu wyeliminowania zidentyfikowanych podatności na zagrożenia odpowiedzialny jest więcej niż jeden organ, przedłożeniu podlega jedno wspólne sprawozdanie.

⁽⁸⁾ Zalecenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego ERRS/2011/3 z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie mandatu makroostrożnościowego organów krajowych (Dz.U. C 41 z 14.2.2012, s. 1).

⁽⁹⁾ Zalecenie Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego ERRS/2016/14 z dnia 31 października 2016 r. w sprawie uzupełniania luk w danych dotyczących sektora nieruchomości (Dz.U. C 31 z 31.1.2017, s. 1).

4. Monitorowanie i ocena

1. Sekretariat ERRS:

- a) udziela pomocy adresatom poprzez zapewnianie koordynacji składania sprawozdań, dostarczanie odpowiednich wzorów i formularzy oraz, w razie potrzeby, szczegółowe określanie procedury i terminów informowania o realizacji zaleceń;
- b) weryfikuje realizację zaleceń przez adresatów, udziela im pomocy na ich wnioski, oraz składa Radzie Generalnej trzy sprawozdania dotyczące realizacji zalecenia A - pierwsze sprawozdanie do dnia 31 grudnia 2020 r., drugie sprawozdanie do dnia 31 grudnia 2021 r., a trzecie – do dnia 31 grudnia 2022 r.

2. Rada Generalna ocenia działania adresatów i przedstawiane przez nich uzasadnienia oraz, w razie potrzeby, może stwierdzić nieodpowiednie zastosowanie się do niniejszego zalecenia lub brak odpowiedniego uzasadnienia niepodjęcia działań.

Sporządzono we Frankfurcie nad Menem dnia 27 czerwca 2019 r.

W imieniu Rady Generalnej
Francesco MAZZAFERRO
ERRS Szef Sekretariatu ERRS

ZAŁĄCZNIK I

Określenie kryteriów zgodności mających zastosowanie do zalecenia

Zalecenie A – Uruchomienie środków ukierunkowanych na kredytobiorców

Do zalecenia A zastosowanie mają następujące kryteria zgodności.

1. Aby zapobiec:

- a) znaczącemu lub rosnącemu odsetkowi kredytobiorców zaciągających nowe kredyty hipoteczne, którzy mogą nie być w stanie obsługiwać swojego zadłużenia lub utrzymać poziomu konsumpcji w wyniku niekorzystnych warunków gospodarczych lub finansowych albo niekorzystnego rozwoju sytuacji na rynku nieruchomości mieszkalnych; lub
- b) znacznemu lub rosnącemu udziałowi nowych kredytów hipotecznych zabezpieczonych na nieruchomościach mieszkalnych, które mogłyby prowadzić do strat kredytowych w przypadku braku spłaty oraz późniejszego spadku cen nieruchomości mieszkalnych;

belgijskie organy krajowe powinny zastosować jeden lub większą liczbę środków ukierunkowanych na kredytobiorców łącznie (np. limity wskaźnika LTV w połączeniu z limitami wskaźnika DTI lub ograniczeniami terminów zapadalności), aby zapewnić skuteczność stosowanych środków i zminimalizować możliwość ich obchodzenia lub zaistnienia niezamierzonych skutków, które mogłyby zmniejszyć ich skuteczność i potencjalnie powodować ryzyko w innych obszarach.

2. Przed uruchomieniem środków ukierunkowanych na kredytobiorców należy dokonać oceny sytuacji Belgii w kontekście cykli gospodarczych i finansowych w celu określenia odpowiedniej kalibracji i sposobu stopniowego wdrożenia tych środków.
 3. W celu ograniczenia podatności na zagrożenia zidentyfikowane w Belgii, po uruchomieniu środków ukierunkowanych na kredytobiorców konieczne może być ich zaostrenie lub uruchomienie dodatkowych środków makroostrożnościowych; będzie to zależało od wyboru uruchomionych środków ukierunkowanych na kredytobiorców, wstępnej kalibracji uruchomionych środków oraz wyników oceny podatności na zagrożenia.
-