

Bedömning av den svenska underrättelsen i enlighet med artikel 458 i förordning (EU) nr 575/2013 om tillämpning av striktare nationella åtgärder för bolån

Inledning

Den 24 maj 2018 underrättade svenska Finansinspektionen (FI) officiellt Europeiska systemrisknämnden (ESRB) i enlighet med artikel 458.2 d vi i kapitalkravsförordningen (CRR)¹ om sin intention att vidta en nationell åtgärd för att minska 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 måste ESRB överlämna ett yttrande till rådet, europeiska kommissionen och Sverige inom en månad efter att ha mottagit underrättelsen. Med yttrandet måste även en bedömning av den nationella åtgärden vad gäller de punkter som nämns i artikel 458.2 i CRR bifogas.

ESRB:s bedömning fokuserar på nettoeffekterna av den nationella åtgärd som görs 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? Kan alternativa instrument som tillhandahålls i kapitalkravsdirektivet (CRD IV)⁴ och CRR i tillräcklig utsträckning 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?
- **Proportionalitet och inverkan på den inre marknaden:** Finns det en lämplig avvägning mellan åtgärdens kostnader och problemet som behöver åtgärdas, med beaktande av potentiella gränsöverskridande spridningseffekter? ESRB kan, i förekommande fall, föreslå ändringar i åtgärden för att mildra potentiella negativa gränsöverskridande spridningseffekter.

¹ 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 kapitel 1 avsnitt 6 i lag (2014:968) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag är Finansinspektionen behörig 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.

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 och värdepappersföretag, om ändring av direktiv 2002/87/EG och om upphävande av direktiv 2006/48/EG och 2006/49/EG (EUT L 176, 27.6.2013, s. 338).

ESRB:s bedömning baseras i stor utsträckning på information som tillhandahållits av, samt diskuterats med, FI och dess personal. ESRB har även använt den bedömning som utfördes före dess varning, som utfärdades den 22 september 2016⁵.

Avsnitt 1: Beskrivning och bakgrund

1.1 Beskrivning av åtgärden

Förslaget till åtgärd består av ett riskviktsgränsvärde på 25 procent för svenska bolån som åläggs kreditinstitut som använder interna riskklassificeringsmetoden (IRK). Den föreslagna åtgärden riktar sig mot nationellt auktoriserade kreditinstitut⁶, eller ett antal av dessa institut, och omfattas av artikel 458.2 d vi i CRR. Åtgärden är tänkt att mildra förändringar i riskintensiteten och berör riskvikter för att bemöta tillgångsbubblor i bostadssektorn och sektorn för kommersiella fastigheter. Den planeras träda i kraft den 31 december 2018 och påverkar därmed bankers kapitalkrav för det fjärde kvartalet 2018. Eftersom den föreslagna åtgärdens inverkan i genomsnitt är mer än 25 procent av riskvikterna för de berörda bankerna som använder IRK-metoden, gäller inte artikel 458.10 i CRR.

De bolån som åtgärden riktar sig till består av hushållsexponeringar⁷ mot svenska gäldenärer där säkerhet har ställts i form av fast egendom⁸ (som i denna bedömning kallas "svenska bolån"). Exponeringsklassen består främst av lån som beviljats till privatpersoner, men kan även innefatta vissa exponeringar mot småföretag med lån, för vilka fastigheter har ställts som säkerhet. Klassen kan dessutom inkludera vissa exponeringar för vilka andra fastigheter än bostäder har ställts som säkerhet.

Förslaget till åtgärd gäller kreditinstitut som har tillstånd att använda IRK-metoden ("IRK-kreditinstitut") och som har en exponering mot svenska bolån. Detta inbegriper dotterbolag till utländska kreditinstitut som är baserade i Sverige. FI har som mål att täcka filialer till utländska kreditinstitut och utländska bankers direkta gränsöverskridande exponeringar genom att begära ömsesidighet för sin åtgärd. Kreditinstitut som använder schablonmetoden för att beräkna kapitalkrav för kreditrisk påverkas inte. Det kravet gäller enskilda institut och på konsoliderad nivå.

Golvets på 25 procent gäller de exponeringsvägda genomsnittliga riskvikterna för ovan nämnda portfölj av svenska bolån. Den exponeringsvägda genomsnittliga riskvikten beräknas genom att dividera portföljens riskvägda exponeringsbelopp (som beräknas i enlighet med artikel 154 och 154.3 i CRR) med beloppet för exponeringen vid fallissemang.

Förslaget till åtgärd kommer att introduceras till svenska IRK-kreditinstitut genom individuella beslut som fattas av FI. Enligt FI härrör dess mandat att utfärda dessa individuella beslut direkt från CRR enligt svensk lag. Inga ytterligare nationella lagstiftningsåtgärder krävs för att genomföra åtgärden. De individuella besluten kommer dessutom att upphäva den åtgärd under pelare 2 som behandlar samma systemrisk i syfte att säkerställa att inga regleringsluckor eller överlappningar inträffar.

⁵ Se Europeiska systemrisknämndens varning av den 22 september 2016 om sårbarheter på medellång sikt inom sektorn för bostadsfastigheter i Sverige (ESRB/2016/11) och ESRB:s rapport *Vulnerabilities in the EU residential real estate sector*, november 2016.

⁶ I samband med denna bedömning kommer begreppet "bank" att ha samma innebörd som "kreditinstitut" enligt definitionen i artikel 4 i CRR.

⁷ Artikel 147.2 d i CRR.

⁸ Artikel 154.3 i CRR.

ESRB har även mottagit en preliminär förfrågan från FI om att rekommendera ömsesidighet av den föreslagna åtgärden för andra medlemsstater genom rekommendation ESRB/2015/2⁹. ESRB kommer att beakta förfrågan efter att underrättelsen och godkännandeförfarandet har avslutats, förutsatt att den föreslagna åtgärden har tillämpats på ett effektivt sätt av de svenska myndigheterna. En eventuell ESRB-rekommendation om ömsesidighet beaktas därför inte i detta yttrande, även om ESRB i princip är öppen för det.

1.2 Åtgärdens bakgrund

FI har tillämpat ett riskviktsgolv för svenska bolån inom pelare 2-ramverket sedan maj 2013. Golvet infördes som del av bedömningen av tillsynskapital under pelare 2 för att täcka risker som inte helt fångas upp av de lagstadgade kapitalkraven. Pelare 2-kraven fastställs och utvärderas årligen som del av översyns- och utvärderingsprocessen (ÖUP). Omfattningen av den föreslagna åtgärden är identisk med åtgärden under pelare 2.

Trots att åtgärden under pelare 2 helt har implementerats som vägledning följs den av alla IRK-kreditinstitut i Sverige. Om ett institut underlät att följa den, skulle FI utfärda ett formellt beslut om ytterligare kapitalbaskrav.¹⁰ Ursprungligen var den genomsnittliga riskvikten på portföljnivå satt till 15 procent men höjdes till 25 procent i september 2014 på grund av systemrisk.

FI har indikerat att den främsta orsaken till att införa pelare 2-åtgärden var ökningen i fastighetspriserna och hushållens skuldsättning. Bolån utgör majoriteten av den svenska hushållssektorns totala skulder och en stor del av de svenska kreditinstitutens totala tillgångar. En chock i huspriser eller räntor skulle kunna orsaka allvarliga problem för både det finansiella systemet och den svenska ekonomin i allmänhet. Därför är kreditinstitutens motståndskraft viktig, så att de kan stå emot chocker utan att göra för stora begränsningar i kreditutbudet.

Den genomsnittliga riskvikten på portföljnivå fångade dessutom inte helt kreditrisken i den svenska bolånemarknaden. Kreditförluster på grund av svenska bolån har varit mycket låga under en lång tid. Därför återspeglar IRK-modeller – vars parametrar baseras på historiska observationer – inte till fullo systemrisk som är relaterad till ökade bostadspriser och hushållens skuldsättning.

Strukturförändringar i den svenska banksektorn skulle kunna minska effektiviteten från den pelare 2-åtgärd som för närvarande tillämpas. Nordea Bank AB beslutade den 15 mars 2018 att flytta sitt huvudkontor från Sverige till Finland.¹¹ Flytten kommer att ha betydande konsekvenser på fördelningen av tillsynsansvar och krishantering mellan myndigheterna i de berörda länderna. I synnerhet kommer pelare 2-åtgärden som tillämpas på svenska bolån i Sverige inte gälla Nordea efter flytten (som är planerad till den 1 oktober 2018). Nordeas flytt förväntas dock inte ändra omfattningen på Nordeas verksamhet i Sverige.

FI anser därför att ett misslyckande att vidta den föreslagna makrotillsynsåtgärden skulle kunna förvärra systemrisken i Sverige.

Den förslagna åtgärden är en del av en rad olika makrotillsynsverktyg som aktivt används av de svenska myndigheterna. I nuläget är följande huvudsakliga makrotillsynsåtgärder i bruk:

- En fullt infasad kapitalkonserveringsbuffert på 2,5 procent.
- En kontracyklisk buffert med ett värde som för närvarande är satt till 2,0 procent (tillämpas sedan mars 2017).

⁹ Europeiska systemrisknämndens rekommendation av den 15 december 2015 om bedömningen av gränsöverskridande effekter och frivillig ömsesidighet för makrotillsynsåtgärder.

¹⁰ Se avsnitt 2.8 (s. 28-35) i *Kapitalkrav för svenska banker*, Finansinspektionen, september 2014.

¹¹ [Pressmeddelande](#), Nordea, 15 mars 2018.

- En systemriskbuffert på 3 procent som tillämpas på de fyra största bankerna¹² för att bemöta risk inom ett stort, koncentrerat och sammankopplat banksystem.
- En buffert för andra systemviktiga institut på 2 procent som är tillämplig på de fyra största bankerna vilka har identifierats som andra systemviktiga företag, samt en buffert på 1 procent för globala systemviktiga institut, vilken gäller Nordea Bank AB. Endast den högre av systemriskbufferten och buffertarna för systemviktiga institut är tillämpliga på varje bank.
- En ytterligare buffert på 2 procent för systemrisk åläggs dessa systemviktiga institut via pelare 2.
- Ett pelare 2-krav för svenska bolåns riskviktsgolv på 25 procent.
- Ett bolånetak på 85 procent för nya bolån sedan 2010.
- Amorteringskrav på nya bolån sedan 2016 för lån med hög belåningsgrad. Under 2018 infördes ett ytterligare amorteringskrav för nya lån med hög skuldkvot (LTI).

Avsnitt 2: Analys av underliggande systemrisk

I varningen som utfärdades den 22 september 2016¹³ ansåg ESRB att den huvudsakliga sårbarheten inom sektorn bostadsfastigheter i Sverige på medellång sikt skulle vara en ökning i bostadspriserna som resulterar i en övervärdering på marknaden samt hög och ökande skuldsättning, särskilt bland vissa hushållsgrupper. ESRB nämnde vidare att om riskerna förverkligades skulle det kunna ge spridningseffekter till de andra nordiska och baltiska länderna.

2.1 Sårbarheter inom bostadssektorn

Priserna på bostäder har gått upp under lång tid, och bostäder förefaller vara kraftigt övervärderade. Ökningarna av bostadspriserna i Sverige har legat bland de högsta i EU; tredje kvartalet 2017 med prisökningar på över 30 procent under de senaste tre åren.¹⁴ Under de senaste månaderna har prisökningarna stannat av med en viss korrigerings av bostadspriserna i slutet av 2017.¹⁵ Vanliga indikatorer på potentiell övervärdering, som priser i förhållande till inkomster och i förhållande till hyresnivåer samt modellbaserade mätmetoder, visar på en betydande övervärdering på bostadsmarknaden på mellan 30 och 65 procent.¹⁶ Med tanke på denna prisutveckling föreligger en ansenlig risk för större priskorrigeringar i bostadssektorn.

Anledningen till att bostadspriserna gått upp är god tillgång till bolån och låga räntenivåer. Under de senaste åren har de låga räntenivåerna bidragit till att priserna på bostäder gått upp och till att belåningen ökat med ungefär 7 procent per år.¹⁷ Således har hushållens

¹² Handelsbanken, Nordea, SEB och Swedbank.

¹³ Se Europeiska systemrisknämndens varning av den 22 september 2016 om sårbarheter på medellång sikt inom sektorn bostadsfastigheter i Sverige.

¹⁴ Se ESRB:s risk dashboard, mars 2018, diagram 3.13.

¹⁵ Se diagram 1:2. i rapporten *Finansiell stabilitet 2018:1*, Sveriges riksbank

¹⁶ Se ESRB:s risk dashboard, mars 2018, diagram 3.12. Särskilt den Bayesianska beräknade omvända efterfrågemodellen visar på en övervärdering på 35 procent tredje kvartalet 2017, vilket är den högsta siffran i EU. Utförlig beskrivning av metoden finns i Financial Stability Review, ECB, november 2015, ruta 3.

¹⁷ Se till exempel Sveriges riksbanks rapport *Finansiell stabilitet 2018:1*, Finansinspektionens rapport *Stabiliteten i det finansiella systemet* av den 29 maj 2018, liksom rapporten från den gemensamma arbetsgruppen sammansatt av ESRB:s rådgivande tekniska kommitté, ESRB:s rådgivande vetenskapliga kommitté och ECBS kommitté för finansiell stabilitet om makrotillsynsfrågor som

skuldsättning, mätt till exempel genom skuldkvot (DTI), fortsatt att öka från redan höga nivåer, vilket visas genom att en betydande andel av nya bolån (40 procent) beviljas med en relativt hög belåningsgrad (LTV) (70–85 procent).¹⁸ Som det ser ut just nu har nästan hälften av de befintliga bolånen en belåningsgrad på 50–70 procent¹⁹. Ökningen av bostadspriser i förhållande till disponibel inkomst ligger för närvarande nära den historiskt högsta nivån, vilken uppnåddes i slutet av 70-talet.²⁰ Bolån har till viss del även ökat på grund av att det kommit in nya aktörer på marknaden, även om dessa än så länge har haft en relativt begränsad påverkan.²¹

De flesta bolån har rörlig ränta, vilket gör bostadsmarknaden känsligare för förändringar i räntenivåerna. Ungefär 70 procent av bolånen har rörlig ränta. Tillsammans med hushållens höga skuldsättning innebär det att de svenska hushållen är känsliga för räntehöjningar, t.ex. vid förändrade ekonomiska utsikter i världsekonomin eller plötsliga räntechocker kopplade till turbulens på de finansiella marknaderna.

2.2 Sårbarheter inom hushållssektorn

Den främsta sårbarheten i det svenska finansiella systemet är hushållens höga och ökande skuldsättning. Hushållens skuldsättning har ökat konstant under de senaste åren, samtidigt som bostadspriserna gått upp kraftigt. Förhållandet mellan hushållens skulder och disponibla bruttointkomster var 174 procent fjärde kvartalet 2017, vilket är bland de högsta i EU, och det växte kraftigt under de senaste åren, främst på grund av en kraftig ökning av bolån.²² Sedan 2012 har till exempel hushållens genomsnittliga skuldnivå ökat med ungefär 36 procent, medan den genomsnittliga disponibla inkomsten endast har ökat med 13 procent.²³ Framför allt har hushåll med bolån en genomsnittlig skuldkvot på 338 procent, varav cirka 30 procent har en inkomstskuldsättning på över 400 procent och 13 procent överskrider 600 procent.²⁴

Även om hushållens marginaler är bra kan de snabbt försämrats om räntorna höjs. I genomsnitt har hushåll med nya bolån ett överskott på ungefär 40 procent av sin disponibla inkomst efter att låneutgifterna betalats, vilket till viss del kan förklaras med de låga räntenivåerna.²⁵ Eftersom de flesta bolån är med rörlig ränta är bolånekostnaderna och hushållens skuldsättning känsliga för ränteändringar. Om räntan skulle höjas med tre procentenheter skulle skuldkvoten till exempel öka från dagens 4 procent till 11 procent.²⁶

uppstår i samband med låga räntor och strukturella förändringar i EU:s finansiella system *Macprudential policy issues arising from low interest rates and structural changes in the EU financial system* från november 2016. Se ESRB:s risk dashboard mars 2018, diagram 3.1 för en översikt över den årliga ökningstakten för lån från monetära finansinstitut till hushåll.

¹⁸ Se *Stabiliteten i det finansiella systemet*, Finansinspektionen, 29 maj 2018, diagram 49. Den genomsnittliga belåningsgraden (LTV) på nya lån är cirka 60 procent. Se även Sveriges riksbanks rapport *Finansiell stabilitet 2018:1*, diagram 2:1, ESRB:s risk dashboard, mars 2018, diagram 2.10.

¹⁹ *Den svenska bolånemarknaden*, Finansinspektionen, 4 april 2018, diagram 11.

²⁰ Se *Den svenska bolånemarknaden*, Finansinspektionen, 4 april 2018, diagram 2.

²¹ Se även "Nya aktörer på bolånemarknaden" i Sveriges Riksbanks rapport *Finansiell stabilitet 2018:1*, liksom "Nya affärsmodeller på bolånemarknaden" i *Stabiliteten i det finansiella systemet*, Finansinspektionen, 29 maj 2018.

²² Se ESRB:s risk dashboard, mars 2018, diagram 2.10.

²³ *Den svenska bolånemarknaden*, Finansinspektionen, 4 april 2018, tabell 3.

²⁴ Se diagram 2:1 med siffror från september 2017 i rapporten *Finansiell stabilitet 2018:1*, Sveriges riksbank.

²⁵ Se *Den svenska bolånemarknaden*, Finansinspektionen, 4 april 2018, diagram 27. Den genomsnittliga bolåneräntan är ungefär 2 procent (genomsnittet 2015–2017). Se *Den svenska bolånemarknaden*, Finansinspektionen, 4 april 2018, anmärkningen till diagram 28.

²⁶ Se Sveriges riksbanks rapport *Finansiell stabilitet 2018:1*, diagram 2.6 för uppgifter om hushåll med lån.

Redan med dagens räntenivåer har cirka 9 procent av hushållen med nya bolån mindre än 5 000 kronor över varje månad givet deras faktiska ränta och amorteringar och med avräkning för levnadsomkostnader. Om räntorna skulle öka till ungefär 7 procent skulle andelen hushåll med ett månadsöverskott på mindre än 5 000 kronor vara 18 procent av hushållen med nya bolån.²⁷

Kredittillväxten är fortsatt stark, med en årlig ökningstakt på cirka 7 procent de senaste åren, med tecken på ökad riskexponering knuten till hushållens höga skuldsättning. Trots att hushållens skuldsättning och bostadspriserna redan har varit väldigt höga de senaste åren är kredittillväxten i bostadssektorn fortfarande relativt hög, även i jämförelse med andra EU-länder.²⁸ I vissa delar av Sverige förefaller kredittillväxten åtföljas av ökad riskexponering. År 2017 beviljades till exempel 30 procent av de nya bolånen till hushåll med en skuld större än 4,5 gånger deras bruttoinkomst, en ökning från cirka 20 procent 2013.²⁹ Amorteringskravet som infördes i Sverige 2016 bidrog visserligen till ökade amorteringar och minskade skuldkvoter, liksom till att ökningstakten på nya bolån och bostadspriser minskade. Trots detta är det fortfarande 20 procent av hushållen med bolån som inte amorterar.³⁰

2.3 Sårbarheter inom banksektorn

De svenska bankerna är kraftigt exponerade mot bostadssektorn. Det är banksektorn som tillhandahåller de flesta bolånen i Sverige. Enligt uppgift från FI står IRK-kreditinstitut för mer än 95 procent av den totala bolånemarknaden, vilket innebär att de spelar en grundläggande roll när det gäller att förse hushållen med bolån. Bolån utgör 82 procent av de monetära finansinstitutens totala utlåning till hushåll och ungefär 68 procent av Sveriges BNP. För de fyra storbankerna utgör bolån till hushåll 50 procent av deras totala utlåning, vilket gör dem sårbara för en negativ utveckling på bostadsmarknaden.

Generellt har den svenska banksektorn en relativt god solvens, och riskvikterna för bolån är relativt höga jämfört med i andra medlemsstater med sårbarheter i bostadssektorn på grund av golvet på 25 procent som för närvarande tillämpas i pelare 2. Den genomsnittliga primärkapitalrelationen i det svenska banksystemet är 24 procent, vilket är högt i jämförelse med EU-genomsnittet.³¹ De svenska bankerna har även en liten andel nödlidande lån på i genomsnitt 1 procent.³² Den genomsnittliga IRK-riskvikten för bolån i Sverige ligger på 25 procent (som tillämpas i pelare 2), medan riskvikterna i andra EU-länder med sårbarheter i bostadssektorn varierar mellan 11 procent i Storbritannien och 25 procent i Sverige.³³ Som jämförelse är riskviktsgolvet med schablonmetoden 35 procent.³⁴

Bankernas finansieringsstruktur kan utgöra en sårbarhet när det gäller likviditet, även med tanke på den höga nivån av inbördes anknytningar och exponeringar mot bostadsmarknaden via säkerställda obligationer. Samtidigt har de svenska bankerna en stor andel

²⁷ Se *Den svenska bolånemarknaden*, Finansinspektionen, 4 april 2018, diagram 28.

²⁸ Se ESRB:s risk dashboard, mars 2018, diagram 3.1.

²⁹ Se *Den svenska bolånemarknaden*, Finansinspektionen, 4 april 2018, diagram A2.3.

³⁰ Se *Den svenska bolånemarknaden*, Finansinspektionen, 4 april 2018, diagram 20, 25, liksom rutan "Amorteringskravet har påverkat hushållens beteenden". Se avsnitt 3f i detta dokument för andra politiska åtgärder som vidtagits för att komma till rätta med sårbarheterna inom hushållssektorn.

³¹ Se Europeiska bankmyndighetens risk dashboard för kvartal 4 2017, avsnitt 4.1.

³² Se Finansinspektionens rapport *Stabiliteten i det finansiella systemet* av den 29 maj 2018, diagram 17.

³³ Se *Vulnerabilities in the EU residential real estate sector*, Europeiska systemrisknämnden, november 2016, tabell 2.3. Sedan ESRB offentliggjorde sin varning har flera länder infört högre riskvikter för IRK-kreditinstitut.

³⁴ Den totala andelen svenska banker som använder schablonmetoden på den svenska bolånemarknaden är ungefär 5 procent.

marknadsfinansiering och den näst största utlånings-/inlåningskvoten i EU på över 200 procent.³⁵ Storbankerna är tätt sammanflätade och har väsentliga exponeringar mot varandra, särskilt i form av värdepapper. De svenska bankerna är till exempel bland de största ägarna av varandras säkerställda obligationer.³⁶ En ogynnsam utveckling på den svenska bostadsmarknaden torde således påverka de svenska bankerna utöver deras direkta lånexponeringar både vad gäller likviditet, i form av finansieringsproblem, och när det gäller tillgångar, i form av omvärderingar av säkerställda obligationer.

Avsnitt 3: Åtgärdens ändamålsenlighet och effektivitet

3.1 Åtgärdens effekt på den aktuella risken

Åtgärden bör utvärderas utifrån det befintliga riskviktsgolvet för bolåneexponeringar i IRK-kreditinstitut som nu tillämpas i pelare 2. Denna åtgärd är dessutom en del i ett större paket med åtgärder som vidtagits under de senaste åren för att bemöta den oroande utvecklingen på den svenska bostadsmarknaden (se avsnitt 1.2).

På grund av strukturförändringar i den svenska banksektorn förväntas den föreslagna åtgärden vara lämplig för att avhjälpa riskerna med exponeringar mot bostadsmarknaden hos IRK-kreditinstitut. Så som beskrivs i avsnitt 1.2 kommer Nordea Bank AB:s planerade flytt av huvudkontoret från Sverige till Finland att innebära att pelare 2-åtgärden för svenska bolån, vilken gäller i Sverige, fr.o.m. den 1 oktober 2018 inte längre att gälla för Nordea Bank AB, eftersom företaget då kommer att vara en filial i Sverige. Krav i pelare 2 som det svenska dotterbolaget Nordea Hypotek AB måste uppfylla kommer dessutom inte automatiskt att gälla för Nordeas konsoliderade situation utan ömsesidighet. Nordeas flytt förväntas dock inte ändra omfattningen på Nordeas verksamhet i Sverige. Pelare 2-åtgärden som för närvarande tillämpas kan således då bli mindre verkningsfull, varför införande av ett riskviktsgolv i pelare 1 kan vara befogat.

Kalibreringen av minimiriskvikten till 25 procent, som ligger kvar på oförändrad nivå i den föreslagna åtgärden, ansågs av ESRB i november 2016 vara en lämplig och tillräcklig politisk åtgärd för att komma tillrätta med konsekvenserna som sårbarheterna på bostadsmarknaden i Sverige medför för banksystemet. Riskviktsgolvet infördes i maj 2013 och omkalibrerades till 25 procent i september 2014.³⁷ Så som den föreslagna åtgärden är utformad, det vill säga att riskviktsgolvet ska tillämpas i pelare 1 i stället för i pelare 2 med samma kalibrering, lär effekten på kapitalkraven i nominella termer bli försumbar.³⁸ I sin rapport om sårbarheter i bostadssektorn i EU, *Vulnerabilities in the EU residential real estate sector* från november 2016 ansåg ESRB att de politiska åtgärder som vidtagits mot de konsekvenser som sårbarheterna på den svenska bostadsmarknaden innebär för banksektorn var lämpliga och tillräckliga för den aktuella tidpunkten, särskilt med tanke på att den svenska banksektorn är väl kapitaliserad jämfört med i andra europeiska länder. Med tanke på de stora och växande sårbarheterna förknippade med bostadsmarknaden i Sverige fortsätter ESRB att följa riskutvecklingen på detta område.

³⁵ Se ESRB:s risk dashboard, mars 2018, diagram 4.7 och *Stabiliteten i det finansiella systemet*, Finansinspektionen, 29 maj 2018, diagram 25–26.

³⁶ Se diagram 1:9. i rapporten *Finansiell stabilitet 2018:2*, Sveriges riksbank

³⁷ Mer information om kalibrering finns i *Riskviktsgolv för svenska bolån*, Finansinspektionen, maj 2013 och *Kapitalkrav för svenska banker*, Finansinspektionen, september 2014.

³⁸ Se även *Förändrad metod för tillämpning av riskviktsgolvet för svenska bolån*, remisspromemoria, 28 mars 2018, Finansinspektionen RefFI Dnr 18-6251, avsnitt 3.1.

Syftet med den föreslagna åtgärden är inte främst att komma till rätta med riskerna förknippade med de sårbarheter som kommer sig av hushållens höga och ökande skuldsättning och prisutvecklingen på bostadsmarknaden. Riskerna vad gäller hushåll och säkerheter beskrivs i ESRB:s varning som de på medellång sikt huvudsakliga sårbarheterna kopplade till bostadssektorn i Sverige. Dessa risker åtgärdas indirekt genom att bankernas motståndskraft upprätthålls vid en eventuell nedgång i bostadssektorn och sämre kreditkvalitet i bolånepportföljer.

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 IV och CRR skulle kunna sättas in för att motverka systemriskökningen med beaktande av de olika verktygens ändamålsenlighet. Dessa verktyg måste övervägas innan strängare nationella åtgärder vidtas enligt artikel 458 i CRR.

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

Behöriga myndigheter kan ställa krav på att kreditinstitut som tillämpar schablonmetoden ska ha högre riskvikter för exponeringar säkrade genom panträtt om de anser att det är nödvändigt för den finansiella stabiliteten. Behöriga myndigheter kan ställa krav på riskvikter för exponeringar säkrade genom panträtt i fast egendom på mellan 35 och 150 procent. De kan dessutom införa strängare kriterier för tillämpningen av riskvikten på 35 procent.

Eftersom 95 procent av de svenska bolånemarknadsexponeringarna innehas av IRK-kreditinstitut, och riskvikterna enligt IRK-metoden är relativt låga, skulle artikel 124 i CRR inte ha någon större verkan när det gäller att uppnå syftet med åtgärden. Riskvikten på 35 procent i schablonmetoden anses dessutom tillräcklig jämfört med det föreslagna riskviktsgolvet på 25 procent för IRK-kreditinstitut.

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

Behöriga myndigheter kan på grundval av bedömningar av den finansiella stabiliteten fastställa högre minimivärden för det genomsnittliga exponeringsvägda LGD-värdet för exponeringar säkrade genom fastigheter. Det genomsnittliga exponeringsvägda LGD-värdet för alla hushållsexponeringar mot säkerhet i bostadsfastigheter utan statliga garantier får inte understiga 10 procent.³⁹ LGD-värdet är en av parametrarna som används i riskviktsfunktionen. Om LGD-värdet höjs, höjs riskvikten och de därmed följande kapitalkraven indirekt.

De genomsnittliga riskvikterna som tillämpas av svenska IRK-kreditinstitut varierar mellan 3,4 och 12,5 procent, beroende på mycket låga kreditförluster under lång tid. Den genomsnittliga riskvikten i de fyra största svenska bankerna är dessutom endast 4,2 procent. Kreditriskmodeller för svenska bolån genererar ofta sådana låga riskvikter beroende på mycket låga kreditförluster under lång tid. FI anser att sådana låga riskvikter inte helt motsvarar de potentiella kreditförlusterna för svenska bolån om en allvarlig nedgång skulle inträffa.

Skillnaderna i skattningen av riskvikter återspeglar de enskilda kreditinstitutens konservatism när det gäller skattning av sannolikheten för fallissemang (PD) och inte nödvändigtvis skillnader i låntagarnas riskprofiler. Att kreditförlusterna varit så låga under lång tid påverkar både PD- och LGD-skattningarna i IRK-metoden. De enskilda kreditinstituten tillämpar olika nivåer av konservatism när de skattar låntagarnas sannolikhet för fallissemang. FI anser att de varierande riskvikterna åtminstone delvis beror på sådana skillnader i nivån av

³⁹ Artikel 164.4 i CRR.

konservatism, trots att riskprofilen i de underliggande exponeringarna i själva verket kan vara relativt lika.

Att höja LGD-minimivärdet för bolån skulle öka dessa skillnader i riskvikter mellan IRK-kreditinstitut och skulle innebära en oproportionerlig ökning av riskvikterna för några av dem. Eftersom riskviktsformeln i IRK-metoden är en linjär funktion av LGD-parametern leder en ökning av den senare till en större ökning av riskvikterna för mer konservativa banker med högre PD-skattningar. För att uppnå samma effekt som ett riskviktsgolv på 25 procent skulle LGD-minimivärdet dessutom behöva höjas till över 50 procent (det vill säga en femfaldig ökning). Enligt FI är en sådan ökning inte befogad.

Riskviktsgolvet skulle alltså vara lämpligare och mer verkningsfullt för syftet än en åtgärd enligt artikel 164 i CRR. Med riskviktsgolvet undviks en oproportionerlig ökning av riskvikterna för IRK-kreditinstitut. En ökning av LGD-minimivärdet skulle dessutom påverka beräkningen av förväntad förlust enligt artikel 158 och 159 i CRR. Det skulle dessutom bli krångligare för marknadsaktörerna och minska transparensen på marknaden när det gäller IRK-riskvikter. Enligt FI:s åsikt bör systemrisk inte uttryckligen beaktas i interna modeller.

Genom att Baselkommittén för banktillsyn färdigställde Basel III⁴⁰ i december 2017 infördes ett riskviktsgolv som är ungefär lika högt som den föreslagna åtgärden. Ett av syftena med Baselkommitténs översyner är att minska de alltför stora variationerna i riskvägda tillgångar. Det införda "output floor" bör säkerställa att kapitalkraven för IRK-kreditinstitut inte understiger en viss procent av kapitalkraven för de institut som använder schablonmetoden. Exakt hur output floor kommer att tillämpas i EU beror på hur kravet införlivas i CRR.

c) Systemriskbufferten (artikel 133 i CRD IV)

Medlemsstaterna kan införa en systemriskbuffert (SyRB) för att avvärja långsiktiga icke-konjunkturbetingade system- eller makrotillsynsrisker som inte omfattas av CRR. Krav på systemriskbuffert kan ställas på alla banker eller på vissa banker. Systemriskbufferten kan dessutom tillämpas på inhemska exponeringar, exponeringar i tredjeländer eller exponeringar i andra medlemsstater. I Sverige finns redan krav på att de fyra största bankerna ska ha en systemriskbuffert på 3 procent på alla sina exponeringar för att bemöta risken som ett stort och koncentrerat banksystem med inbördes anknytningar innebär.

Syftet med den föreslagna åtgärden är att begränsa risken som en konjunkturedgång på bostadsmarknaden innebär, och systemriskbufferten skulle därför inte vara tillämplig. Systemriskbufferten kan endast användas för att bemöta icke-konjunkturbetingade risker. Den svenska bolånemarknaden och bostadssektorn uppvisar vissa sårbarheter av strukturell karaktär. Ändå införde FI åtgärden på grund av höga och ökande konjunkturbetingade risker på bostadsmarknaden.

Den föreslagna åtgärden är riktad mot svenska bolån, medan systemriskbufferten endast kan tillämpas på en större uppsättning exponeringar. Systemriskbufferten skulle gälla för alla exponeringsklasser och inte endast svenska bolån. Om krav på sådan infördes skulle det kunna leda till att bankerna flyttar exponeringar mellan exponeringsklasserna, vilket inte är ett önskvärt resultat. Att slå ihop två helt olika riskkällor i en enda kalibrering av en systemriskbuffert skulle också kunna ha en negativ inverkan på insynen i verktyget.

d) Den kontracykliska kapitalbufferten (artikel 136 i CRD IV)

I CRD IV infördes den kontracykliska kapitalbufferten (CCyB) för att åtgärda en del av procyklikaliteten i det finansiella systemet. Kravet på en kontracyklisk kapitalbuffert gäller för

⁴⁰ Baselkommittén för banktillsyn, Basel III: Finalising post-crisis reforms, december 2017, ISBN 978-92-9259-022-2 (kan läsas på [internet](#)).

inhemska exponeringar. De kontracykliska buffertvärdena fastställs av den utsedda myndigheten varje kvartal. De utsedda myndigheterna tillämpar en särskild metod som bygger på ESRB:s rekommendation⁴¹. FI beslöt den 14 mars 2016 att den kontracykliska kapitalbufferten för svenska exponeringar skulle fastställas till 2 procent, vilket är det värde som gällt sedan den 19 mars 2017.

Den kontracykliska kapitalbufferten är inte ett lämpligt verktyg för att åtgärda en specifik systemrisk eftersom den skulle gälla för alla exponeringar i Sverige och inte endast för svenska bolån. Den kontracykliska kapitalbufferten är till för konjunkturbetingade risker och baseras på förhållandet mellan tillväxten i den totala utlåningen och BNP-tillväxten. Den nu gällande kontracykliska kapitalbufferten ska motverka den allmänna och fortsatt kraftiga kreditökningen i den svenska ekonomin och är inte specifikt riktad mot bolånemarknaden. Som beskrivs i avsnitt 2 motverkar den föreslagna åtgärden både konjunkturbetingade och strukturella risker med de svenska bolånen. Den kontracykliska kapitalbufferten skulle inte på något bra sätt motverka risken som de svenska myndigheterna konstaterat eftersom den även skulle påverka exponeringar mot icke-finansiella företag.

e) Pelare 2 (artiklarna 101, 103, 104 och 105 i CRD IV)

De behöriga myndigheterna kan vidta tillsynsåtgärder mot risker som inte i tillräcklig utsträckning omfattas av pelare 1, vilket även gäller systemrisk. Dessa befogenheter kan utövas i samband med översyns- och utvärderingsprocessen (ÖUP), som är en av delarna i pelare 2. Enligt CRD IV får dessutom pelare 2-mekanismer användas i makrotillsynssyfte (artikel 103 i CRD IV).

FI tillämpar i dag riskviktsgolvet på 25 procent på kreditinstitut i Sverige i pelare 2. Den enda skillnaden mellan den befintliga åtgärden och den föreslagna åtgärden är att den senare skulle gälla i pelare 1.⁴² När pelare 2-åtgärden infördes 2013 ansåg FI att den var det mest ändamålsenliga och effektiva verktyget mot systemrisken som de svenska bolånen innebär.

FI har lagt fram ett flertal argument till varför pelare 2 inte längre kommer att vara verkningsfull mot systemrisk efter strukturförändringarna i den svenska banksektorn. ESRB instämmer med dessa argument, enligt nedanstående sammanfattning.

- **Fördelning av tillsynsansvar och krishantering:** Pelare 2-åtgärden kommer inte längre att gälla för Nordea Bank AB efter företagets planerade flytt av huvudkontoret från Sverige till Finland. Från och med då kommer dessutom Europeiska centralbanken (ECB) att vara den myndighet som ansvarar för tillsynen av Nordea Bank AB när det gäller kapital, likviditet och riskhantering. Det kommer även att vara ECB som utför ÖUP, vilket även inbegriper fastställande av pelare 2-kravet för Nordea Bank AB. Pelare 2-kraven för Nordeas svenska dotterbolag kommer att fastställas genom ett gemensamt beslut från tillsynskollegierna.
- **Åtgärdens makrotillsynskaraktär:** FI anser att den tillsynspraxis som ECB följer inom ramen för den europeiska banktillsynen gör det ytterst osannolikt att ECB skulle tillämpa det svenska riskviktsgolvet i pelare 2 i nuvarande form. I sitt remissvar till kommissionen angående översynen av ramverket för makrotillsyn gav ECB uttryck för sin åsikt att pelare 2 tydligt bör definieras som ett mikrotillsynsverktyg som ska användas av de behöriga myndigheterna för att motverka idiosynkratiska risker som rör enskilda instituts särskilda riskprofiler, och för att uppnå detta bör användningen av pelare 2 för makrotillsynssyften strykas från CRD IV.⁴³ Efter denna remiss föreslog också kommissionen att möjligheten till

⁴¹ Rekommendation ESRB/2014/1 om riktlinjer för fastställandet av kontracykliska buffertvärden.

⁴² Se avsnitt 1 för en utförlig beskrivning av den befintliga pelare 2-åtgärden.

⁴³ Se [ECB contribution to the European Commission's consultation on the review of the EU macroprudential policy framework](#), 2016, s. 4.

användning av pelare 2 i makrotillsynssyften skulle strykas från CRD IV⁴⁴. I allmänhet går det dock inte att förutse hur ECB kommer att besluta att använda de verktyg som man har till sitt förfogande.

- **Avsaknaden av ett tydligt regelverk angående ömsesidighet för makrotillsynsåtgärder i pelare 2:** I dag finns det i CRD IV och CRR inga tydliga regler för ömsesidighet avseende makrotillsynsåtgärder i pelare 2. Ömsesidighet för pelare 2-åtgärder är dock fortfarande möjlig och omfattas av rekommendation ESRB/2015/2. Den danska tillsynsmyndigheten, Finanstilsynet, tillämpar till exempel den nu gällande pelare 2-åtgärden på Danske Bank, som har en betydande filial i Sverige. FI anser dock att användning av artikel 458 i CRR med lagstadgade ömsesidighetsregler är ett mer verkningsfullt sätt att säkerställa ömsesidighet för sin åtgärd.
- **Konkurrens på lika villkor på den svenska marknaden:** Om åtgärden inte erkänns ömsesidigt och den nuvarande åtgärden behålls som en pelare 2-åtgärd kommer det sannolikt att innebära att Nordea Bank AB måste uppfylla lägre kapitalkrav än i dag för sina svenska bolån. Detta skulle försvaga bankens motståndskraft mot de systemriskerna som finns i svenska bolån. Dessutom skulle konkurrensen på den svenska bolånemarknaden snedvridas.
- **Att använda artikel 101 i CRD IV är inte befogat:** FI anser att svenska kreditinstitut inte bryter mot CRR när de använder IRK-modeller för svenska bolån. Modellerna bygger på en lång tidsserie med historiska data. De låga riskviktsskattningarna beror på att förlustnivåerna historiskt sett varit låga och inte på brister i regelverket för hur modeller ska se ut.
- **Att använda artikel 105 i CRD IV är inte befogat:** Artikel 105 i CRD IV handlar om bestämmelser som införts för att hantera likviditetsrisker som kan uppstå på grund av ett instituts särskilda affärsmodell. Denna artikel har därför ingen relevans för den föreslagna åtgärden.

Utöver riskviktsgolvet för svenska bolån tillämpar FI även en kapitalbuffert på 2 procent för systemriskerna på systemviktiga institut i Sverige enligt pelare 2 (se avsnitt 1.2). Som det ser ut i dag planerar FI visserligen att behålla detta krav, men det står inte klart huruvida detta krav kommer att fortsätta att gälla efter förändringen av tillsynsansvaret efter Nordea Bank AB:s flytt. Detta krav har dock relativt liten verkan jämfört med riskviktsgolvet.

f) Andra åtgärder

FI införde ett bolånetak på 85 procent 2010 och ett amorteringskrav 2016.⁴⁵ Det senare innebär att hushåll som lånar mer än 50 procent av bostadens värde måste amortera minst 1 procent av lånebeloppet varje år, och de hushåll som lånar mer än 70 procent måste amortera minst 2 procent varje år. Sedan mars 2018 måste hushåll som lånar mer än 4,5 gånger sin årsinkomst före skatt amortera ytterligare 1 procent på sina lån varje år.

Syftet med dessa åtgärder är att stärka hushållens motståndskraft i framtiden, men de har ingen effekt på riskerna i den lånestock som byggts upp fram till nu. Åtgärderna gäller nya

⁴⁴ Se [EU:s bankreform: Starka banker ska stödja tillväxten och återskapa förtroendet](#), Europeiska kommissionen, november 2016, särskilt förslaget till Europaparlamentets och rådets [förordning](#) om ändring av förordning (EU) nr 575/2013 vad gäller bruttosoliditetsgrad, stabil nettofinansieringskvot, krav för kapitalbas och kvalificerade skulder, motpartsrisk, marknadsrisk, exponeringar mot centrala motparter, exponeringar mot företag för kollektiva investeringar, stora exponeringar, rapporteringskrav och krav på offentliggörande av information samt om ändring av förordning (EU) nr 648/2012.

⁴⁵ Se FI:s allmänna råd om begränsning av krediter mot säkerhet i form av pant i bostad (FFFS 2010:2) och Finansinspektionens föreskrifter om amortering av bolån (FFFS 2016:16).

lån, inte befintliga lån. De bidrar visserligen till att riskerna minskar gradvis, men de har ingen inverkan på undervärderingen av risker som beror på de låga riskvikter som används i dag. ESRB noterade dessutom i sin varning till Sverige att denna typ av åtgärder eventuellt inte är tillräckliga för att helt komma till rätta med dessa risker.

Avsnitt 4: Analys av åtgärdens nettoeffekter

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

Genom den föreslagna åtgärden förväntas de berörda bankernas motståndskraft upprätthållas, men den framtida utvecklingen avseende sårbarheterna i bostadssektorn i Sverige måste alltså följas noggrant. Under förutsättning att åtgärden erkänns och tillämpas av de medlemsstater som har kreditinstitut med väsentlig exponering mot den svenska bostadsmarknaden bör kapitalkraven på IRK-kreditinstituten i stort sett förbli desamma räknat i nominella termer. På grund av de stora och växande sårbarheterna i den svenska bostadssektorn (se avsnitt 2) måste den framtida utvecklingen noggrant följas och den penningpolitiska inriktningen eventuellt justeras ytterligare.

Om den föreslagna åtgärden inte införs kan strukturförändringarna på den svenska bankmarknaden leda till att lägre riskvikter kommer att gälla för utländska bankers exponeringar mot bostadsmarknaden i Sverige, vilket skulle kunna öka riskerna för den finansiella stabiliteten. FI anser att förändringen i marknadsstrukturen som Nordea Bank AB:s flytt från Sverige till Finland innebär kan leda till en situation där olika aktörer på den svenska bolånemarknaden måste uppfylla olika kapitalkrav för exponeringar mot svenska bolån. Lägre kapitalkrav för vissa av de stora marknadsaktörerna skulle i sin tur kunna leda till kreditutväxt och lägre kreditkvalitet inom den svenska bostadssektorn och förvärpa de redan höga riskerna för den finansiella stabiliteten. Den föreslagna åtgärden måste alltså tillämpas ömsesidigt om man ska kunna säkerställa att Nordea Bank AB:s kapitalkrav för svenska bolån inte blir lägre efter bankens flytt.

Den föreslagna åtgärden kommer sannolikt att leda till att minimikravet på kapitalbas och kvalificerade skulder (MREL)⁴⁶ sänks för de berörda instituten, vilket kan ha negativ inverkan på den finansiella stabiliteten.⁴⁷ Minimikravet på kapitalbas och kvalificerade skulder inbegriper ett förlusttäckningsbelopp och ett rekapitaliseringsbelopp.⁴⁸ Riksgäldskontoret (den svenska resolutionsmyndigheten) tar inte med det kombinerade buffertkravet i framräkningen av dessa två belopp och räknar inte in systemriskdelen i pelare 2 i förlusttäckningsbeloppet. Om riskviktsgolvet flyttas från pelare 2 till pelare 1 skulle således förlusttäckningsbeloppet bli högre. En del av det nya kravet skulle dock uppfyllas genom det kombinerade buffertkravet, som inte räknas in i något av dessa två belopp. Det skulle i sin tur sänka det totala minimikravet på kapitalbas och kvalificerade skulder för de berörda instituten. För att negativa konsekvenser för den finansiella stabiliteten ska undvikas är det särskilt viktigt att de berörda myndigheterna samarbetar i denna fråga.

⁴⁶ Artikel 45 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/59/EU av den 15 maj 2014 om inrättande av en ram för återhämtning och resolution av kreditinstitut och värdepappersföretag (EUT L 173, 12.6.2014, s 190).

⁴⁷ Se *Förändrad metod för tillämpning av riskviktsgolvet för svenska bolån*, remisspromemoria, 28 mars 2018, Finansinspektionen Ref FI Dnr 18-6251, avsnitt 3.1.

⁴⁸ Se kommissionens delegerade förordning (EU) 2016/1450 av den 23 maj 2016 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/59/EU vad gäller tekniska standarder för tillsyn för att specificera kriterier som avser metoden för att fastställa minimikrav för kapitalbas och kvalificerade skulder (EUT L 237, 3.9.2016, s. 1).

Eftersom den föreslagna åtgärden inte väsentligen ändrar kapitalkraven i nominella termer kan dess inverkan på bankernas finansieringskostnader, lånemarginaler och ekonomiska tillväxt förväntas vara liten. Så som åtgärden är utformad förefaller det som om de nuvarande nominella kapitalkraven kommer att förbli oförändrade, förutsatt att åtgärden erkänns och tillämpas av andra medlemsstater. Åtgärdens inverkan på bankernas finansieringskostnader, lånemarginaler och ekonomiska tillväxt förväntas alltså bli begränsad, så länge kalibreringen inte ändras väsentligt.

Överlag har ESRB kommit fram till att den föreslagna åtgärden inte skulle ha någon oproportionerlig negativ inverkan på den inre marknaden eller andra nationella finansiella system. Åtgärden skulle dessutom upprätthålla de svenska bankernas motståndskraft mot chocker på den svenska bostadsmarknaden och på så sätt minska de potentiella spridningsvägarna från Sverige till andra medlemsstater. Eftersom åtgärden är en fortsättning på det riskviktsgolvet som tillämpats sedan 2014 bör den 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 någon väsentlig negativ inverkan inte har kunnat ses med den nuvarande pelare 2-åtgärden.

Den årliga tillväxttakten för bolån till hushåll har ökat från 4,6 procent i januari 2013 till 8,7 procent i maj 2016. Den nuvarande pelare 2-åtgärden infördes 2013 då bolånemarknaden låg på sin lägsta nivå i Sverige. Innan dess hade tillväxttakten minskat från nivåer över 15 procent 2006. Även om åtgärden har bidragit till en lägre tillväxttakt sedan 2013 har lånetillväxten ändå varit stadig.

Spridningen till andra typer av utlåning till hushåll och icke-finansiella företag i Sverige förefaller vara begränsad. Inga väsentliga ändringar i tillväxtmönstret vad gäller konsumtionslån eller andra lån till hushåll har noterats sedan pelare 2-åtgärden infördes. Andelen bolån av den totala mängden lån till hushåll har fortsatt att öka sakta även efter det att åtgärden infördes. Tillväxten i krediter till icke-finansiella företag tog fart 2014 och ligger nu på runt 5 procent per år. I allmänhet är dock kredittillväxten fortfarande dämpad jämfört med före krisen.

Finansinstitut som inte är banker har kommit in på den svenska bolånemarknaden först under senare tid, och deras marknadsandel är fortfarande försumbar⁴⁹. Svenska försäkringsbolags och pensionsfonders direktinvesteringar i bolån är försumbara.⁵⁰ FI har dock noterat att försäkringsbolag och pensionsfonder har börjat visa intresse för indirekta investeringar genom bolånefonder utöver deras investeringar i säkerställda obligationer. Trots att nya aktörer, som oberoende lånemäklare och investeringsfonder, har kommit in på marknaden under senare år är deras marknadsandel fortfarande låg (under 1 procent).

Sveriges riksbank noterade dock i sin finansiella stabilitetsrapport i december 2017 att dessa nya aktörer kan försvåra makrotillsynen. De nya aktörerna 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.

⁴⁹ Se fördjupningen "Nya aktörer på bolånemarknaden" i [Finansiell stabilitetsrapport 2018:1](#), Sveriges riksbank, s. 31–34.

⁵⁰ Se även ruta 5 i Eiopas [Financial Stability Report, December 2017](#).

De svenska myndigheterna bör därför fortsätta att följa utvecklingen, noggrant utvärdera om tillsynsåtgärderna är ändamålsenliga och, om det behövs, uppdatera verktygslådan med verktyg för makrotillsyn.

Utlåningen från utländska banker i Sverige har inte förändrats sedan åtgärden infördes, men de svenska bankernas utlåning har dock minskat något. Utifrån bankstatistik sammanställd av Banken för internationell betalningsutjämning har de utländska bankernas lånestock i Sverige inte förändrats sedan åtgärden infördes, utöver de vanliga marknadsvariationerna. De svenska bankernas exponeringar i utlandet har dock minskat sedan 2014. Även om det inte går att se om denna nedgång beror på införandet av riskviktsgolvet uppmanas FI att utvärdera åtgärdens eventuella gränsöverskridande verkan.

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 ändringar av agerandet inom institutens koncernstrukturer. Inga väsentliga ändringar i berörda kreditinstitutens koncerninterna agerande har heller kunnat noteras sedan pelare 2-åtgärden infördes.

Andelen gränsöverskridande bankverksamhet förväntas öka i och med att Nordea Bank AB, som har 14 procent av den svenska bolånemarknaden, ska flytta. Det fjärde kvartalet 2017 stod filialer till utländska banker i Sverige för ungefär 2,7 procent av de beviljade svenska bolånen, medan den gränsöverskridande utlåningen har varit försumbar. Danske Banks filial är den enda utländska filial i Sverige som använder IRK-metoden och som har en marknadsandel av någon större betydelse (2,5 procent). Under 2017 öppnade Danske Bank även ett dotterbolag i Sverige för att ge ut säkerställda obligationer, varpå deras portfölj har vuxit markant. De flesta av Nordea Bank AB:s bolån härrör från bankens filial i Sverige, men den största delen av dem överförs till dotterbolaget Nordea Hypotek, som fungerar som finansieringskanal för säkerställda obligationer. Detta hindrar dock inte att banken behåller sin bolåneportfölj i filialen efter flytten om kapitalkraven för svenska bolån skulle anses vara för höga.

FI antydde i sin underrättelse till ESRB att man planerar att begära att ESRB rekommenderar andra medlemsstater med väsentliga exponeringar att, enligt principen om ömsesidighet, erkänna åtgärden. Danmarks Finanstillsynen tillämpar redan den befintliga åtgärden. FI har även diskuterat eventuell ömsesidighet för sina åtgärder med berörda myndigheter i Finland och Danmark samt med ECB och planerar att från dessa myndigheter begära ömsesidighet för den svenska åtgärden samtidigt med begäran till ESRB om att ESRB ska rekommendera ömsesidighet till de medlemsstater där det finns kreditinstitut med väsentliga exponeringar mot den svenska bostadsmarknaden.

Utvecklingen vad gäller gränsöverskridande bolån och utlåning via filialer bör utifrån detta följas. Utvecklingen i varje enskilt institut bör undersökas ytterligare (särskilt av tillsynskollegierna för berörda bankgrupper) om denna typ av utlåning skulle öka väsentligt.

Slutsatser

Det främsta syftet med den föreslagna åtgärden är att motverka risken för att en åtgärd som redan tillämpas för att komma till rätta med sårbarheter i bostadssektorn inte längre kommer att kunna tillämpas på en väsentlig del av den svenska bolånemarknaden. Risken för att en sådan situation uppstår beror på förändringen av tillsynsansvaret efter

Nordeakoncernens omstrukturering, som kan innebära att den nationella makrotillsynen får sämre verkan när det gäller att motverka dessa sårbarheter.

Att risken för närvarande motverkas genom pelare 2 bör inte hindra att artikel 458 i CRR tillämpas, med tanke på att pelare 2 förväntas bli mindre verkningsfull när det gäller att motverka risken. För att utvärdera den föreslagna åtgärdens verkan är det lämpligt att förutsätta en situation där den befintliga åtgärden (eller ett jämförbart alternativ) inte längre tillämpas. FI planerar att dra tillbaka den befintliga pelare 2-åtgärden samtidigt som den nya åtgärden börjar gälla. I detta yttrande förutsätter ESRB därmed att de olika myndigheterna kommer att vidta erforderliga åtgärder för att säkerställa att det inte uppstår några luckor eller överlappningar i regelverket.

Bedömningen har även gjorts mot bakgrund av att sårbarheterna på den svenska bostadsmarknaden ser ut att fortsätta att växa. I varningen som utfärdades den 22 september 2016⁵¹ påpekade ESRB att den huvudsakliga sårbarheten i den svenska bostadssektorn på medellång sikt är en ökning av bostadspriserna, vilket skulle resultera i en övervärdering på marknaden, samt hög och ökande skuldsättning, särskilt bland vissa grupper av hushåll. Generellt sett kvarstår dessa problem, och det finns tecken på att sårbarheterna håller på att bli ännu större, till exempel när det gäller hushållens ökande skuldsättning.

ESRB anser vidare att de alternativa makrotillsynsverktyg 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 otillräckliga, eftersom de inte ger de önskvärda incitamenten, är för övergripande eller inte har någon verkan på den aktuella typen av risk, exponering eller kreditinstitut. ESRB finner även att åtgärden inte torde få någon oproportionerlig negativ inverkan på den inre marknaden eller andra nationella finansiella system.

ESRB anser därför att den strängare åtgärden är befogad, proportionerlig, ändamålsenlig och effektiv för ovanstående syfte. Denna bedömning har dock gjorts specifikt för att följa förfarandet i artikel 458 i CRR och påverkar inte utgången av den mer omfattande och mer ingående analys som ESRB ämnar genomföra inom en snar framtid i syfte att bedöma huruvida de systemriskerna som ESRB pekade på i sin varning 2016 på lämpligt sätt har åtgärdats av de svenska myndigheterna.

ESRB skulle dessutom vilja påpeka följande:

För det första måste åtgärden erkännas av de finländska myndigheternas om den ska ha någon verkan. Som ESRB har uppfattat det är de svenska myndigheterna säkra på att sådan ömsesidighet ska uppnås, utifrån diskussioner med medarbetare på FIN-FSA och det faktum att det finns ett samförståndsavtal om tillsyn över betydande filialer som gäller för det nordisk-baltiska nätverket. ESRB noterar att FI kommer att begära att ESRB rekommenderar ömsesidighet för den föreslagna åtgärden från andra medlemsstater enligt rekommendation ESRB/2015/2⁵². ESRB kommer endast att beakta denna begäran efter att underrättelse- och godkännandeförfarandet har avslutats och om och när beslut om den föreslagna åtgärden faktiskt tagits av de svenska myndigheterna, men ESRB är i princip öppen för en sådan rekommendation. ESRB noterar vidare att FI ämnar att samtidigt bilateralt begära ömsesidighet från de finländska myndigheterna. Detta skulle vara välkommet eftersom det skulle innebära att ömsesidighet kommer till stånd fortare.

⁵¹ Se Europeiska systemrisknämndens varning av den 22 september 2016 om sårbarheter på medellång sikt inom sektorn bostadsfastigheter i Sverige.

⁵² Europeiska systemrisknämndens rekommendation av den 15 december 2015 om bedömningen av gränsöverskridande effekter och frivillig ömsesidighet för makrotillsynsåtgärder.

Om åtgärden ska ha någon verkan beror även på i hur stor utsträckning den erkänns av andra medlemsstater som har kreditinstitut med verksamhet på den svenska bolånemarknaden. Särskilt filialer till nordiska kreditinstitut innehar en relativt stor andel av den svenska bolånemarknaden. Dessa kan därför få en konkurrensfördel om inte samma (eller likvärdiga) åtgärder gäller för dem och deras verksamhet med svenska bolån. Utvecklingen vad gäller bolån direkt från banker i utlandet eller via filialer bör också följas noggrant över tid, vilket även gäller förändringar i bolagsstrukturerna i aktuella nordiska bankgrupper.

För det andra är det mycket viktigt med tydlig kommunikation kring åtgärdens inverkan på de berörda kreditinstitutens kapitalkvot. Den föreslagna åtgärden kommer visserligen att ha begränsad inverkan på de totala kapitalkraven i nominella termer, men den kommer dock att innebära en minskning av det sammanlagda kapitalkravet uttryckt som en procentandel av de riskvägda tillgångarna i IRK-kreditinstitut. Inverkan på kapitalkvoten kan vara betydande på mellan 1,9 till 28,7 procentenheter beroende på upplägget i det enskilda institutet.⁵³ Matematiskt är detta en direkt konsekvens av att de riskvägda tillgångarna hos IRK-kreditinstitut blir högre och deras totala kapital förblir oförändrat. FI har offentligt redogjort för effekterna på enskilda institut i sin remisspromemoria och informerat kreditvärderingsföretag och berörda institut.

För det tredje skulle det vara bra för öppenhetens och ansvarskyldighetens skull om FI kunde vara tydligare med vilka kriterier man skulle tillämpa, eller vilka indikatorer man skulle använda, när beslut av denna typ fattas. ESRB förstår att det kanske inte är möjligt eller önskvärt att fastställa strikta kriterier för när åtgärden ska utvidgas eller avaktiveras. Det är dock meningen att åtgärder som vidtas enligt artikel 458 i CRR ska vara tillfälliga, med tanke på att den första tillämpningsperioden är två år som sedan kan förlängas med ett år i taget.

För det fjärde bör användning av systemriskbufferten övervägas om EU:s regelverk ändras så att det blir möjligt att tillämpa denna på en specifik kategori av exponeringar. ESRB antog i december 2017 ett yttrande om hur regelverket för strukturella makrotillsynsbufferar skulle kunna förbättras.⁵⁴ Framför allt föreslog ESRB att det borde vara tillåtet att tillämpa systemriskbufferten på en specifik kategori av exponeringar, alltså att den skulle kunna tillämpas endast på riskvägda tillgångar i en viss exponeringsklass. Om sådana ändringar skulle införas i den rättsliga ramen bör FI på nytt överväga om systemriskbufferten ska användas för att åtgärda underliggande systemrisk av mer strukturellt slag.

⁵³ Se *Förändrad metod för tillämpning av riskviktsgolvet för svenska bolån*, remisspromemoria, 28 mars 2018, Finansinspektionen Ref FI Dnr 18-6251, avsnitt 3.1.

⁵⁴ [Opinion to the European Commission on structural macroprudential buffers](#), ESRB, december 2017.