

Bedömning av ett svenskt meddelande i enlighet med artikel 458 i förordning (EU) nr 575/2013 om att tillämpa en strängare nationell åtgärd för bolånemarknaden

Inledning

Den 16 september 2020 meddelade svenska Finansinspektionen (FI) officiellt Europeiska systemrisknämnden (ESRB), i enlighet med artikel 458.2 d vi i kapitalkravsförordningen (CRR), 1 om sin intention att förlänga en nationell åtgärd för att begränsa risker som härrör från svenska bolån. FI är den behöriga myndigheten för tillämpningen av artikel 458 i CRR i Sverige.² 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 meddelandet. Yttrandet ska åtföljas av en bedömning av den nationella åtgärden vad gäller de punkter som nämns i artikel 458.2 i CRR.

ESRB:s bedömning fokuserar på nettofördelarna med den nationella åtgärd som vidtas 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:

- **Berättigande:** 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 den relativa ändamålsenligheten i dessa instrument?
- **Ändamålsenlighet:** Är det sannolikt att åtgärden kan uppnå sitt tänkta syfte?
- **Effektivitet och lämplighet:** Kommer åtgärden att uppnå sitt syfte på ett kostnadseffektivt sätt, dvs. är instrument och kalibrering lämpliga?

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 1 kap. 6 § andra stycket 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 meddelande 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).

- **Proportionalitet och inverkan på den inre marknaden:** Finns det en lämplig balans mellan åtgärdens kostnader och det problem som behöver åtgärdas, med beaktande av potentiella gränsöverskridande spridningseffekter? ESRB kan, i förekommande fall, 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 använt den bedömning som utfördes före dess varning av den 22 september 2016 och dess rekommendation av den 27 juni 2019⁵.

Avsnitt 1: Beskrivning och bakgrund

1.1 Beskrivning av åtgärden

Den föreslagna åtgärden är en förlängning av den aktuella åtgärd som har vidtagits enligt artikel 458 i kapitalkravsförordningen och som varit i kraft sedan den 31 december 2018. Den består av ett riskviktsgränsvärde på 25 procent för svenska bolån som åläggs kreditinstitut som använder den interna riskklassificeringsmetoden (IRK) (internmetoden). Den föreslagna åtgärden avser nationellt auktoriserade kreditinstitut⁶, eller ett antal av dessa institut, och omfattas av artikel 458.2 d vi i CRR. Åtgärden är tänkt att fortsätta motverka förändringar i riskintensiteten och berör riskvikter för att bemöta tillgångsbubblor i borsektorn och sektorn för kommersiella fastigheter. Åtgärden är en förlängning planerad att träda i kraft den 31 december 2020 för en period av ett år och kan eventuellt förlängas. 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 avser 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 bolån som beviljats till privatpersoner, men kan även innefatta vissa exponeringar mot småföretag med lån för vilka fastigheter har ställts som säkerhet. Denna klass kan dessutom inbegripa vissa exponeringar som säkerställts av andra fastigheter än bostadsfastigheter.

⁵ Se Europeiska systemrisknämndens varning ESRB/2016/11 av den 22 september 2016 och rekommendation ESRB/2019/9 av den 27 juni 2019 om sårbarheter på medellång sikt inom sektorn för bostadsfastigheter i Sverige och ESRB:s rapport *Vulnerabilities in the EU residential real estate sector*, september 2019.

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.

Förslaget till åtgärd gäller kreditinstitut som har tillstånd att använda IRK-metoden ("IRK-kreditinstitut") och som har en exponering mot svenska bolån. Detta inbegriper utländska kreditinstituts dotterbolag 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. Detta krav gäller enskilda institut och på konsoliderad nivå.

Golvet på 25 procent gäller den exponeringsvägda genomsnittliga riskvikten för ovannämnda 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.

FI har begärt ömsesidighet för befintliga åtgärder från andra medlemsstater enligt artikel 458.8 i CRR och ESRB:s styrelse beslutade att rekommendera ömsesidighet.⁹ ESRB:s rekommendation om ömsesidighet av den befintliga åtgärden kommer att fortsätta att gälla för åtgärden i dess förlängda form. FI underströk att ömsesidighet är fortsatt relevant för att undvika läckage och regelarbitrage. FI påpekar bl.a. att Danske Bank och Nordea står för en betydande del av utlåningen via sina filialer och att detta exponerar dessa banker mot risk relaterad till fastighetsmarknaden i Sverige.

1.2 Åtgärdens bakgrund

Den föreslagna förlängningen av åtgärden kommer i ett läge med svår ekonomisk kris, utlöst av effekterna av covid-19-pandemin. I dagsläget är det dock fortfarande oklart hur långvarig och djup den ekonomiska chocken blir som utlösts av covid-19. I sitt meddelande om förlängning av åtgärden nämner FI inte explicit effekterna av chocken. Inte desto mindre står dock redan klart att pandemin får en djupgående negativ effekt på företag världen över. Detta kommer att leda till en ökad skuldsättning på global nivå, även för svenska banker.

FI tillämpar åtgärden i enlighet med artikel 458 i CRR sedan den 31 december 2018. Dessförinnan tillämpades sedan maj 2013 ett riskviktsgolv för svenska bolån inom pelare 2-ramverket. Golvet infördes som en del av bedömningen av tillsynskapital under pelare 2 för att täcka risker som inte helt fångas upp av de lagstadgade kapitalkraven.

FI indikerade att den primära motiveringen för att tillämpa en strängare nationell åtgärd var att Sverige upplever en kraftig och utdragen uppbyggnad och intensifiering av systemrisk, relaterad till bostadsmarknaden. Även om bopriserna inte längre ökar lika snabbt är de fortsatt övervärderade och

⁹ Se ESRB:s rekommendation ESRB/2018/8 av den 5 december 2018, https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/recommendations/2019/esrb.amendment190211_2015_2.sv.pdf

hushållens skuldsättning, som främst utgörs av bolån, ökar fortfarande.¹⁰ En chock i bopriser eller räntor skulle fortsätta att orsaka allvarliga problem för både det finansiella systemet och den svenska ekonomin i allmänhet. Därför är det viktigt att kreditinstituten har motståndskraft så att de kan stå emot chocker utan att göra alltför stora begränsningar i kreditutbudet.

Vidare anses den genomsnittliga riskvikten på portföljnivå inte fullt ut beakta kreditrisken i den svenska bolånemarknaden. Under lång tid har kreditförluster till följd av svenska bolån varit mycket låga. FI anser således att IRK-modeller – vars parametrar baseras på historiska observationer – inte till fullo återspeglar den systemrisk som är relaterad till stigande bopriser och hushållens ökande skuldsättning.

Avsnitt 2: Analys av underliggande systemrisk

I sin rekommendation av den 27 juni 2019 rekommenderar ESRB de svenska nationella myndigheterna att övervaka sårbarheterna och aktivera eller förstärka makrotillsynsåtgärder. ESRB:s bedömning 2019 visade att även om tillväxttakten på bopriser hade minskat var dessa fortfarande övervärderade och hushållens skuldsättning hade ökat betydligt.

2.1 Sårbarheter inom borsektorn

Även om tillväxttakten för bopriser minskat är dessa priser fortsatt övervärderade i Sverige. Bopriserna ökade med 8,1 procent i årstakt i augusti 2020, enligt Valueguard's HOX index, med särskilt fokus på bostäder. Bopriserna ökade med 6,5 procent mellan det andra kvartalet 2018 och det andra kvartalet 2020, en minskning från den 30-procentiga ökningstakt som noterats fram till det tredje kvartalet 2017.¹¹ Därefter har prisökningstakten avtagit.¹² Inte desto mindre visar vanliga indikatorer på en potentiell övervärdering, t.ex. priser i förhållande till inkomster och i förhållande till hyresnivåer samt till modellbaserade mätmetoder. Dessa indikatorer visar på en betydande övervärdering på bostadsmarknaden på mellan 30 och 50 procent.¹³ Med tanke på denna övervärdering och den covid-19- relaterade ekonomiska nedgången föreligger en icke försumbar risk för en större priskorrigerings i borsektorn.

Ökningen i bopriser har fått stöd av god tillgång till bolån och låga räntenivåer. Under de senaste åren har de låga räntenivåerna bidragit till att bopriserna gått upp och till att belåningen ökat med ungefär 5,4 procent per år.¹⁴ **Osäkerheten på bostadsmarknaden har ökat framför allt mot bakgrund av den höga osäkerhet som**

¹⁰ Se rekommendation ESRB/2019/9 av den 27 juni 2019 om sårbarheter på medellång sikt inom sektorn för bostadsfastigheter i Sverige och ESRB:s rapport *Vulnerabilities in the EU residential real estate sector*, september 2019.

¹¹ Se ESRB:s risk dashboard, mars 2018, diagram 3.13.

¹² Se diagram 21 i rapporten *Finansiell stabilitet 2020:1*, Sveriges riksbank.

¹³ Se ESRB:s risk dashboard, juni 2020, diagram 3.12. För en detaljerad beskrivning av metoden, se ruta 3 i rapporten "Financial Stability Review", ECB, november 2015.

¹⁴ Se ESRB:s risk dashboard juni 2020, diagram 3.1, för en översikt över den årliga ökningstakten för lån från monetära finansinstitut till hushåll.

råder om de ekonomiska konsekvenserna av covid-19-pandemin. Det är fortfarande mycket osäkert vilka konsekvenser covid-19 kommer att få för bostadsmarknaden. Om den ekonomiska nedgång som förorsakats av covid-19 leder till högre arbetslöshet och inkomstbortfall skulle detta kunna medföra att hushållen vacklar under skuldbördan av sina (redan nu höga) skuldnivåer. Detta kan i sin tur leda till tvångsförsäljningar, vilket slår mot bopriserna. Ännu har dock ingen sådan utveckling observerats. Samtidigt kan pandemin ha lett till ökad efterfrågan på olika segment av bostäder och därmed till stigande priser på dessa speciella segment.

De flesta bolån har rörlig ränta, vilket gör bostadsmarknaden känsligare för ränteförändringar. Ungefär 60 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 som kan kopplas 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. Förhållandet mellan hushållens skulder och disponibla bruttoinkomster var 175 procent under det fjärde kvartalet 2019. Detta är bland de högsta nivåerna i EU och beror främst på en kraftig ökning av bolån.¹⁵ Hushållens skuldsättning, mätt t.ex. med inkomstskuldsättning (debt-to-income – DTI), var fortsatt på höga nivåer (209 procent).¹⁶ Den genomsnittliga belåningsgraden (loan-to-value – LTV) låg på 65,5 procent och en stor andel av de beviljade bolånen (51 procent) har en relativt hög belåningsgrad (högre än 70 procent).¹⁷ I nuläget har nästan hälften av de befintliga bolånen en belåningsgrad på 70–85 procent¹⁸.

Även om hushållens marginaler är goda kan de snabbt försämrats om räntorna stiger. I genomsnitt har hushåll med nya bolån kvar cirka 38 procent av sin disponibla inkomst när bolåneutgifterna har betalats, vilket till viss del kan förklaras av de låga räntenivåerna.¹⁹ Eftersom 60 procent av bolånen har rörlig ränta är bolånekostnaderna och hushållens skuldsättning känsliga för ränteändringar. Med dagens räntenivåer har cirka 9 procent av hushållen med nya bolån mindre än 5 000 kronor över varje månad, beräknat utifrån faktisk ränta och amorteringar och med avdrag för levnadsomkostnader. Om räntorna skulle öka till ungefär 7 procent skulle

¹⁵ Se ESRB:s risk dashboard, juni 2020, diagram 2.10.

¹⁶ Se *Stabiliteten i det finansiella systemet*, Finansinspektionen, 2 april 2020.

¹⁷ Se *Den svenska bolånemarknaden*, Finansinspektionen, 2 april 2020. Se även ESRB:s risk dashboard, juni 2020, diagram 2.10.

¹⁸ Se *Den svenska bolånemarknaden*, Finansinspektionen, 2 april 2020, diagram 5.

¹⁹ Se *Den svenska bolånemarknaden*, Finansinspektionen, 2 april 2020, diagram 22. Den genomsnittliga bolåneräntan är ungefär 2 procent (detta var genomsnittet för åren 2015–2017). Se *Den svenska bolånemarknaden*, Finansinspektionen, 4 april 2018, anmärkningen till diagram 28.

andelen hushåll som har mindre än 5 000 kronor kvar varje månad vara 31 procent av hushållen med nya bolån.²⁰

Hushållens kreditillväxt var fortsatt kraftig, med en årlig tillväxttakt på 5,4 procent i mars 2020. Bolån är den främsta drivkraften bakom utvecklingen i hushållens skuldsättning, med en årlig tillväxttakt på 5,3 procent i mars 2020. Amorteringskravet som infördes i Sverige 2016 och de strängare amorteringskraven 2018 har ökat amorteringarna. Mellan 2018 och 2019 låg dock den genomsnittliga amorteringstakten oförändrat på runt 2,2 procent.²¹

2.3 Sårbarheter inom banksektorn

De svenska bankerna är kraftigt exponerade mot borsektorn. 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 70 procent av Sveriges BNP. För de tre största bankerna 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 andra medlemsstater med sårbarheter i borsektorn. Anledningen till detta är det golv på 25 procent som för närvarande tillämpas via artikel 458 i förordning (EU) nr 575/2013. Den genomsnittliga primärkapitalrelationen i det svenska banksystemet var 19 procent under det första kvartalet 2020, vilket är högre än EU-genomsnittet på 16 procent. De svenska bankerna har även en låg andel nödlidande lån på i genomsnitt 1 procent.²² Den genomsnittliga IRK-riskvikten för bolån i Sverige ligger på 25 procent (tillämpas via artikel 458). Utan detta mått skulle riskvikterna ligga mellan 3,1 procent och 13,6 procent för de nio största IRK-bankerna (vilka står för runt 90 procent av den totala bolånemarknaden i Sverige).

Bankernas finansieringsstruktur kan utgöra en sårbarhet när det gäller likviditet, även med tanke på den höga nivån av sammanlänkning och exponeringar mot bostadsmarknaden via säkerställda obligationer.

De svenska bankerna har en hög andel marknadsfinansiering, varav en betydande del i utländsk valuta. De största bankerna är nära sammanlänkade 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.²³ En ogynnsam utveckling på den svenska bostadsmarknaden torde således påverka de svenska

²⁰ Se *Den svenska bolånemarknaden*, Finansinspektionen, 2 april 2020, diagram 23.

²¹ Se *Den svenska bolånemarknaden*, Finansinspektionen, 2 april 2020, diagram 17.

²² Se Europeiska bankmyndighetens risk dashboard för kvartal 1 2020, avsnitt 4.1.

²³ Se diagram 28. i rapporten *Finansiell stabilitet 2020:1*, Sveriges riksbank.

bankerna utöver direkta lånexponeringar både på skuldsidan, i form av finansieringsproblem, och på tillgångssidan, i form av prisjustering av säkerställda obligationer.

Avsnitt 3: Åtgärdens ändamålsenlighet och effektivitet

3.1 Åtgärdens effekt på den aktuella risken

Denna åtgärd är dessutom 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 (se avsnitt 1.2).

Kalibreringen av minimiriskvikten till 25 procent, som ligger kvar på oförändrad nivå i den föreslagna åtgärden, ansågs av ESRB den 21 juni 2018 vara en lämplig och tillräcklig policyåtgärd för att komma tillrätta med de konsekvenser som sårbarheterna på bostadsmarknaden i Sverige innebär för **banksystemet**. Genom pelare 2-åtgärden infördes ett riskviktsgolv i maj 2013, som omkalibrerades till 25 procent i september 2014.²⁴ År 2018 infördes artikel 458-åtgärden och ESRB bedömde i rapporten *Vulnerabilities in the EU residential real estate sector*, september 2019, och rekommendationen av den 27 juni 2019 att mixen av olika makrotillsynsåtgärder säkerställde att bankernas kapitalbuffertar låg på en robust nivå.

Syftet med den föreslagna åtgärden är inte främst att komma till rätta med riskerna förknippade med de sårbarheter som kommer följer av hushållens höga och ökande skuldsättning eller prisutvecklingen på bostadsmarknaden. FI hanterade sårbarheterna på hushållssidan genom åtgärder i form av en belåningsgrad på 85 procent och ett amorteringskrav kopplat både till belåningsgrad för bolån och till låntagarens egen skuldkvot. Genom den föreslagna åtgärden hanteras dessa risker indirekt genom att bankernas motståndskraft upprätthålls vid en eventuell nedgång i bostadssektorn och sämre kreditkvalitet i bolåneportföljer.

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 direktiv 2013/36/EU och CRR skulle kunna sättas in för att motverka systemriskökningen med beaktande av de olika verktygens relativa ändamålsenlighet. Dessa verktyg måste övervägas innan strängare nationella åtgärder vidtas enligt artikel 458 i CRR.²⁵ Denna fråga analyserades redan i ESRB:s bedömning av den ursprungliga åtgärden. Huvudargumenten för att de andra åtgärderna inte bedömdes som lämpliga alternativ till den planerade förlängningen av åtgärden enligt artikel 458 CRR är fortfarande desamma.

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

²⁴ Mer information om kalibrering finns i *Riskviktsgolv för svenska bolån*, Finansinspektionen, maj 2013, och *Kapitalkrav för svenska banker*, Finansinspektionen, september 2014.

²⁵ Enligt artikel 458 i CRR ändrad genom CRR II behöver det från och med den 28 december 2020 inte göras någon bedömning av varför artiklarna 101, 103, 104 och 105 inte längre är lämpliga för att hantera de identifierade makrotillsynsriskerna och systemriskerna.

Relevanta 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. Relevanta myndigheter kan fastställa riskvikter för exponeringar säkrade genom panträtt i fast egendom på mellan 35 och 150 procent. De kan dessutom införa strängare kriterier för tillämpning av riskvikten på 35 procent.

Eftersom 95 procent av exponeringarna på den svenska bolånemarknaden innehas av IRK-kreditinstitut, och riskvikterna enligt IRK-metoden är relativt låga, skulle artikel 124 i CRR inte bidra till att syftena med åtgärden uppnåddes. 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 (loss given default – LGD)) för banker som tillämpar IRK-metoden för kreditrisker (artikel 164 i CRR ändrad genom CRR II)

Relevanta 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.²⁶ LGD-värdet är en av parametrarna som används i riskviktsfunktionen. Om LGD-värdet höjs innebär det indirekt att riskvikten, och de därmed följande kapitalkraven, höjs.

Utan denna åtgärd skulle de genomsnittliga riskvikter som tillämpas av svenska IRK-kreditinstitut variera mellan 3,1 och 13,6 procent, beroende på de mycket låga kreditförluster som under lång tid har observerats. Den genomsnittliga riskvikten i samtliga svenska IRK-banker är dessutom endast 4,5 procent. Kreditriskmodeller för svenska bolån genererar ofta så låga riskvikter beroende på historiskt mycket låga kreditförluster. FI anser att dessa låga riskvikter inte helt motsvarar de potentiella kreditförlusterna för svenska bolån vid en allvarlig nedgång.

Skillnaderna i skattningen av riskvikter återspeglar de enskilda kreditinstitutens konservatism när det gäller skattning av sannolikheten för fallissemang (probability of default – PD) och inte nödvändigtvis skillnader i låntagarnas riskprofiler. De historiskt låga nivåerna på kreditförluster påverkar både PD- och LGD-skattningarna i IRK-metoden. De enskilda kreditinstitutet tillämpar olika nivåer av konservatism när de skattar låntagarnas sannolikhet för fallissemang.

Att höja LGD-golvet för bolån skulle öka dessa skillnader i riskvikter mellan IRK-kreditinstitut och kan resultera i en oproportionerlig ökning av riskvikterna för vissa 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

²⁶ Artikel 164.4 i CRR.

riskviktsgolv på 25 procent skulle LGD-golvet 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. Ett högre LGD-golv skulle dessutom påverka beräkningen av förväntad förlust enligt artiklarna 158 och 159 i CRR. Det skulle dessutom öka komplexiteten för marknadsaktörerna och minska transparensen på marknaden när det gäller IRK-riskvikter. Enligt FI:s åsikt bör systemriskerna inte explicit beaktas i interna modeller.

c) Systemriskbuffert (artikel 133 i direktiv 2013/36/EU)

Medlemsstaterna kan införa en systemriskbuffert (systemic risk buffer – SyRB) för att avvärja långsiktiga icke-konjunkturbetingade system- eller makrotillsynsrisker som inte omfattas av CRR. Krav på systemriskbuffert kan ställas på alla 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 tre största bankerna ska ha en systemriskbuffert på 3 procent av alla sina exponeringar för att bemöta den risk som ett stort, koncentrerat och sammanlänkat banksystem innebär.

Syftet med den föreslagna åtgärden är att begränsa den risk som en allvarlig konjunkturedgång på bostadsmarknaden innebär, och där systemriskbufferten därför inte skulle vara tillämplig. Systemriskbufferten kan endast användas för att bemöta icke-konjunkturbetingade risker. Den svenska bolånemarknaden och borsektorn uppvisar vissa sårbarheter av strukturell natur. Detta till trots införde FI åtgärden på grund av höga och ökande konjunkturbetingade risker på bostadsmarknaden.

Även när direktiv (EU) 2019/878²⁷ blir tillämpligt och gör det möjligt att använda en sektoriell systemriskbuffert som kan utformas med särskilt fokus på exponeringar mot bostadsmarknaden, skulle en sådan systemriskbuffert inte åtgärda den identifierade risken i samma omfattning. När CRD V träder i kraft den 29 december 2020 kommer det visserligen att bli möjligt att införa en sektoriell systemriskbuffert, men detta bedömdes inte som ett lämpligt alternativ. FI informerade ESRB om att huvudskälen för detta: det skulle medföra en bestraffning av de IRK-bankerna som har mest konservativa antaganden, mindre skillnader i riskvikt skulle kunna förstärkas markant i det resulterande tilläggskapitalet och att det skulle bli svårt att uppnå tydlig kommunikation och ömsesidighet. För att uppnå samma kapitalhöjande effekt som riskviktsgolvet på 25 procent skulle en sektoriell systemriskbuffert dessutom behövas fastställas till cirka 100 procent för de exponeringar som har lägst riskvikter (utan golv). Detta visar att en sektoriell systemriskbuffert på den nivå som anges i CRD V²⁸ inte kan uppnå samma resultat som riskviktsgolvet.

²⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2019/878 av den 20 maj 2019 om ändring av direktiv 2013/36/EU vad gäller undantagna enheter, finansiella holdingföretag, blandade finansiella holdingföretag, ersättning, tillsynsåtgärder och tillsynsbefogenheter och kapitalbevarande åtgärder (EUT L 150, 7.2019, s. 287).

²⁸ Enligt CRD V ska ett förstärkt meddelandeförfarande tillämpas om det kombinerade systemriskbuffertvärdet är mer än 3 procent och upp till 5 procent, samt att Europeiska kommissionen behöver ge sitt godkännande om värdet överstiger 5 procent. Det visar att redan en nivå på 5 procent av en (sektoriell) systemriskbuffert skulle anses vara hög.

d) Kontracyklisk kapitalbuffert (artikel 136 i direktiv 2013/36/EU)

I CRD IV infördes den kontracykliska kapitalbufferten (countercyclical capital buffer – CCyB) för att åtgärda en del av procyklikaliteten i det finansiella systemet. Kravet på en kontracyklisk kapitalbuffert gäller för inhemska exponeringar. De kontracykliska buffertvärdena fastställs av den utsedda myndigheten varje kvartal. De utsedda myndigheterna tillämpar en särskild metod som bygger på ESRB:s rekommendation.²⁹ FI har nyligen sänkt bufferten från 2,5 procent till 0 procent med tanke på de potentiella effekterna av covid-19.

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. Som beskrivs i avsnitt 2 motverkar den föreslagna åtgärden både konjunkturbetingade och strukturella risker med de svenska bolånen. Den kontracykliska kapitalbufferten torde inte på lämpligt vis motverka den risk som de svenska myndigheterna har identifierat eftersom den även skulle påverka exponeringar mot icke-finansiella företag.

e) Pelare 2 (artiklarna 103, 104 och 105 i direktiv 2013/36/EU)

Relevanta myndigheter 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.

När CRD V blir tillämplig från och med den 29 december 2020 finns nuvarande artikel 103 ("Tillämpning av tillsynsåtgärder på institut med liknande riskprofiler") inte längre med.

Pelare 2-åtgärder är av mikrotillsynskaraktär i linje med CRD V, medan risken ligger på makrotillsynsnivå. Det är helt uppenbart att de risker och sårbarheter som har identifierats på den svenska bostadsmarknaden inte utgör någon idiosynkratisk risk relaterad till ett visst instituts riskprofil.

f) Artikel 101 i direktiv 2013/36/EU ("Pågående översyn av tillstånd att använda internmetoder")

- **Att använda artikel 101 i direktiv 2013/36/EU 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. FI fortsätter att granska IRK-modellerna för de svenska bolånen för att säkerställa att det görs en tillräcklig konjunktur- och nedjustering för kalibreringen av PD och LGD, men dessa åtgärder väntas inte leda till att riskvikterna höjs till en nivå som är tillräckligt nära 25 procent.

²⁹ Se rekommendation ESRB/2014/1 om riktlinjer för fastställandet av kontracykliska buffertvärden.

Avsnitt 4: Analys av åtgärdens nettofördelar

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 borsektorn i Sverige måste alltjämt noga övervakas, särskilt med tanke på effekterna av covid-19. 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-kreditinstituten i stort sett förbli desamma räknat i nominella termer. På grund av de stora och växande sårbarheterna i den svenska borsektorn (se avsnitt 2) måste den framtida utvecklingen noggrant följas och den penningpolitiska inriktningen eventuellt justeras ytterligare.

Eftersom den föreslagna åtgärden inte väsentligen ändrar kapitalkraven i nominella termer kan dess inverkan på bankernas finansieringskostnader, lånemarginaler och ekonomiska tillväxt förväntas bli begränsad. Så som åtgärden är utformad förefaller det som om de nuvarande nominella kapitalkraven förblir oförändrade, förutsatt att åtgärden erkänns och tillämpas av andra medlemsstater. 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 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 förlängning av den åtgärd som tillämpats sedan december 2018 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 ingen väsentlig negativ inverkan tidigare har kunnat ses med den nuvarande artikel 458-åtgärden.

Från första kvartalet 2018 till första kvartalet 2020 har bolånen till hushåll ökat med cirka 11 procent. Lånetillväxten för bolån har varit robust i Sverige och uppgick i mitten av 2020 till cirka 6 procent, vilket är i linje med den tillväxttakt som noterades i mitten av 2018.

Spridningen till andra typer av utlåning till hushåll och icke-finansiella företag i Sverige förefaller vara begränsad. Andelen bolån av den totala mängden lån till hushåll uppgår till cirka 53 procent och har knappt förändrats från första kvartalet 2018 till första kvartalet 2020.

Finansinstitut som inte är banker har kommit in på den svenska bolånemarknaden först under senare tid, och deras marknadsandel är fortfarande försumbar³⁰. Svenska försäkringsbolags och pensionsfonders direktinvesteringar i bolån är försumbara.³¹ 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 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 komplicera makrotillsynen. Dessa nya aktörer omfattas inte av de befintliga makrotillsynsverktygen. De behöver t.ex. 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, vid behov, uppdatera verktygslådan för makrotillsyn.

Utländska banker stod för cirka 17 procent av de nya svenska bolånen i slutet av första kvartalet 2020. I slutet av första kvartalet 2018 var motsvarande andel cirka 13 procent. Utifrån bankstatistik, sammanställd av Banken för internationell betalningsutjämning, har de utländska bankernas lånestock i Sverige inte förändrats utöver de vanliga marknadsvariationerna sedan åtgärden infördes.

4.3 Effekter på kreditinstitutens koncerninterna agerande

Eftersom kreditinstituten redan uppfyller det högre kapitalkravet är det osannolikt att åtgärden skulle ge upphov till väsentliga ändringar av agerandet inom institutens koncernstrukturer. 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 vidta motsvarande åtgärd. FI underströk att ömsesidighet är fortsatt relevant eftersom dessa länders banksektor, via sina filialer, kan vara direkt eller indirekt exponerad mot risker kopplade till fastighetsmarknaden i Sverige.

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.

³⁰ Se fördjupningen "Nya aktörer på bolånemarknaden" i *Finansiell stabilitetsrapport 2018:1*, Sveriges riksbank, s. 31–34.

³¹ Se även ruta 5 i Eiopas *Financial Stability Report, December 2017*.

Slutsatser

Huvudsyftet med förlängningen av åtgärden är att fortsätta bemöta risken för tillgångsbubblor inom borsektorn och deras potentiella spridningseffekter. I sin rekommendation av den 27 juni 2019 slog ESRB fast att makrotillsynsåtgärderna i Sverige var lämpliga.

Bedömningen har gjorts mot bakgrund av att sårbarheterna på den svenska bostadsmarknaden tycks fortsätta att öka. I varningen som utfärdades den 22 september 2016 och rekommendationen av den 27 juni 2019³² påpekade ESRB att de huvudsakliga sårbarheterna i den svenska borsektorn på medellång sikt är en ökning av bopriserna, vilket skulle resultera i en övervärdering på marknaden, samt hög och ökande skuldsättning, särskilt bland vissa grupper av hushåll. Tillväxttakten för bopriser har visserligen dämpats under senare år men överlag är priserna fortsatt övervärderade, vilket innebär att farhågorna kvarstår. Det finns även belägg för ökande sårbarheter, t.ex. vad gäller hushållens ökande skuldsättning.

Dessa sårbarheter kommer sannolikt att förstärkas med tanke på osäkerheten kring de negativa effekterna av covid-19-pandemin och den ekonomiska nedgången i samband med detta. ESRB anser att rådande ekonomiska kris, utlösts av covid-19-pandemin, intensifierar riskerna inom företagssektorn i hela EU och globalt. Mot denna bakgrund kommer hushållens skuldsättning sannolikt att öka under kommande kvartal. ESRB anser att den föreslagna förlängningen av åtgärden inte står i strid med det övergripande syftet att säkerställa utlåning till realekonomin under denna ekonomiska kris. Här är det viktigt med tydlig kommunikation där man förklarar för allmänheten att förlängningen av denna åtgärd är i linje med övriga åtgärder som har vidtagits med anledning av covid-19-pandemin.

ESRB anser vidare 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 otillräckliga, eftersom de inte ger de önskvärda incitamenten, är för övergripande eller inte i samma utsträckning bemöter 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 förfarandet enligt artikel 458 i CRR och föregriper inte resultatet av granskningen enligt rekommendationen av den 27 juni 2019.

ESRB skulle dessutom vilja påpeka följande:

För det första: om åtgärden ska få någon verkan beror också på i hur stor utsträckning den även fortsättningsvis erkänns av andra medlemsstater som har kreditinstitut med verksamhet på den svenska

³² Se Europeiska systemrisknämndens varning av den 22 september 2016 om sårbarheter på medellång sikt inom sektorn bostadsfastigheter i Sverige och Europeiska systemrisknämndens rekommendation av den 27 juni 2019.

bolånemarknaden. ESRB:s rekommendation om ömsesidighet för den befintliga åtgärden³³ kommer att fortsätta att gälla för åtgärden i dess förlängda form.

För det andra: åtgärden bör bedömas på nytt när det är tydligare vilka konsekvenser covid-19-pandemin kommer att ha för den svenska bomarknaden och hushållens skuldsättning. I nuläget är det högst oklart vilka effekter den kommer att få och någon säker bedömning kan följaktligen inte göras.

ESRB stöder därför FI:s avsikt att förlänga tillämpningsperioden för en strängare nationella åtgärd. ESRB framhåller samtidigt ånyo att de svenska myndigheterna fortlöpande behöver följa upp de frågor som togs upp i ESRB:s bedömning av den ursprungliga åtgärden. Detta behövs för att säkerställa att åtgärden är effektiv och för att undvika oönskade konsekvenser.

³³ Se rekommendation ESRB/2015/2 om bedömningen av gränsöverskridande effekter och frivillig ömsesidighet för makrotillsynsåtgärder.