



Utvärderingsgruppen för nationella makrotillsynsåtgärder

Bedömning av den svenska underrättelsen i enlighet med artikel 458 i förordning (EU) nr 575/2013 om att förlänga en strängare nationell åtgärd för bolåneexponeringar

Bakgrund

Inledning

I enlighet med artikel 458.2 d iv i kapitalkravsförordningen (CRR)¹ underrättade Finansinspektionen (FI) den 12 september 2023 officiellt Europeiska systemrisknämnden (ESRB) om sin avsikt att förlänga en nationell åtgärd som begränsar risker som härrör från svenska bolån. FI är den behöriga myndighet som ansvarar för tillämpningen av artikel 458 i CRR i Sverige². I enlighet med artikel 458.4 i CRR, jämförd med artikel 458.9 i CRR, måste ESRB överlämna ett yttrande till rådet, Europeiska kommissionen och Sverige inom en månad efter att ha mottagit en sådan underrättelse. Yttrandet ska åtföljas av en bedömning av den nationella åtgärden vad gäller de punkter som anges i artikel 458.2 i CRR.

I sin bedömning fokuserar ESRB främst på den nationella åtgärdens nettoeffekter för att upprätthålla finansiell stabilitet. Förfaranderamen för att avge yttranden enligt artikel 458 i CRR förtydligas i beslut ESRB/2015/4³. Framför allt har ESRB bedömt om åtgärden är befogad och vilken nytta den skulle få utifrån följande kriterier:

- **Motivering:** Har det skett en ändring avseende intensiteten i systemrisk och utgör detta ett hot mot den finansiella stabiliteten på nationell nivå? Skulle alternativa instrument i kapitalkravsdirektivet (CRD IV)⁴ och CRR i tillräcklig utsträckning kunna bemöta risken, med beaktande av deras relativa effektivitet?
- **Ändamålsenlighet:** Är det sannolikt att åtgärden kan uppnå sitt tänkta mål?
- **Effektivitet och lämplighet:** Kommer åtgärden att uppnå sitt mål på ett kostnadseffektivt sätt, dvs. är instrument och kalibrering lämpliga?

¹ Se Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 av den 26 juni 2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av förordning (EU) nr 648/2012 (EUT L 176, 27.6.2013, s. 1).

² Enligt 1 kap. 6 § andra stycket i den svenska lagen (2014:968) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag är FI den myndighet som ansvarar för att vidta åtgärder i enlighet med artikel 458 i CRR.

³ Europeiska systemrisknämndens beslut av den 16 december 2015 om en samordningsram för relevanta myndigheters underrättelse om nationella makrotillsynsåtgärder, ESRB:s förfarande för att avge yttranden och utfärda rekommendationer samt upphävande av beslut ESRB/2014/2 (ESRB/2015/4), ändrat genom ESRB/2021/7.

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut, om ändring av direktiv 2002/87/EG och om upphävande av direktiven 2006/48/EG och 2006/49/EG (EUT L 176, 27.6.2013, s. 338).

- **Proportionalitet och inverkan på den inre marknaden:** Finns det en lämplig balans mellan åtgärdens kostnader och problemet som behöver åtgärdas, med beaktande av potentiella gränsöverskridande spridningseffekter? ESRB kan, om lämpligt, föreslå ändringar i åtgärden för att mildra potentiella negativa spridningseffekter.

ESRB:s bedömning baseras i stor utsträckning på information som tillhandahållits av, samt diskuterats med, FI och dess personal. ESRB har även förlitat sig på de bedömningar som ESRB gjorde när åtgärden infördes och förlängdes vid ett tidigare tillfälle⁵, liksom sina bedömningar av sårbarheter på medellång sikt inom bostadssektorn i EES-länderna⁶.

Avsnitt 1: Beskrivning och bakgrund

1.1 Beskrivning av åtgärden

Den föreslagna åtgärden är en förlängning av den pågående åtgärden enligt artikel 458 i kapitalkravsförordningen och som varit i kraft sedan den 31 december 2018. Den består av ett riskviktsgolvtäckande på 25 procent för svenska bolån som gäller för kreditinstitut som använder den interna riskklassificeringsmetoden (*IRK* eller *internmetoden*). Den föreslagna åtgärden riktar sig mot auktoriserade kreditinstitut i Sverige⁷, eller en undergrupp av dessa institut, och omfattas av artikel 458.2 d iv i CRR. Åtgärden är tänkt att fortsätta motverka förändringar i riskintensiteten och gäller riskvikter för att bemöta tillgångsprisbubblor i bostadssektorn. Förlängningen är tänkt att träda i kraft den 31 december 2023 och gälla i två år. Eftersom den föreslagna förlängningen av åtgärden innebär att riskvikterna för de aktuella exponeringarna i genomsnitt ökar med mer än 25 procent är artikel 458.10 i CRR inte tillämplig.

Åtgärden gäller exponeringar mot hushåll⁸ mot svenska gäldenärer där säkerhet har ställts i form av fast egendom (som i denna bedömning benämns *svenska bolån*). Exponeringsklassen består främst av bolån till privatpersoner, men kan även innefatta vissa exponeringar mot småföretag med lån för vilka fastigheter har ställts som säkerhet. Eftersom åtgärden måste genomföras på ett praktiskt och säkert sätt med allmänna rapporteringsmallar kan den även omfatta vissa exponeringar där andra fastigheter än bostäder har ställts som säkerhet, samt även vissa exponeringar där fastigheter utanför Sverige har ställts som säkerhet även om det inte är tänkt att någon av dessa två typer av exponeringar ska omfattas av åtgärden.

Förslaget till åtgärd gäller kreditinstitut som har tillstånd att använda IRK-metoden (*IRK-banker*) och som har gett svenska bolån. Detta inbegriper utländska kreditinstituts dotterbolag som är baserade i Sverige. Filialer till utländska kreditinstitut och utländska bankers direkta gränsöverskridande exponeringar omfattas genom ömsesidighet för den befintliga åtgärden. Kreditinstitut som använder schablonmetoden för att beräkna kapitalkrav för kreditrisk påverkas inte. Kravet gäller både enskilda institut och på konsoliderad nivå.

⁵ Se ESRB:s **yttrande** och **bakgrundsnot** av den 19 oktober 2021 avseende förlängningen av åtgärden.

⁶ ***Vulnerabilities in the residential real estate sectors of the EEA countries***, ESRB, februari 2022.

⁷ I denna bedömning har begreppet *bank* samma innebörd som *kreditinstitut* enligt definitionen i artikel 4 i CRR.

⁸ Artikel 147.2 d i CRR.

Golvet på 25 procent gäller den exponeringsvägda genomsnittliga riskvikten för portföljen av sådana svenska bolån som beskrivs ovan. Den exponeringsvägda genomsnittliga riskvikten beräknas genom att dividera portföljens riskvägda exponering (som beräknas i enlighet med artikel 154 i CRR) med exponeringen vid fallissemang.

FI har begärde ömsesidighet för den befintliga åtgärden från andra medlemsstater⁹ enligt artikel 458.8 i CRR, och ESRB:s styrelse beslutade att rekommendera ömsesidighet.¹⁰ ESRB:s rekommendation om ömsesidighet för den befintliga åtgärden fortsätter att gälla för åtgärden i dess förlängda form med samma villkor som den tidigare rekommendationen, inklusive det institutionsspecifika tröskelvärdet motsvarande 5 miljarder svenska kronor. FI underströk att ömsesidighet är fortsatt relevant för att undvika läckage och regelarbitrage.

1.2 Bakgrund till åtgärden

FI tillämpar åtgärden i enlighet med artikel 458 i CRR sedan den 31 december 2018. Dessförinnan tillämpades ett riskviktsgolv för svenska bolån inom pelare 2-ramverket sedan maj 2013. Det sattes först till 15 procent och höjdes sedan till 25 procent 2014. Golvet infördes som del av tillsynsbedömningen av kapital i pelare 2 för att täcka risker som inte helt fångas upp av de lagstadgade kapitalkraven. Sedan åtgärden gjordes om till ett riskviktsgolv enligt artikel 458 i CRR i slutet av 2018 har åtgärden förlängts två gånger, 2020 och 2021. Både när riskviktsgolvet enligt artikel 458 i CRR infördes och när det förlängdes 2020 och 2021 ansåg ESRB att åtgärden och förlängningarna av den var motiverade, proportionerliga, ändamålsenliga och effektiva.

FI indikerade att dess primära motivering för att tillämpa en strängare nationell åtgärd var att Sverige upplever en kraftig och utdragen uppbyggnad av systemrisk relaterad till svenska bolån och bostadsfastigheter. Den stora och koncentrerade svenska banksektorn är kraftigt exponerad mot bostadsmarknaden och är även sårbar för finansieringsrisker relaterade till denna marknad genom utgivning av säkerställda obligationer med en säkerhetsmassa bestående av bolån. Cykliska sårbarheter på grund höga bostadspriser, liksom hushållens höga skuldsättning, kan dessutom förvärra och intensifiera de fastställda systemriskerna. Om riskerna på bostadsmarknaden skulle bli verklighet och sprida sig till bankerna skulle kreditgivningen kunna påverkas. FI menar att bankernas internmetoder inte helt och fullt fångar upp de föreliggande kreditförlustriskerna förknippade med svenska bolån om en djup nedgång i ekonomin skulle inträffa, vilket skulle kunna leda till spridningseffekter i den svenska ekonomin och regionala ekonomier.

Kreditriskmodellerna för svenska bolåneexponeringar ger dessutom ofta riskvikter som, ur ett vidare perspektiv, kan anses vara relativt låga. Kreditförlusterna på grund av svenska bolån har varit mycket låga under en lång tid. FI anser därför att internmodellerna, som innehåller parametrar baserade på historiska observationer, inte till fullo återspeglar den systemrisk som är relaterad till ökade bostadspriser och hushållens skuldsättning. Det finns även omotiverade skillnader mellan bankerna när det gäller modellbaserade riskvikter som är oroande. Enligt uppgifter från FI var den genomsnittliga riskvikten i IRK-bankerna 5 procent andra kvartalet 2023.

⁹ Med *medlemsstater* avses i denna bakgrundsbeskrivning staterna i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, där alla EU:s medlemsstater ingår, såvida inte sammanhanget tyder på något annat.

¹⁰ [Europeiska systemrisknämndens rekommendation av den 15 januari 2019 om ändring av rekommendation ESRB/2015/2 om bedömningen av gränsöverskridande effekter och frivillig ömsesidighet för makrotillsynsåtgärder \(ESRB/2019/1\) \(EUT C 106, 20.3.2019, s. 1\).](#)

Avsnitt 2: Analys av de underliggande systemriskerna

ESRB utfärdade en varning 2016¹¹ och en rekommendation 2019¹² rörande sårbarheter på medellång sikt inom bostadssektorn i Sverige. I varningen och rekommendationen pekar ESRB ut stigande bostadspriser, som leder till övervärdering på marknaden, liksom hög skuldsättning, särskilt inom vissa grupper av hushåll, som de främsta sårbarheterna på medellång sikt inom bostadssektorn i Sverige.

I sin bedömning som offentliggjordes i februari 2022¹³ ansåg ESRB att sårbarheterna relaterade till bostadsmarknaden i Sverige var fortsatt stora. Några av de främsta sårbarheterna var hushållens höga skuldsättning, övervärderade bostadspriser, mycket stora bostadsprisökningar, mycket stor ökning av bostadslån, en stor andel amorteringsfria bolån i den befintliga stocken av bolån samt sammanlänkningen i det nordiska banksystemet.

Sedan 2022 har bostadspriserna i Sverige planat ut, och övervärderingen på bostadsmarknaden minskar. Sårbarheterna förblir dock stora eftersom hushållens skulder fortfarande är bland de högsta i Europa.

2.1 Sårbarheter inom bostadssektorn

Bostadspriserna har stigit väsentligt de senaste 20 åren och är fortsatt höga trots att de började plana ut 2022.

Bostadspriserna steg på grund av lågräntemiljön, stark ekonomisk tillväxt, reallöneökningar och bostadsbrist. Även om bostadspriserna har gått ned något sedan 2022 ligger de fortfarande över två och en halv gånger högre än 2005 års nivåer och på ungefär samma nivå som 2021, då åtgärden senast förlängdes. I början av 2023 började priserna gå upp igen, och de har förblivit stabila de senaste månaderna. Det låga utbudet av bostäder, som beror på att bostadsbyggandet legat på låga nivåer under lång tid, har bidragit till de uppdrivna bostadspriserna. Bostadsbyggandet kom igång igen och har ökat under de senaste tio åren men förväntas minska kraftigt från och med 2023 och framåt så som det ekonomiska läget ser ut just nu. Flera internationella organ har gjort bedömningen att bostäderna i Sverige kan vara kraftigt övervärderade. Till exempel påpekade Europeiska kommissionen 2022 att priserna i förhållande till inkomsterna fortfarande låg på 40 procent över det historiska genomsnittet¹⁴. Enligt ESRB:s ekonomiska bedömningsmodell var bostäderna i Sverige övervärderade med runt 51 procent andra kvartalet 2021, vilket är den högsta övervärderingen i Europa.¹⁵ Med tanke på bostadsprisernas utveckling 2022 har övervärderingen sannolikt minskat något sedan de rapporterna kom. Trots att bostadspriserna i Sverige har planat ut 2023 förblir dock riskerna höga, eftersom den pågående korrigeringen på bostadsmarknaden ännu inte har pågått tillräckligt länge för att riskerna, som har byggts upp under lång tid, ska ha minskat i någon väsentlig utsträckning. I sin senaste rapport om den svenska

¹¹ Europeiska systemrisknämndens varning av den 22 september 2016 om sårbarheter på medellång sikt inom sektorn bostadsfastigheter i Sverige (ESRB/2016/11) (EUT C 31, 31.1.2017, s. 55).

¹² Europeiska systemrisknämndens rekommendation av den 27 juni 2019 om sårbarheter på medellång sikt inom bostadssektorn i Sverige (ESRB/2019/9) (EUT C 366, 30.10.2019, s. 35).

¹³ *Vulnerabilities in the residential real estate sectors of the EEA countries*, ESRB, februari 2022.

¹⁴ *In-depth review for Sweden 2022*, Europeiska kommissionen, maj 2022, https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2022-05/sweden_swd_2022_639_10_en_autre_document_travail_service_part1_v1.pdf.

¹⁵ *Vulnerabilities in the residential real estate sectors of the EEA countries*, ESRB, februari 2022.

bolånemarknaden bedömer FI att det fortfarande finns en förhöjd risk för betydande priskorrigeringar på bostadsmarknaden.¹⁶

2.2 Sårbarheter inom hushållssektorn

Hushållens skulder har under en längre tid ökat i mycket snabbare takt än både hushållens disponibla inkomster och BNP. Under åren 1997–2022 ökade hushållens skulder med i genomsnitt 7,7 procent per år, jämfört med de disponibla inkomsterna, som i genomsnitt endast ökade med 4,5 procent under samma period. Hushållens kreditillväxt har dock saktat in sedan ett år tillbaka. I juli 2023 hade den endast ökat med 0,9 procent från året innan. Bolån är det som främst påverkar utvecklingen i hushållens skuldsättning. I juli 2023 noterades en årlig tillväxttakt på 1,3 procent. Hushållens aggregerade skuldkvot låg på nästan 190 procent av de disponibla inkomsterna i juli 2023, medan den låg på under 100 procent 1997. Det nya ränteläget och den nu pågående stabiliseringen av bostadspriserna kan leda till en motsvarande stabilisering av den aggregerade skuldkvoten, till viss del beroende på det strängare amorteringskrav som FI införde 2018. I ett historiskt perspektiv är kvoten dock ändå hög.

Även om de låntagarinriktade åtgärderna har stärkt hushållens motståndskraft är vissa hushåll enligt FI:s bedömning fortfarande högt skuldsatta i relation till värdet på deras bostäder. Ungefär 76 procent av de nya bolånen som togs 2022 hade en belåningsgrad på 50 procent eller mer, medan runt 49 procent av de nya bolånen var lån med en belåningsgrad på 70 procent eller mer. Belåningsgraden för alla svenska bolån var cirka 53 procent tredje kvartalet 2022 (volymviktat). Innan FI införde amorteringskravet 2016 var incitamenten att amortera svaga, vilket gjorde att många hushåll förblev högt skuldsatta lång tid efter att de hade köpt en ny bostad.

I juli 2023 hade 56 procent av alla hushållens bolån rörlig ränta. Tillsammans med en hög skuldkvot gör det de svenska hushållen känsliga för stigande räntor. De stigande räntorna sedan 2022 och det svårare makroekonomiska läget har lett till fallande real konsumtion och fallande bostadspriser. Riksbanken bedömer dock att räntehöjningarna som genomförts hittills, trots en väl fungerande penningpolitisk transmissionsmekanism, ännu inte har fått fullt genomslag på alla hushåll med bolån. Det finns därför risk för att räntehöjningarna som har gjorts hittills kan dämpa hushållens efterfrågan mer än förväntat när de får full effekt.

2.3 Sårbarheter inom banksektorn

De svenska bankernas exponering mot bostadssektorn ökar. I Sverige är det banksektorn som i princip tillhandahåller alla bolån. Enligt uppgift från FI innehar IRK-banker mer än 94 procent av den totala bolånemarknaden, vilket innebär att de är avgörande aktörer för att hushållen ska få bolån. Bolån utgör 83 procent av bankernas sammanlagda utlåning till hushåll och motsvarar kring 65 procent av Sveriges BNP. För de tre största bankerna utgör bolån till hushåll nästan 50 procent av deras totala utlåning, vilket gör dem särskilt sårbara för en negativ utveckling på bostadsmarknaden.

En djupare nedgång på den svenska bostadsmarknaden skulle kunna leda till kreditförluster för bankerna, vilket skulle minska deras kapital. Om det skulle bli en djupare nedgång i den svenska ekonomin eller turbulens i det finansiella systemet skulle en negativ dynamik kunna uppstå mellan bostadsmarknaden, det makroekonomiska

¹⁶ Den svenska bolånemarknaden, FI, mars 2023. <https://www.fi.se/sv/publicerat/rapporter/bolanerapporter/den-svenska-bolanemarknaden-2023/>.

läget och bankernas agerande i Sverige. Om bankernas kapitalposition försämras eller kapitalkraven sänks skulle det kunna leda till sämre förtroende på marknaden och negativa konsekvenser för hushåll, banker och hela den svenska ekonomin. Om bankerna skulle reagera med att begränsa kreditförsörjningen till ekonomin i stort, även till kreditvärdiga hushåll och företag, i ett försök att stärka sin finansiella ställning skulle det förvärra den ekonomiska nedgången ytterligare. Det bör även noteras att konsekvenserna kan bli gränsöverskridande eftersom de svenska bankerna är tätt sammanlänkade med andra länder i Norden och Baltikum, där de i vissa länder har betydande marknadsandelar.

Bankernas finansieringsstruktur kan utgöra en sårbarhet när det gäller likviditet, med tanke på den höga nivån av sammanlänkning och exponeringar mot bostadsmarknaden via säkerställda obligationer. Den stora och koncentrerade svenska banksektorn är kraftigt exponerad mot bostadsmarknaden och är även sårbar för finansieringsrisker relaterade till denna marknad genom utgivning av säkerställda obligationer med en säkerhetsmassa bestående av bolån. Bankernas finansiella ställning och förmåga att förse ekonomin med krediter kan också påverkas om investerare blir tveksamma till att finansiera bankernas säkerställda obligationer, som alltså är en av bankernas viktigaste finansieringskällor.

Avsnitt 3: Åtgärdens ändamålsenlighet och effektivitet

3.1 Åtgärdens effekt på den aktuella risken

Syftet med åtgärden är att öka och stärka den svenska banksektorns motståndskraft mot de långvariga och förhöjda systemriskerna förknippade med svenska bolån och bostäder. Tanken är att den föreslagna åtgärden ska leda till att bankerna blir helt motståndskraftiga och kan klara av en eventuell djup nedgång på bostadsmarknaden utan att behöva begränsa kreditförsörjningen. Detta kan uppnås genom ett tillräckligt högt kapitalkrav för exponeringar mot bostadssektorn. De förhöjda sårbarheterna på makronivå och de resulterande systemriskerna återspeglas dock inte i de modellbaserade riskvikterna för bolåneexponeringar. Bankernas internmetoder fångar inte fullt ut de föreliggande kreditförlustriskerna förknippade med svenska bolån vid en djup nedgång i ekonomin, vilket skulle kunna leda till spridningseffekter i den svenska ekonomin och regionala ekonomier. För att motverka systemriskerna som orsakas av hushållens höga skuldsättning och de höga bostadspriserna måste bankerna ha tillräckligt stark kapitalposition för bolåneexponeringar

Denna åtgärd är en del i ett större paket med olika initiativ som har införts under de senaste åren för att bemöta den oroande utvecklingen inom den svenska bostadssektorn. FI har även vidtagit ett antal låntagarinriktade åtgärder som ska öka hushållens motståndskraft, bland annat ett bolånetak på 85 procent och ett amorteringskrav, som innebär att nya bolånetagare med en belåningsgrad på mellan 50 och 70 procent måste amortera minst 1 procent av lånet per år, medan de som har en belåningsgrad på över 70 procent måste amortera minst 2 procent. Till detta har ett skärpt amorteringskrav tillkommit, som innebär att hushåll som lånar mer än 4,5 gånger sin årsinkomst före skatt måste amortera ytterligare 1 procent på sina bolån varje år. Dessa åtgärder har ansetts vara nödvändiga och lämpliga för att stärka hushållens motståndskraft och möjligtvis minska hushållens skuldsättning. Utöver detta måste de tre största kreditinstituten även ha en kontracyklisk kapitalbuffert på 2 procent och en systemriskbuffert på 3 procent.

Riskviktsgolvet ligger kvar på 25 procent i den föreslagna förlängningen av åtgärden. Det bedömde ESRB i februari 2022 vara en lämplig nivå för att stävja sårbarheterna som kommer sig av övervärderade

bostadspriser, lånestocken och hushållens skuldsättning.¹⁷ Sveriges policymix bedömdes vara lämplig och delvis tillräcklig, och man föreslog att Sverige skulle åtgärda de strukturella sårbarheterna kopplade till bostadsmarknaden genom att överväga att komplettera policymixen med låntagarinriktade åtgärder som skulle begränsa överskuldssatta hushålls upplåning (exempelvis genom en skuldkvotsgräns), samt att Sverige tillräckligt ofta skulle kontrollera vilka lånekrav bankerna tillämpar och fortsätta med politiska åtgärder utöver makrotillsynsuppdraget.

3.2 Åtgärden i jämförelse med andra tänkbara alternativ

Enligt kraven i artikel 458 i CRR innehåller detta avsnitt en bedömning av huruvida andra makrotillsynsverktyg som finns att tillgå enligt CRD och CRR skulle kunna sättas in för att motverka systemriskökningen med beaktande av de olika verktygens ändamålsenlighet. Dessa verktyg måste enligt artikel 458 i CRR övervägas innan strängare nationella åtgärder sätts in. Detta har redan behandlats i ESRB:s bedömning av den befintliga åtgärden. Huvudanledningarna till att de andra åtgärderna då inte ansågs vara lämpliga alternativ till den planerade förlängningen av åtgärden enligt artikel 458 i CRR är fortfarande desamma.

a) Ökade riskvikter för banker som tillämpar schablonmetoden för kreditrisker (artikel 124 i CRR)

Grundat på bedömningar av den finansiella stabiliteten kan berörda myndigheter kräva att kreditinstitut som tillämpar schablonmetoden åsätter högre riskvikter för exponeringar säkrade genom panträtt.

Målen med den föreslagna förlängningen av åtgärden skulle inte kunna uppnås genom artikel 124 i CRR. Ungefär 94 procent av exponeringarna mot den svenska bolånemarknaden innehas av kreditinstitut som tillämpar internmetoden. Dessutom är riskvikterna enligt internmetoden relativt låga, medan riskvikterna för banker som tillämpar schablonmetoden anses vara tillräckliga.

b) Höjt minimivärde för förlust vid fallissemang (LGD) för banker som tillämpar internmetoden för kreditrisker (artikel 164 i CRR)

De berörda myndigheterna kan på grundval av bedömningar av den finansiella stabiliteten fastställa högre minimivärden för det genomsnittliga exponeringsvägda LGD-värdet för exponeringar som är säkrade genom fastigheter. LGD-värdet är en av parametrarna som används i riskviktsfunktionen. Om LGD-värdet höjs, höjs riskvikten och därmed även kapitalkraven.

Om LGD-minimivärdet för bolån höjs skulle skillnaderna i riskvikter mellan IRK-bankerna bli större, och riskvikterna skulle öka oproportionerligt för de banker som inledningsvis hade den högsta sannolikheten för fallissemang. Att tillämpa artikel 164 i CRR skulle göra det ännu mer komplicerat att fastställa kapitalkrav, och det skulle kunna minska marknadsaktörernas insyn i hur riskvikterna räknas fram genom internmetoden.

Därför bedömer FI att en åtgärd enligt artikel 164 i CRR inte skulle vara lämplig eller verkningsfull för att motverka de systemriskerna som konstaterats föreligga.

¹⁷ *Vulnerabilities in the residential real estate sectors of the EEA countries*, ESRB, februari 2022.

c) Systemriskbuffert (artikel 133 i CRD)

Medlemsstaterna får införa en systemriskbuffert för att motverka system- eller makrotillsynsrisker som inte omfattas av CRR eller av artiklarna 130 och 131 i CRD, det vill säga sådana risker för störningar i det finansiella systemet som kan få allvarliga negativa effekter på det finansiella systemet och den reella ekonomin i en viss medlemsstat I Sverige finns redan krav på att de tre största bankerna ska ha en systemriskbuffert på 3 procent av alla sina exponeringar för att bemöta den risk som ett stort, homogent och koncentrerat banksystem innebär. Systemriskerna som systemriskbufferten ska motverka skiljer sig från de risker som riskviktsåtgärden ska motverka. Det skulle inte vara ändamålsenligt eller lämpligt att höja systemriskbufferten ytterligare för att motverka de systemrisker som är förknippade svenska bolån och bostadsfastigheter eftersom systemriskbufferten är utformad för att gälla alla exponeringar som ett kreditinstitut har. Om det instrumentet skulle användas finns det risk för att även andra slag av exponeringar som inte ger upphov systemrisker blir lidande.

Enligt CRD får systemriskbuffertar tillämpas för särskilda sektorer, vilket innebär att de kan utformas så att de gäller bostadsmarknaden. En systemriskbuffert för just denna sektor skulle dock vara mindre lämplig och ändamålsenlig än den föreslagna åtgärden. Bankernas interna modeller håller just nu på att granskas på grund av oro för omotiverade skillnader mellan modellbaserade riskvikter. En sektorsspecifik systemriskbuffert skulle inte fungera som ett golv utan snarare som en höjningsfaktor för de nominella kapitalkraven, vilket skulle påverka de IRK-banker som har de högsta riskvikterna mest och de IRK-banker som har de lägsta riskvikterna minst. Enligt FI skulle en sektorsspecifik systemriskbuffert som är olika för olika banker vara svår att beräkna medan granskningen av internmodellerna fortfarande pågår. Den buffert som behövs för att ge samma effekt på kapitalet skulle dessutom behöva vara extremt stor och därför komplicerad både sett till kommunikation och ömsesidighet. Eftersom en sektorsspecifik systemriskbuffert dock inte helt bör avfärdas som ett gångbart alternativ efter granskningen av internmodellerna bör riskviktsgolvet som införts enligt artikel 458 i CRR följas noggrant och utvärderas ofta.

d) Kontracyklisk kapitalbuffert (artikel 136 i CRD)

Den kontracykliska kapitalbufferten motverkar en del av procyklikaliteten i det finansiella systemet. FI tillämpar sedan den 22 juni 2023 ett kontracykliskt buffertvärde på 2 procent.

Det skulle inte vara ändamålsenligt eller lämpligt att höja den kontracykliska kapitalbufferten för att motverka de systemrisker som är förknippade svenska bolån och bostadsfastigheter. Den kontracykliska kapitalbufferten gäller alla svenska kreditexponeringar och inte endast bolåneexponeringar. Om den kontracykliska kapitalbufferten skulle användas mot systemrisker kopplade till de svenska bolåne- och bostadsmarknaderna skulle det bestraffa andra exponeringar som åtgärden inte är riktad mot. Det skulle dessutom drabba de banker som har minst andel av exponeringarna mot bolån. Dessutom skulle det behövas ett väldigt högt kontracykliskt buffertvärde för att samma kapitalkrav ska uppnås som med ett riskviktsgolv på 25 procent.

Avsnitt 4: Analys av åtgärdens nettofördelar

4.1 Effekter på finansiell stabilitet, det finansiella systemets motståndskraft och ekonomisk tillväxt

Genom den föreslagna förlängningen av åtgärden förväntas de berörda bankernas motståndskraft upprätthållas, men den framtida utvecklingen avseende sårbarheterna i bostadssektorn i Sverige måste alljämt följas noggrant. Under förutsättning att åtgärden erkänns och tillämpas fullt ut av de medlemsstater som har kreditinstitut med väsentlig exponering mot den svenska bostadsmarknaden bör kapitalkraven på IRK-bankerna i stort sett förbli desamma räknat i nominella termer. På grund av de många olika förhöjda sårbarheterna och en möjlig vändning av utvecklingen i den svenska bostadssektorn måste den framtida utvecklingen noggrant följas och den penningpolitiska inriktningen eventuellt justeras.

Åtgärden är en viktig del av kapitalkraven i Sverige, men eftersom den föreslagna förlängningen av åtgärden inte förändrar de kapitalkrav som redan finns, förväntas effekterna på bankernas finansieringskostnader, lånemarginaler och ekonomiska tillväxt bli begränsade. Genom åtgärden ökade de implicita riskvikterna för svenska bolåneexponeringar från i genomsnitt 5 procent till 25 procent. Riskviktsgolvet har därmed inneburit att de kapitalnivåer som de berörda bankerna måste hålla har höjts. Enligt siffror från FI har det 25-procentiga riskviktsgolvet resulterat i ytterligare kapitalkrav som i slutet av tredje kvartalet 2023 uppgick till 123 miljarder kronor i nominella termer på konsoliderad nivå, eller omkring 23 procent av de sammanlagda kapitalkraven för de största svenska bankerna. Förlängningen av åtgärden innebär dock att de nuvarande kapitalkraven förblir oförändrade. Åtgärdens inverkan på bankernas finansieringskostnader, lånemarginaler och ekonomiska tillväxt kan alltså förväntas bli begränsad, så länge kalibreringen inte ändras väsentligt.

Överlag har ESRB kommit fram till att den föreslagna förlängningen av åtgärden inte skulle ha någon oproportionerlig negativ inverkan på den inre marknaden eller andra nationella finansiella system. Genom åtgärden skulle de svenska bankernas motståndskraft mot chocker på den svenska bostadsmarknaden upprätthållas, och de potentiella spridningsvägarna från Sverige till andra medlemsstater skulle därmed minskas. Eftersom riskviktsgolvet på 25 procent på ett eller annat sätt redan har tillämpats sedan 2014 bör det inte ha någon ny oproportionerligt negativ inverkan på den inre marknaden eller andra nationella finansiella system. Ledamöterna i ESRB:s styrelse hade inga väsentliga invändningar, enligt förfarandet som beskrivs i artikel 4 i beslut ESRB/2015/4, när det gällde åtgärdens negativa externa effekter i form av negativa gränsöverskridande spridningseffekter.

4.2 Effekter på inhemsk och gränsöverskridande utlåning

ESRB förväntar sig inte att den föreslagna åtgärden ska ha någon väsentlig inverkan på inhemsk och gränsöverskridande utlåning, i och med att ingen väsentlig negativ inverkan tidigare har kunnat ses med den nuvarande åtgärden enligt artikel 458.

Hushållens tillgång till bolån verkar inte ha begränsats av åtgärden, eftersom takten i bolånetillväxten i genomsnitt har förblivit positiv sedan riskviktsgolvet infördes. I juli 2023 hade hushållens kredittillväxt ökat med 0,9 procent sedan året innan, vilket innebär att den har saktat in sedan ett år tillbaka men ändå förblivit positiv. Bolån är det som främst påverkar utvecklingen i hushållens skuldsättning, och i juli 2023 noterades en årlig tillväxttakt på 1,3 procent.

Andra långgivare än banker har en försumbar andel av marknaden, men nya aktörer som träder in på marknaden kan försvåra makrotillsynen i framtiden. Svenska försäkringsbolags och pensionsfonders direktinvesteringar i bolån är försumbara. FI har dock noterat att försäkringsbolag och pensionsfonder börjar visa intresse för indirekta

investeringar genom bolånefonder utöver sina investeringar i säkerställda obligationer. Trots att nya aktörer, som investeringsfonder, har kommit in på marknaden under senare år är deras marknadsandel fortfarande låg. Dessa nya aktörer omfattas inte av de befintliga makrotillsynsverktygen. Till exempel behöver de eventuellt inte uppfylla lika höga kapitalkrav som de svenska bankerna enligt riskviktsgolvet, eller så gäller inte amorteringskravet för dem. De svenska myndigheterna bör därför fortsätta att följa utvecklingen, noggrant utvärdera om makrotillsynsåtgärderna är ändamålsenliga och, om det behövs, uppdatera verktygslådan för makrotillsyn.

Syftet med åtgärden är att skapa lika konkurrensvillkor för alla banker som är verksamma på den svenska bolånemarknaden. Genom ömsesidighet kan de makrotillsynsrisker som fastställts föreligga på bolåne- och bostadsmarknaderna åtgärdas för alla berörda långgivare på den svenska marknaden, vilket bidrar till likvärdiga konkurrensvillkor. De två största dotterbolagen till utländska banker som har verksamhet i Sverige står tillsammans för runt 14 procent av de svenska bolånen. Dessa dotterbolag omfattas av åtgärden. Båda dessa banker är även direkt verksamma på den svenska bolånemarknaden genom sina svenska filialer, men det är endast i begränsad utsträckning. I dagsläget står de för mindre än 1 procent av de svenska bolånen. Filialernas exponeringar omfattas genom ömsesidighet för åtgärden om exponeringarna understiger ett institutspecifikt relevant tröskelvärde på 5 miljarder kronor.

4.3 Effekter på kreditinstitutens koncerninterna agerande

Eftersom kreditinstituten redan uppfyller det högre kapitalkravet är det osannolikt att åtgärden skulle ge upphov till några väsentliga omorganisationer av verksamheten inom koncernstrukturerna. Inga väsentliga ändringar i berörda kreditinstituts koncerninterna agerande har heller kunnat noteras sedan åtgärden infördes.

FI har även uppmanat ESRB att rekommendera att andra medlemsstater med väsentliga exponeringar fortsätter att tillämpa motsvarande åtgärd. FI underströk att ömsesidighet är fortsatt relevant eftersom dessa länders banksektorer via sina filialer kan vara direkt eller indirekt exponerade mot risker kopplade till fastighetsmarknaden i Sverige.

Utvecklingen vad gäller gränsöverskridande bolån och utlåning via filialer bör utifrån detta följas.

Slutsatser

Huvudsyftet med förlängningen av åtgärden är att fortsätta stärka den svenska banksektorns motståndskraft genom att motverka risken för tillgångsprisbubblor inom bostadssektorn i Sverige och potentiella spridningseffekter.

Den aktuella bedömningen är gjord mot bakgrund av att sårbarheterna på den svenska bostadsmarknaden fortfarande förefaller vara stora, trots att bostadspriserna har planat ut. Riskerna är fortsatt höga, eftersom den pågående korrigeringen på bostadsmarknaderna ännu inte har pågått tillräckligt länge för att riskerna, som har byggts upp under lång tid, ska ha minskat i någon väsentlig utsträckning. Både bostadspriser och hushållens skuldsättning ligger kvar på historiskt höga nivåer.

ESRB noterar att kalibreringen av åtgärden inte har ändrats sedan riskviktsgolvet på 25 procent infördes 2014. Trots att sårbarheterna kopplade till bostadsmarknaden och bolån har förändrats och att ytterligare åtgärder har vidtagits för att minska riskerna sedan åtgärden först infördes anser FI att riskviktsgolvet på 25 procent fortfarande är lämpligt.

ESRB anser att de alternativa makrotillsynsinstrument som beskrivs i artikel 458 i CRR, vilka måste övervägas innan någon strängare nationell åtgärd får vidtas, inte skulle vara lämpliga för att åtgärda den aktuella risken. Åtgärder som de som beskrivs i artiklarna 124 och 164 i CRR, liksom systemriskbufferten och den kontracykliska kapitalbufferten, anses mindre lämpliga, eftersom de inte ger de önskvärda incitamenten, är för övergripande eller inte i samma utsträckning riktar sig mot samma risk, exponeringar eller kreditinstitut. ESRB finner även att förlängningen av åtgärden inte torde få någon oproportionerlig negativ inverkan på den inre marknaden eller andra nationella finansiella system.

ESRB anser därför att förlängningen av åtgärden är befogad, proportionerlig, ändamålsenlig och effektiv för ovanstående syfte.

Dessutom vill ESRB påpeka att åtgärdens effektivitet beror på i hur stor utsträckning åtgärden även fortsättningsvis ömsesidigt tillämpas av andra medlemsstater som har kreditinstitut med verksamhet på den svenska bolånemarknaden. ESRB:s rekommendation om ömsesidighet för den befintliga åtgärden¹⁸ fortsätter att gälla för förlängningen av åtgärden.

ESRB stöder därför FI:s avsikt att förlänga tillämpningsperioden för den strängare nationella åtgärden.

ESRB framhåller samtidigt än en gång att de svenska myndigheterna fortlöpande måste kontrollera att åtgärden har avsedd effekt och inte ger upphov till några oönskade konsekvenser. ESRB stöder även FI:s avsikt att genomföra en mer genomgripande bedömning när den pågående granskningen av internmodeller är klar, då man ska se om åtgärden behöver kalibreras utifrån de kvarstående systemriskerna och om den eventuellt kan ersättas med en sektorsspecifik systemriskbuffert. Därutöver uppmuntrar ESRB FI att genomföra en heltäckande bedömning av alla de aktuella makrotillsynsåtgärderna tillsammans och göra de förändringar som eventuellt kan behövas när schablongolvet införs i framtiden så att man undviker överlappningar och så att åtgärderna fortsätter att vara ändamålsenliga och lämpliga.

¹⁸ Europeiska systemrisknämndens rekommendation av den 15 december 2015 om bedömningen av gränsöverskridande effekter och frivillig ömsesidighet för makrotillsynsåtgärder (ESRB/2015/2) (EUT C 97, 12.3.2016, s. 9).