C/2025/5615

16.10.2025

OPINIA EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO

z dnia 2 września 2025 r.

w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady

w sprawie statystyk niefinansowych dotyczących nieruchomości komercyjnych

(CON/2025/25)

(C/2025/5615)

Wprowadzenie i podstawa prawna

W dniu 17 czerwca 2025 r. Europejski Bank Centralny (EBC) otrzymał wniosek Parlamentu Europejskiego o wydanie opinii w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie statystyk niefinansowych dotyczących nieruchomości komercyjnych ([1]) (zwanego dalej „proponowanym rozporządzeniem").

Właściwość EBC do wydania opinii opiera się na art. 127 ust. 4 i art. 282 ust. 5 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), ponieważ proponowane rozporządzenie zawiera przepisy mające wpływ na przyczynianie się przez Europejski System Banków Centralnych do należytego wykonywania polityk w odniesieniu do stabilności systemu finansowego, o którym mowa w art. 127 ust. 5 TFUE, na zadania EBC dotyczące nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi, o których mowa w art. 127 ust. 6 TFUE, oraz przyczynianie się przez EBC do harmonizacji, w razie potrzeby, zasad i praktyk regulujących gromadzenie, opracowywanie i rozpowszechnianie statystyk w dziedzinach wchodzących w zakres jego kompetencji zgodnie z art. 5 ust. 3 Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego. Proponowane rozporządzenie zawiera również przepisy mające wpływ na podstawowe zadanie Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC) polegające na definiowaniu i wdrażaniu polityki pieniężnej zgodnie z art. 127 ust. 2 tiret pierwsze TFUE.

Rada Prezesów wydała niniejszą opinię zgodnie ze zdaniem pierwszym art. 17 ust. 5 Regulaminu Europejskiego Banku Centralnego.

Uwagi ogólne

1.1. Jak podkreśla EBC, wykonywanie jego zadań wymaga stosowania porównywalnych, zharmonizowanych wskaźników w celu zapewnienia spójności, wiarygodności i międzysektorowej porównywalności przekazywanych danych w całej Unii. EBC opiera się w miarę możliwości na istniejących danych w celu ograniczenia obciążenia spoczywającego na podmiotach sprawozdających. W tym kontekście EBC z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji mającą na celu usprawnienie gromadzenia podstawowych danych na temat rynku nieruchomości komercyjnych i dostępu do nich, przy jednoczesnym usprawnieniu obowiązków sprawozdawczych i zmniejszeniu zbędnych obciążeń administracyjnych, zwłaszcza w świetle rosnącego zapotrzebowania na terminowe, szczegółowe i wysokiej jakości dane potrzebne do tworzenia niefinansowych statystyk dotyczących nieruchomości komercyjnych. Ponadto EBC docenia uznanie przez Komisję potrzeby zbadania i ponownego wykorzystania istniejących źródeł danych w administracyjnych lub prywatnych bazach danych oraz wprowadzenia obecnie nieistniejących źródeł danych, w tym danych pochodzących z nowych technologii, środowisk big data lub rejestrów administracyjnych, które nie były wcześniej wykorzystywane do celów statystycznych. Proaktywne wykorzystanie takich źródeł danych służy nie tylko poprawie ogólnej jakości i reprezentatywności ram statystycznych, ale również wzmocnieniu zdolności Unii do skutecznego reagowania na nieprzewidziane zdarzenia lub kryzysy systemowe, takie jak zakłócenia finansowe lub wstrząsy makroekonomiczne.

1.2. EBC z zadowoleniem przyjmuje wprowadzenie proponowanych wskaźników niefinansowych statystyk dotyczących nieruchomości komercyjnych jako podstawowych elementów ram analitycznych służących ocenie stabilności finansowej w Unii oraz wspieraniu skutecznego prowadzenia polityki fiskalnej, pieniężnej i ostrożnościowej. Wprowadzenie takich wskaźników, zapewniających szersze pokrycie strefy euro i o wyższej jakości, stanowi znaczny postęp w zakresie zdolności decydentów do monitorowania rozwoju sytuacji makrofinansowej, identyfikowania pojawiających się zagrożeń oraz formułowania terminowych i opartych na dowodach zmian prowadzonej polityki.

([1]) COM(2025) 100 final.

1.3. Wypełniając swój mandat w zakresie nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym Unii oraz zapobiegania ryzyku systemowemu i ograniczania go, Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego (ERRS) ściśle monitoruje rynek nieruchomości komercyjnych. Pod koniec 2022 r., w okresie, w którym rynek nieruchomości komercyjnych ucierpiał z powodu urzeczywistnienia się ryzyka koniunkturalnego w związku z podwyższoną inflacją i pogorszeniem perspektyw wzrostu w związku z napięciami geopolitycznymi, ERRS przyjęła zalecenie w sprawie podatności na zagrożenia w sektorze nieruchomości komercyjnych w Europejskim Obszarze Gospodarczym ([2]), w którym zwróciła się do państw członkowskich o poprawę monitorowania ryzyk związanych z rynkiem nieruchomości komercyjnych, zapewnienie solidnych praktyk finansowania nieruchomości komercyjnych oraz zwiększenie odporności instytucji finansowych. Ponadto w różnych sprawozdaniach ERRS podkreślała znaczenie rynku nieruchomości komercyjnych dla stabilności finansowej ([3]). Wszystkie te sprawozdania wskazują na brak kluczowych wskaźników dla większości państw członkowskich, co utrudnia ocenę ryzyka powstającego na rynkach nieruchomości komercyjnych dla stabilności finansowej. ERRS wydała również zalecenie, które zostało następnie zmienione, w sprawie zlikwidowania luk w danych dotyczących nieruchomości, wzywając do ustanowienia wspólnych minimalnych ram dla fizycznego rynku nieruchomości komercyjnych ([4]). W szczególności ERRS zaleciła, aby Komisja (Eurostat) przedstawiła wniosek w sprawie przepisów Unii ustanawiających wspólne minimalne ramy opracowywania, tworzenia i rozpowszechniania bazy danych na temat wskaźników dotyczących fizycznego rynku nieruchomości komercyjnych, oraz aby Komisja (Eurostat) opracowała i promowała normy, źródła, metody i procedury statystyczne niezbędne do opracowania tej bazy danych, w szczególności w celu zapewnienia jakości wskaźników dotyczących fizycznego rynku nieruchomości komercyjnych i zminimalizowania obciążeń sprawozdawczych.

1.4. Chociaż złożoność rynku i utrzymujące się luki w danych stanowią wyzwanie dla oceny i ograniczania ryzyka, oczywiste jest, że dynamika rynków nieruchomości komercyjnych może mieć poważne konsekwencje dla stabilności finansowej ([5]). Na przykład kluczowe zmienne, takie jak indeksy cen nieruchomości komercyjnych, nadal nie są dostępne dla prawie połowy państw członkowskich, których walutą jest euro. Tam, gdzie wskaźniki są dostępne, są one tworzone przez różnych dostawców przy użyciu różnych metod, a zatem nie zawsze są one porównywalne między państwami członkowskimi. Podobne problemy występują w przypadku innych statystyk niefinansowych określonych w zaleceniach ERRS. Poważnie ogranicza to zdolność EBC, a także organów krajowych i uczestników rynku, do zrozumienia dynamiki ryzyka systemowego w tych państwach członkowskich, w których występują luki w danych. Porównanie między państwami jest ponadto kluczowym elementem ocen stabilności finansowej EBC. Brak kluczowych wskaźników dla dużej liczby państw członkowskich, których walutą jest euro, oraz niespójne metody opracowywania istniejących danych we wszystkich państwach członkowskich utrudniają porównanie między państwami przy analizie wszystkich państw członkowskich, których walutą jest euro. Wyzwanie to znacznie ogranicza zdolność EBC do przeprowadzania analiz w odniesieniu do rynku nieruchomości komercyjnych. Taka analiza ma na tyle kluczowe znaczenie dla stabilności finansowej, że zarówno EBC, jak i ERRS zazwyczaj powstrzymują się od wydawania na szczeblu krajowym zaleceń dotyczących polityki makroostrożnościowej na tym rynku. W rezultacie opracowanie przez Eurostat spójnych wskaźników we wszystkich państwach członkowskich Unii miałoby znaczący korzystny wpływ na zdolność EBC do przeprowadzania analizy ryzyka systemowego.

1.5. EBC uważa, że proponowane rozporządzenie jest bardzo istotne również dla nadzoru mikroostrożnościowego, biorąc pod uwagę kluczową rolę, jaką działalność związana z nieruchomościami odgrywa dla wielu banków w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego. Ujednolicenie, wzmocnienie i harmonizacja niefinansowych statystyk dotyczących nieruchomości komercyjnych znacznie wzmocni działania w zakresie nadzoru ostrożnościowego, umożliwiając bardziej rzetelną ocenę ekspozycji instytucji kredytowych wobec tego sektora. Wysokiej jakości porównywalne dane zwiększą zdolność EBC do monitorowania potencjalnych słabych punktów, poprawy ocen ryzyka i zapewnienia odporności sektora bankowego zgodnie z celami Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego.

([2]) Zob. zalecenie ERRS/2022/9 Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego w sprawie podatności na zagrożenia w sektorze nieruchomości komercyjnych w Europejskim Obszarze Gospodarczym (Dz.U. C 39 z 1.2.2023, s. 1).

([3]) Zob. następujące raporty: „Report on commercial real estate and financial stability in the EU", grudzień 2015 r., „Report on vulnerabilities in the EU commercial real estate sector", listopad 2018 r., „Methodologies for the assessment of real estate vulnerabilities and macroprudential policies: commercial real estate", grudzień 2019 r., oraz „Vulnerabilities in the EEA commercial real estate sector", styczeń 2023 r., dostępne na stronie internetowej ERRS pod adresem www.esrb.europa.eu.

([4]) Zob. zalecenie F zawarte w zaleceniu 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) oraz zalecenie ERRS/2019/3 z dnia 21 marca 2019 r. zmieniającym zalecenie ERRS/2016/14 w sprawie uzupełniania luk w danych dotyczących sektora nieruchomości (Dz.U. C 271 z 13.8.2019, s. 1).

([5]) Zob. E. Ryan, A. Horan i B. Jarmulska, „Commercial real estate and financial stability – new insights from the euro area credit register" [Nieruchomości handlowe i stabilność finansowa – nowe spostrzeżenia z rejestru kredytów w strefie euro], Biuletyn makroostrożnościowy EBC, 19 października 2022 r.

1.6. Europejski System Statystyczny (ESS) zapewnia statystyki publiczne zgodne z wysokimi i zharmonizowanymi standardami i metodami statystycznymi. Statystyki publiczne są dostarczane regularnie, daty publikacji są ogłaszane w kalendarzu publikacji, a urzędy statystyczne dostarczają również metadane, które uzupełniają dostarczane dane. Dostarczanie niefinansowych statystyk dotyczących nieruchomości komercyjnych zgodnie z tymi standardami i kryteriami jakości statystyki publicznej stanowiłoby istotny krok w kierunku uzyskania kompleksowej i porównywalnej sprawozdawczości w zakresie danych dotyczących nieruchomości. Stanowiłoby to znaczną poprawę w stosunku do obecnie stosowanego fragmentarycznego podejścia, które charakteryzuje się niekompletnymi, niereprezentatywnymi danymi zestawianymi na podstawie znacznie różniących się pojęć i metod.

2. **Uwagi szczegółowe**

2.1. *Dodatkowe kluczowe wskaźniki*

2.1.1. Zgodnie z zaleceniami wydanymi przez ERRS EBC zaleca, by w proponowanym rozporządzeniu priorytetowo traktować badania pilotażowe dotyczące wskaźników rentowności wynajmu i wskaźników pustostanów, tak aby ocenić wykonalność, rzetelność metodologiczną i skutki operacyjne włączenia takich wskaźników do ram regularnego gromadzenia i rozpowszechniania danych. Badania pilotażowe zapewniłyby kontrolowane środowisko testowania nowych źródeł danych i metod, umożliwiając dokładną ocenę poprawy jakości bez przedwczesnego nakładania obowiązków prawnych. W odniesieniu do tworzenia i opracowywania wskaźników rentowności wynajmu i wskaźników pustostanów badania pilotażowe mogłyby opierać się na badaniach przeprowadzonych do tej pory zarówno w ramach ESS, jak i poza nim, w tym w ramach ESBC. Dobre praktyki statystyczne mogłyby być opracowywane krok po kroku, z wykorzystaniem istniejących statystyk i ich zastosowania jako punktów odniesienia w całym procesie opracowywania statystyk.

2.1.2. Te dodatkowe wskaźniki mają kluczowe znaczenie dla poprawy ocen ryzyka związanych z rynkami nieruchomości, które często mają charakter systemowy i mają kluczowe znaczenie dla nadzoru makroostrożnościowego. Dane te są również niezbędne do wykonywania zadań ESBC i EBC. Niefinansowe dane dotyczące nieruchomości komercyjnych uzupełniają statystyki dotyczące nieruchomości mieszkalnych, umożliwiając bardziej kompleksowe analizy inwestycji w nieruchomości z perspektywy makroekonomicznej oraz skuteczne monitorowanie ryzyka wynikającego z rynku nieruchomości komercyjnych. W szczególności dane dotyczące rentowności wynajmu i wskaźnika pustostanów to dwa kluczowe wskaźniki, które wpływają na rentowność rynków nieruchomości komercyjnych. Dane te z kolei umożliwiają EBC ocenę kondycji rynku, a w przypadku gdy ceny przewyższają poziomy wynikające z zysku z budynków – ryzyko potencjalnego zawyżenia wartości. Ponadto pogorszenie się rentowności wynajmu lub wskaźnika pustostanów może stanowić wczesny sygnał ostrzegawczy dotyczący zdolności przedsiębiorstw działających w sektorze nieruchomości komercyjnych w zakresie kondycji finansowej i obsługi zadłużenia. Tego rodzaju ocena ma kluczowe znaczenie dla zrozumienia wpływu dynamiki rynku nieruchomości komercyjnych na stabilność finansową.

2.1.3. EBC uznaje jednak również znaczenie zapewnienia proporcjonalności i efektywności kosztowej w odniesieniu do potencjalnych obciążeń administracyjnych i technicznych nakładanych na krajowe instytucje statystyczne i dostawców danych z sektora prywatnego, biorąc pod uwagę ograniczoną dostępność źródeł danych i niewystarczającą jakość statystyk. W tym celu EBC zaleca, aby na początkowych etapach wdrażania zakres wskaźników uzupełniających był ograniczony do danych, które są publicznie dostępne w formie zagregowanej, co ułatwi terminowe wdrożenie przy jednoczesnym zminimalizowaniu nadmiernych obciążeń dla jednostek sprawozdawczych.

2.2. *Udostępnianie i przekazywanie danych ESBC*

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 223/2009 ([6]) przewiduje wymianę i przekazywanie danych między ESS a członkami ESBC na warunkach w nim określonych. Dobra współpraca między ESS a ESBC ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia terminowych, dokładnych i wysokiej jakości statystyk.

([6]) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 223/2009 z dnia 11 marca 2009 r. w sprawie statystyki europejskiej oraz uchylające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE, Euratom) nr 1101/2008 w sprawie przekazywania do Urzędu Statystycznego Wspólnot Europejskich danych statystycznych objętych zasadą poufności, rozporządzenie Rady (WE) nr 322/97 w sprawie statystyk Wspólnoty oraz decyzję Rady 89/382/EWG, Euratom w sprawie ustanowienia Komitetu ds. Programów Statystycznych Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 87 z 31.3.2009, s. 164, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2009/223/oj).

2.3. *Zasięgnięcie opinii EBC na temat aktów delegowanych*

Akty delegowane i wykonawcze, które mają zostać przyjęte na mocy proponowanego rozporządzenia, odegrają kluczową rolę w określaniu szczegółowych zmiennych, metod i procedur niezbędnych do osiągnięcia celów określonych w proponowanym rozporządzeniu. EBC jest gotów udzielić wsparcia prawodawcy unijnemu w opracowaniu takich wyjaśnień i zauważa, że projekty aktów delegowanych Komisji kwalifikują się jako „projektowane akty Unii" na potrzeby art. 127 ust. 4 i art. 282 ust. 5 TFUE, które przewidują obowiązek zasięgania opinii EBC w sprawie projektowanych aktów Unii wchodzących w zakres jego kompetencji ([7]). Takie zasięganie opinii EBC ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia spójności, pewności prawa i skuteczności operacyjnej unijnych ram finansowych, monetarnych i nadzorczych.

W przypadku gdy EBC zaleca zmianę projektu rozporządzenia, szczegółowe propozycje zmian wraz z ich uzasadnieniem zostały zawarte w odrębnym roboczym dokumencie o charakterze technicznym. Dokument roboczy o charakterze technicznym jest dostępny w języku angielskim na stronie EUR-Lex.

Sporządzono we Frankfurcie nad Menem dnia 2 września 2025 r.

Prezes EBC
Christine LAGARDE

([7]) Zob. np. pkt 1.2 opinii Europejskiego Banku Centralnego CON/2022/25 w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie centralnych depozytów papierów wartościowych (Dz.U. C 367 z 26.9.2022, s. 3).