



Utvärderingsgrupp för nationella makrotillsynsåtgärder

Bedömning av Sveriges anmälan i enlighet med artikel 458 förordning (EU) nr 575/2013 om förlängning av en strängare nationell åtgärd för bostadslån

Bakgrundsnot

Inledning

Den 20 september 2021 underrättade Finansinspektionen (FI) officiellt Europeiska systemrisknämnden (ESRB) i enlighet med artikel 458.2 d iv i kapitalkravsförordningen¹ om sin avsikt att förlänga en nationell åtgärd för att begränsa riskerna med svenska hypotekslån. FI är den utsedda myndighet som ansvarar för tillämpningen av kapitalkravsförordningens artikel 458 i Sverige.² Enligt artikel 458.4 jämförd med artikel 458.9 i kapitalkravsförordningen ska ESRB avge ett yttrande till rådet, Europeiska kommissionen och Sverige inom en månad efter mottagandet av underrättelsen. Yttrandet ska åtföljas av en bedömning av den nationella åtgärden i enlighet med artikel 458.2 i kapitalkravsförordningen.

ESRB:s bedömning är inriktad på nettofördelarna med den nationella åtgärden för att upprätthålla den finansiella stabiliteten. Procedurbestämmelserna för tillhandahållande av yttranden enligt artikel 458 i kapitalkravsförordningen klargörs i beslut ESRB/2015/4³. ESRB har särskilt bedömt åtgärdens logiska grund och fördelar utifrån följande kriterier.

- **Motivering:** Har systemriskens intensitet förändrats och utgör den ett hot mot den finansiella stabiliteten på nationell nivå? Kan alternativa instrument som föreskrivs i kapitalkravsdirektivet⁴ och i kapitalkravsförordningen på ett adekvat sätt hantera risken, med beaktande av deras relativa effektivitet?
- **Ändamålsenlighet:** Är det sannolikt att åtgärden kommer att uppnå det avsedda målet?
- **Effektivitet och lämplighet:** Kommer åtgärden att uppnå sitt mål på ett kostnadseffektivt sätt, dvs. är instrumentet och kalibreringen 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 första kapitlet, avsnitt 4, andra stycket i lagen om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersföretag (2014:968) har FI befogenhet att vidta åtgärder som omfattas av artikel 458 i kapitalkravsförordningen.

³ Europeiska systemrisknämndens beslut av den 16 december 2015 om en samordningsram för relevanta myndigheters underrättelse om nationella makrotillsynsåtgärder, ESRB:s förfarande för att avge yttranden och utfärda rekommendationer samt upphävande av beslut ESRB/2014/2 (ESRB/2015/4) (EUT C 97, 12.3.2016, s. 28).

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

- **Proportionalitet och inverkan på den inre marknaden:** Finns det en lämplig balans mellan de kostnader som åtgärden medför och det problem som åtgärden syftar till att lösa, med beaktande av eventuella gränsöverskridande spridningseffekter? ESRB får vid behov föreslå ändringar av åtgärden för att mildra eventuella negativa spridningseffekter.

ESRB:s bedömning bygger i stor utsträckning på information från och diskussioner med FI och dess personal. ESRB har också förlitat sig på den bedömning som den gjorde innan den utfärdade sin varning av den 22 september 2016⁵ och sin rekommendation av den 27 juni 2019^{6,7}

Avsnitt 1: Beskrivning av och bakgrund till åtgärden

1.1 Beskrivning av åtgärden

Förslaget till åtgärd är en förlängning av den nuvarande åtgärden enligt artikel 458 i kapitalkravsförordningen, som har varit i kraft sedan den 31 december 2018. Den består av ett riskviktsgolv på 25 procent för svenska hypotekslån som tillämpas på kreditinstitut som använder internmetoden (IRB). Utkastet till åtgärd är inriktat på nationellt auktoriserade kreditinstitut⁸, eller en undergrupp av dessa institut, och omfattas av artikel 458.2 d iv i kapitalkravsförordningen. Åtgärden är avsedd att fortsätta mildra förändringarna i riskintensiteten och gäller riskvikter som är inriktade på tillgångsbubblor i bostadsfastighetssektorn. Åtgärden är en förlängning som enligt planerna ska träda i kraft den 31 december 2021 och vara i två år. Eftersom den föreslagna utvidgningen av åtgärden ökar riskvikterna för identifierade exponeringar med i genomsnitt mer än 25 procent är artikel 458.10 i kapitalkravsförordningen inte tillämplig.

De hypotekslån som omfattas av åtgärden består av hushållsexponeringar⁹ mot svenska gäldenärer med säkerhet i fast egendom¹⁰ (i denna bedömning kallade ”svenska hypotekslån”). Exponeringsklassen består till stor del av hypotekslån som beviljas privatpersoner, men den kan också omfatta vissa exponeringar mot småföretag med lån med säkerhet i fastigheter. Dessutom kan den omfatta vissa exponeringar med säkerhet i andra fastigheter än bostadsfastigheter.

Förslaget till åtgärd gäller kreditinstitut som har tillstånd att använda internmetoden (”IRB-kreditinstitut”) och som har emitterat svenska hypotekslån. Detta omfattar dotterbolag till utländska kreditinstitut som är baserade i Sverige. Filialer till utländska kreditinstitut och utländska bankers direkta gränsöverskridande exponeringar täcks genom den befintliga åtgärden.

⁵ Europeiska systemrisknämndens varning av den 22 september 2016 om sårbarheter på medellång sikt inom bostadsfastighetssektorn i Sverige (ESRB/2016/11) (EUT C 31, 31.1.2017, s. 55).

⁶ Europeiska systemrisknämndens rekommendation av den 27 juni 2019 om sårbarheter på medellång sikt inom bostadsfastighetssektorn i Sverige (ESRB/2019/9) (EUT C 366, 30.10.2019, s. 35).

⁷ Se ”Sårbarhet i bostadsfastighetssektorerna i EES-länderna”, ESRB, september 2019.

⁸ Vid denna bedömning har termen bank samma betydelse som ”kreditinstitut” enligt definitionen i artikel 4 i kapitalkravsförordningen.

⁹ Artikel 147.2 d i kapitalkravsförordningen.

¹⁰ Artikel 154.3 i kapitalkravsförordningen.

Kreditinstitut som använder schablonmetoden för att beräkna kapitalkravet för kreditrisk påverkas inte. Kravet gäller både enskilda institut och på konsoliderad nivå.

Golvet på 25 procent gäller den exponeringsvägda genomsnittliga riskvikten för den portfölj med svenska hypotekslån som nämns ovan. Den exponeringsvägda genomsnittliga riskvikten beräknas genom att portföljens riskvägda exponering (beräknad i enlighet med artiklarna 154 och 154.3 i kapitalkravsförordningen) divideras med exponeringens storlek vid fallissemang (EAD).

FI begärde att andra medlemsstater skulle vidta motsvarande åtgärder i enlighet med artikel 458.8 i kapitalkravsförordningen, och ESRB:s styrelse beslutade att rekommendera ömsesidighet.¹¹ ESRB:s rekommendation om ömsesidig tillämpning av den befintliga åtgärden fortsätter att gälla för åtgärden i dess utvidgade form. FI betonade att ömsesidighet fortfarande är relevant för att undvika läckage och regleringsarbitrage. FI framhåller särskilt att det förekommer betydande utlåning via filialer till Danske Bank och Nordea, vilket exponerar dessa banker för den risk som är kopplad till fastighetsmarknaden i Sverige.

1.2 Bakgrund till åtgärden

FI har tillämpat åtgärden enligt artikel 458 i kapitalkravsförordningen sedan den 31 december 2018. Tidigare har ett riskviktsgolv för svenska hypotekslån inom ramen för pelare 2 tillämpats sedan maj 2013. Golvet infördes som en del av den tillsynsmässiga kapitalbedömningen inom pelare 2 för att täcka risker som inte helt fångas upp av de lagstadgade kapitalkraven.

FI uppgav att det främsta skälet till att fortsätta tillämpa en strängare nationell åtgärd var att Sverige genomgår en betydande och långvarig uppbyggnad och intensifiering av systemriskerna med bostadsmarknaden. Bostadspriserna har fortsatt att stiga kraftigt och är fortfarande övervärderade och hushållens skuldsättning, som främst består av bolån, fortsätter att öka. Enligt uppgifter från Europeiska bankmyndigheten (EBA)¹² var omkring 38 procent av de svenska bankernas totala lån och förskott under första kvartalet 2021 hypotekslån, vilket är den fjärde största andelen av alla EES-länder. En chock i bostadspriser eller räntor fortsätter att vara en risk som potentiellt kan orsaka allvariga problem för både det finansiella systemet och den svenska ekonomin som helhet. Kreditinstitutens motståndskraft är därför viktig för att de ska kunna stå emot chocker utan att alltför mycket begränsa kredittillgången.

Dessutom bedöms de genomsnittliga riskvikterna på portföljnivå inte fullt ut fånga upp de systemriskerna som är kopplade till den svenska bolånemarknaden. Kreditförlusterna på svenska hypotekslån har varit mycket små under lång tid. FI anser därför att internmetodmodellerna – vars parametrar bygger på historiska observationer – inte fullt ut

¹¹ Rekommendation från Europeiska systemrisknämnden av den 15 januari 2019 om ändring av rekommendation ESRB/2015/2 om bedömning av gränsöverskridande effekter av och frivillig ömsesidighet för makrotillsynsåtgärder (ESRB/2019/1) (EUT C 106, 20.3.2019, s. 1).

¹² Se Riskinstrumentpanel – Uppgifter från och med kvartal 2, 2021, EBA.

återspeglar den systemrisk som är kopplad till ökade bostadspriser och hushållens skuldsättning. Riskvikterna för IRB-banker i Sverige är de lägsta i EU.

Avsnitt 2: Analys av de underliggande systemriskerna

I sin rekommendation av den 27 juni 2019 rekommenderade ESRB att de svenska nationella myndigheterna övervakar sårbarheter och aktiverar eller skärper makrotillsynsåtgärder. De största sårbarheter som identifierats i ESRB:s rapport om sårbarheter inom bostadssektorn¹³ i samband med hushållens höga och ökande skuldsättning, betydande övervärdering av bostadspriserna, hög ökning av bolån och en hög nivå av amorteringsfria bolån, i kombination med den höga graden av sammanlänkning i det nordiska banksystemet.

2.1 Sårbarheter inom bostadsfastighetssektorn

Bostadsprishöjningarna har ökat ytterligare och bostadsmarknaden i Sverige är fortfarande övervärderad. Den årliga bostadsprisökningen ökade med cirka 10 procent under fjärde kvartalet 2020 och första kvartalet 2021. Allmänt använda indikatorer på potentiell övervärdering, såsom förhållandet mellan pris och inkomst och förhållandet mellan pris och hyra samt modellbaserade metoder, visar tecken på betydande övervärdering på bostadsmarknaden, i genomsnitt omkring 50 procent.¹⁴ Mot bakgrund av denna övervärdering och den pandemiska konjunkturedgången (covid-19) finns det en icke försumbar risk för en kraftig priskorrigerings inom bostadssektorn.

Bostadsprisökningen har underbyggts av hypotekslånens överkomlighet och de låga räntorna. Det låga ränteläget under de senaste åren har bidragit till prisökningar på bostäder och ökande hushållsskulder, som enligt FI ökade med 5,9 procent per år i mars 2021. Covid-19-pandemin har inte dämpat denna utveckling, delvis på grund av statliga åtgärder för att mildra dess effekter.

En majoritet av bostadslånen har rörlig ränta, vilket gör bostadsmarknaden mer känslig för ränteförändringar. I mars 2021 hade 53 procent av bostadslånen rörlig ränta. I kombination med hushållens höga skuldsättning gör detta svenska hushåll känsliga för räntehöjningar, t.ex. i samband med förändringar i de globala ekonomiska utsikterna, eller plötsliga räntechocker som kan kopplas till turbulens på finansmarknaderna.

2.2 Sårbarheter i hushållssektorn

Det svenska finansiella systemets största sårbarhet är hushållens höga och ökande skuldsättning. Hushållens skuldsättning i förhållande till disponibel bruttoinkomst var

¹³ Se "Sårbarhet i bostadsfastighetssektorerna i EES-länderna", ESRB, september 2019.

¹⁴ Se ESRB:s riskinstrumentpanel, ESRB, september 2021, diagram 3.12. För en detaljerad beskrivning av metoden, se A modell-baserad värderingsmetrik för bostadsfastighetsmarknader, *Financial Stability Review*, ECB, november 2015, ruta 3.

188 procent under första kvartalet 2021, och den största delen av hushållens skuldsättning härrörde från bolån. Den genomsnittliga belåningsgraden var 66 procent 2020, med en kvot på 70 procent för bostadsrätter. Omkring 50 procent av de beviljade hypotekslånen har en relativt hög andel belåningsgrad (högre än 70 procent).¹⁵

Även om hushållens marginaler är sunda är de hotade i ett scenario med stigande räntor. För nya bolån har andelen hushåll med en belåningsgrad på över 300 procent ökat ytterligare.

Hushållens kredittillväxt var fortsatt stark, med en årlig ökningstakt på 5,9 procent i mars 2021. Bolån är den främsta drivkraften bakom ökningen av hushållens skuldsättning. Amorteringsbetalningarna var i stort sett oförändrade 2020 jämfört med 2019, och omkring 85 procent av de nya hypotekslånen hade amorterade lån. Den genomsnittliga årliga amorteringstakten var i stort sett oförändrad och låg strax över 2 procent.

2.3 Sårbarheter inom banksektorn

Svenska banker har en betydande exponering mot bostadssektorn. Banksektorn tillhandahåller de allra flesta bostadslånen i Sverige. Enligt uppgifter från FI svarar kreditinstituten enligt internmetoden för cirka 96 procent av den totala bolånemarknaden, vilket gör dem grundläggande för tillhandahållandet av hypotekslån till hushållen. Hypotekslån står för 82 procent av de monetära finansinstitutens totala utlåning till hushållen och motsvarar cirka 75 procent av Sveriges BNP enligt FI. För de tre största svenska bankerna utgör hypotekslån till hushåll 50 procent av deras totala utlåning, vilket gör dem sårbara för en negativ utveckling på bostadsmarknaden.

Generellt sett har den svenska banksektorn relativt god solvens, och riskvikterna för hypotekslån är relativt höga jämfört med andra EU-medlemsstater med sårbarheter inom bostadssektorn, på grund av det golv på 25 procent som för närvarande tillämpas enligt artikel 458 i kapitalkravsförordningen. Den genomsnittliga primärkapitalrelationen för svenska banker var 19 procent under första kvartalet 2021, vilket är högre än EU-genomsnittet. De svenska bankerna har också en låg andel nödlidande lån på i genomsnitt 1 procent.¹⁶ Den genomsnittliga riskvikten enligt internmetoden för hypotekslån i Sverige är 25 procent (tillämpad enligt artikel 458). Utan åtgärden skulle riskvikterna ligga mellan 3,3 procent och 14,9 procent för de nio största IRB-bankerna (som står för omkring 96 procent av den totala bolånemarknaden i Sverige).

Bankernas finansieringsstruktur kan utgöra en sårbarhet på likviditetssidan, bland annat med tanke på den höga graden av sammanlänkning och exponering mot bostadsmarknaden via säkerställda obligationer. De största svenska bankerna är nära förbundna med varandra, äger varandras emitterade värdepapper och har liknande och stora

¹⁵ Se "Den svenska hypoteksmarknaden", FI, den 24 mars 2021.

¹⁶ Se Riskinstrumentpanel – Uppgifter från och med kvartal 1 2021, EBA, avsnitt 4.1.

exponeringar mot fastighetssektorn.¹⁷ Följaktligen skulle en ogynnsam utveckling inom den svenska bostadssektorn kunna påverka svenska banker utöver deras direkta låneexponeringar, både på skuldsidan, i form av finansieringsbegränsningar, och via tillgångssidan, i form av prisjusteringar av säkerställda obligationer.

Avsnitt 3: Åtgärdens ändamålsenlighet och effektivitet

3.1 Hur åtgärden hanterar den identifierade risken

Åtgärden ingår i en bredare uppsättning initiativ som har införts under flera år för att ta itu med farhågorna om utvecklingen inom den svenska bostadssektorn (se avsnitt 1.2).

ESRB:s kalibrering av den lägsta riskvikten till 25 procent, som bibehålls oförändrad i den föreslagna förlängningen av åtgärden, bedömdes av ESRB den 21 juni 2018 och den 14 oktober 2020 som en lämplig och tillräcklig politisk åtgärd i samband med finansieringsperioden¹⁸ för sårbarheter för bostadsfastigheter i Sverige. Tidigare infördes genom åtgärder inom ramen för pelare 2 ett riskviktsgolv i maj 2013, som omkalibrerades till 25 procent i september 2014.¹⁹ Efter införandet av artikel 458-åtgärden 2018 gjorde ESRB i sin rapport om sårbarhet i bostadsfastighetssektorerna i EES-länderna från september 2019 och sin rekommendation av den 27 juni 2019 en bedömning av makrotillsynspolitikerna för att säkerställa en stabil nivå av bankkapitalbuffertar.

Den föreslagna förlängningen av åtgärden syftar inte i första hand till att hantera risker kopplade till de största sårbarheterna i hushållens höga och ökande skuldsättning och inte heller till prisutvecklingen för bostadsfastigheter. Sårbarheter på hushållssidan åtgärdades av FI genom åtgärder såsom kraven avseende belåningsgrad på 85 procent och amorteringskraven, som var kopplade till både belåningsgraden för hypotekslånet och låntagarens belåningsgrad. Genom den föreslagna förlängningen av åtgärden hanteras dessa risker indirekt genom att bankernas motståndskraft upprätthålls i händelse av en eventuell nedgång i bostadssektorn och en sjunkande kreditkvalitet i bostadslåneportföljerna.

3.2 Hur åtgärden förhåller sig till möjliga alternativ

I enlighet med artikel 458 i kapitalkravsförordningen bedöms i detta avsnitt huruvida andra makrotillsynsinstrument som är tillgängliga enligt kapitalkravsdirektivet och kapitalkravsförordningen på ett adekvat sätt kan hantera ökningen av systemrisken, med beaktande av deras relativa effektivitet. Dessa instrument måste övervägas innan strängare nationella åtgärder vidtas enligt artikel 458 i kapitalkravsförordningen. Denna fråga har redan beaktats i ESRB:s bedömning av den befintliga åtgärden. De huvudsakliga skälen till att dessa andra åtgärder inte anses vara lämpliga alternativ till den planerade förlängningen av åtgärden enligt artikel 458 i kapitalkravsförordningen är desamma.

¹⁷ Se *Financial Stability Report 2021:1*, Sveriges Riksbank, maj 2021.

¹⁸ Bostadsfastigheters sårbarheter identifieras enligt tre riskdimensioner som kallas "sträckningar" (stretches) – säkerheter, hushåll och finansiering. Se *Sårbarhet i bostadsfastighetssektorerna i EES-länderna*, ESRB, september 2019.

¹⁹ För närmare uppgifter om kalibreringen, se "Riskviktsgolv för svenska bolån", FI, maj 2013, och "Kapitalkrav för svenska banker", FI, september 2014.

a) Ökning av riskvikterna för banker som tillämpar schablonmetoden för kreditrisk (artikel 124 i kapitalkravsförordningen)

Berörda myndigheter kan av hänsyn till den finansiella stabiliteten ålägga kreditinstitut som tillämpar schablonmetoden högre riskvikter för exponeringar säkrade genom panträtt i **inteckning**. Berörda myndigheter kan fastställa en riskvikt för exponeringar som är säkrade genom panträtt i bostadsfastigheter, från 35 procent till upp till 150 procent. Dessutom kan de tillämpa strängare kriterier för tillämpningen av riskvikten 35 procent.

Eftersom omkring 96 procent av den svenska bolånemarknadens exponeringar innehas av kreditinstitut som tillämpar internmetoden och riskvikterna enligt internmetoden är relativt låga, skulle artikel 124 i kapitalkravsförordningen inte vara effektiv när det gäller att uppnå målen med den föreslagna förlängningen av åtgärden.

b) Höjning av golvet för förlust vid fallissemang (LGD) för banker som tillämpar internmetoden för kreditrisk (artikel 164 i kapitalkravsförordningen)

Relevanta myndigheter kan på grundval av överväganden om den finansiella stabiliteten fastställa högre minimivärden för exponeringsvägda genomsnittliga LGD-värden för exponeringar som är säkrade genom fastigheter. Det genomsnittliga exponeringsvägda LGD-värdet för alla hushållsexponeringar mot säkerhet i bostadsfastigheter utan statliga garantier får inte understiga 10 procent.²⁰ LGD är en av de parametrar som används i riskviktsfunktionen. En indirekt ökning av LGD-värdet ökar riskvikten och de resulterande kapitalkraven.

De genomsnittliga riskvikterna för exponeringar som är säkrade genom bostadsfastigheter hos svenska kreditinstitut enligt internmetoden i avsaknad av måttet varierar mellan 3,3 procent och 14,9 procent. Detta beror på mycket små kreditförluster som observerats under en lång tidsperiod. FI anser att sådana låga riskvikter inte fullt ut fångar upp systemriskerna relaterade till den svenska hypotekslånemarknaden.

Skillnaderna i skattningen av riskvikterna återspeglar kreditinstitutens individuella konservatism i uppskattningen av sannolikheten för fallissemang (PD) och återspeglar inte nödvändigtvis skillnader i låntagarnas riskprofil. De låga nivåerna av historiska kreditförluster påverkar uppskattningen av både PD- och LGD-värden enligt internmetoden. Enskilda kreditinstitut tillämpar olika grader av försiktighet när de skattar låntagarnas PD-värden.

En höjning av LGD-golvet för bolån skulle öka dessa skillnader i riskvikter mellan kreditinstituten enligt internmetoden och leda till en oproportionerlig ökning av riskvikterna för vissa av dem. Eftersom riskviktsformeln enligt internmetoden är en linjär funktion av LGD-parametern leder en ökning av den senare till en större ökning av riskvikterna för mer försiktiga banker med högre PD-skattningar. För att uppnå samma effekt som ett riskviktsgolv på 25 procent skulle LGD dessutom behöva ligga över 50 procent (dvs. en femfaldig ökning). FI anser att en sådan ökning inte är motiverad.

Följaktligen uppfyller riskviktsgolvet målet på ett mer ändamålsenligt och effektivt sätt än en åtgärd enligt artikel 164 i kapitalkravsförordningen. Med det undviks en oproportionerlig

²⁰ Artikel 164.4 i kapitalkravsförordningen.

ökning av riskvikterna bland kreditinstituten enligt internmetoden. Dessutom skulle en höjning av LGD-golvet påverka beräkningen av förväntade förluster enligt artiklarna 158 och 159 i kapitalkravsförordningen. Det skulle också öka komplexiteten och minska marknadstransparensen i riskvikterna för internmetoden för marknadsaktörer. FI anser att systemriskerna inte uttryckligen bör beaktas i interna modeller.

c) Användning av systemriskbufferten (artikel 133 kapitalkravsdirektivet)

Medlemsstaterna får införa en systemriskbuffert (SyRB) för att hantera systemriskerna eller makrotillsynsrisken som inte omfattas av kapitalkravsförordningen eller av artiklarna 130 och 131 i kapitalkravsdirektivet, vilket innebär en risk för störningar i det finansiella systemet som kan få allvarliga negativa konsekvenser för det finansiella systemet och real ekonomin i en viss medlemsstat. SyRB kan tillämpas på alla banker eller på en undergrupp av banker. SyRB kan också tillämpas på en undergrupp av exponeringar, exponeringar i tredjeländer eller exponeringar i andra medlemsstater. I Sverige är en SyRB på 3 procent redan tillämplig på alla exponeringar från de tre största bankerna, för att hantera risken i ett stort, koncentrerat och sammanlänkat banksystem.

I kapitalkravsdirektivet föreskrivs tillämpning av en sektorsspecifik SyRB, som kan utformas på ett sätt som är inriktat på exponeringar på marknaden för bostadsfastigheter. Ett sektoriellt SyRB skulle dock vara mindre lämpligt och effektivt än förslaget till åtgärd. FI informerade ESRB om att de främsta skälen till att inte överväga en sektoriell SyRB var att det skulle straffa IRB-banker med de mest försiktiga antagandena och att små skillnader i riskvikter skulle kunna förstärkas avsevärt i det resulterande kapitaltillägget. För att uppnå samma kapitalökande effekt som riskviktsgolvet på 25 procent skulle en sektorsspecifik SyRB dessutom behöva fastställas till cirka 100 procent för de exponeringar som (utan golvet) skulle ha de lägsta riskvikterna. Detta skulle innebära svårigheter när det gäller tydlig kommunikation och ömsesidighet. Det visar också att en sektorsspecifik SyRB på den nivå som föreskrivs i kapitalkravsdirektivet²¹ skulle vara ett mindre lämpligt och effektivt verktyg än riskviktsgolvet. Detta alternativ kommer att omprövas när den pågående översynen av internmetoden är avslutad.

d) Användning av den kontracykliska kapitalbufferten (artikel 136 i kapitalkravsdirektivet)

Den kontracykliska kapitalbufferten (CCyB) tar itu med vissa konjunkturförstärkande effekter i det finansiella systemet. CCyB är ett krav som är tillämpligt på inhemska exponeringar. Räntan för CCyB bedöms kvartalsvis av den utsedda myndigheten. De utsedda myndigheterna följer en särskild metod som bygger på en rekommendation från ESRB.²² FI sänkte bufferten från 2,5 procent till 0 procent 2020 för att hantera de potentiella effekterna av

²¹ I kapitalkravsdirektivet föreskrivs ett förstärkt anmälningsförfarande om den kombinerade SyRB-räntan ligger på en nivå som är högre än 3 procent och upp till 5 procent för någon grupp eller undergrupp av exponeringar (artikel 133.11), och behovet av att begära godkännande från Europeiska kommissionen om denna nivå överstiger 5 procent (artikel 133.12). Detta visar att en nivå på 5 procent för en (sektoriell) SyRB redan skulle anses vara hög.

²² Europeiska systemrisknämndens rekommendation ESRB/2014/1 av den 18 juni 2014 om riktlinjer för fastställandet av kontracykliska buffertvärden (EUT C 293, 2.9.2014, s. 1).

covid-19. Kommissionen har nu beslutat att höja CCyB-satsen till 1 procent. Det nya buffertvärdet kommer att tillämpas från och med den 29 september 2022.

CCyB är inte ett lämpligt verktyg för att hantera en riktad systemrisk, eftersom det skulle gälla för alla exponeringar i Sverige och inte bara för svenska hypotekslån. CCyB hanterar cykliska risker och grundar sig bland annat på förhållandet mellan ökningen av den totala utlåningen och BNP-tillväxten. Som beskrivs i avsnitt 2 tar utkastet till åtgärd dessutom upp både cykliska och strukturella risker med svenska hypotekslån. CCyB skulle inte specifikt inrikta sig på den risk som de svenska myndigheterna identifierat, eftersom den också skulle straffa exponeringar som inte är kopplade till hypotekslån.

Avsnitt 4: Analys av nettofördelarna med åtgärden

4.1 Effekter på den finansiella stabiliteten, det finansiella systemets motståndskraft och den ekonomiska tillväxten

Den föreslagna förlängningen av åtgärden förväntas upprätthålla de drabbade bankernas motståndskraft, även om ytterligare utveckling när det gäller sårbarheterna i bostadssektorn i Sverige måste övervakas noga, särskilt mot bakgrund av effekterna av covid-19. Om man antar att åtgärden motsvaras fullt ut av medlemsstater som har kreditinstitut med väsentliga exponeringar mot den svenska bostadsmarknaden, bör kapitalkraven för kreditinstituten enligt internmetoden i stort sett vara desamma i fråga om nominella belopp. Med tanke på de stora och ökande sårbarheterna inom den svenska bostadssektorn (se avsnitt 2) måste den fortsatta utvecklingen noga övervakas och den politiska inriktningen kan behöva justeras ytterligare.

Eftersom den föreslagna förlängningen av åtgärden inte väsentligt ändrar kapitalkraven i nominella termer kan dess inverkan på bankernas finansieringskostnader, lånemarginaler och ekonomiska tillväxt förväntas bli begränsad. Åtgärdens utformning innebär att de nuvarande nominella kapitalkraven förblir oförändrade, förutsatt att åtgärden baseras på ömsesidighet. Följaktligen kan åtgärdens inverkan på bankernas finansieringskostnader, lånemarginaler och ekonomiska tillväxt förväntas bli begränsad, så länge kalibreringen inte är väsentligt justerad.

På det hela taget har ESRB dragit slutsatsen att den föreslagna förlängningen av åtgärden inte skulle medföra oproportionerliga negativa effekter på den inre marknaden eller andra nationella finansiella system. Åtgärden bör ytterligare upprätthålla de svenska bankernas motståndskraft mot chocker på den svenska bostadsmarknaden och därigenom minska de potentiella smittkanalerna från Sverige till andra medlemsstater. Eftersom åtgärden redan har varit i kraft sedan december 2018 bör den inte medföra några oproportionerliga negativa effekter för den inre marknaden eller andra nationella finansiella system. ESRB:s styrelseledamöter gav inte uttryck för några väsentliga betänkligheter enligt förfarandet i artikel 4 i beslut ESRB/2015/4 när det gäller åtgärdens negativa externa effekter i form av negativa gränsöverskridande spridningseffekter.

4.2 Effekter på både inhemsk och gränsöverskridande utlåning

ESRB förväntar sig inte att förslaget till åtgärd kommer att ha någon väsentlig inverkan på inhemsk och gränsöverskridande utlåning, eftersom inga väsentliga effekter av den nuvarande åtgärden enligt artikel 458 tidigare har påvisats.

Bostadslånen till hushållen ökade med nästan 20 procent mellan första kvartalet 2018 och andra kvartalet 2021. Utlåningen till bostadslån har ökat kraftigt i Sverige och låg på cirka 6,5 procent i mitten av 2021, i likhet med den ökningstakt som noterades i mitten av 2018.

Institut som inte är banker har kommit in på den svenska bolånemarknaden först helt nyligen och deras marknadsandel är fortfarande försumbar. Svenska försäkringsgivares och pensionsfonders direkta investeringar i hypotekslån är försumbara.²³ FI noterade dock att försäkringsgivare och pensionsfonder visar intresse för indirekta investeringar genom hypotekslånefonder, utöver sina investeringar i säkerställda obligationer. Nya aktörer, såsom oberoende lånemäklare och investeringsfonder, har visserligen kommit in på marknaden under de senaste åren, men deras marknadsandel är fortfarande låg (under 1 procent).

Dessa nya aktörer skulle dock kunna komplicera makrotillsynspolitiken. Dessa nya aktörer faller utanför tillämpningsområdet för befintliga instrument för makrotillsyn. De kan till exempel omfattas av lägre kapitalkrav än svenska banker på grundval av riskviktsgolvet eller inte omfattas av amorteringskravet. De svenska myndigheterna bör därför fortsätta övervaka utvecklingen, noggrant bedöma hur effektiva makrotillsynsåtgärderna är och vid behov uppdatera sin verktygslåda för makrotillsyn.

Utländska banker stod för omkring 15 procent av de nya svenska hypotekslånen i slutet av första kvartalet 2020. För samma banker låg andelen på cirka 13 procent i slutet av första kvartalet 2018. Enligt tillgänglig konsoliderad bankstatistik från Banken för internationell betalningsutjämnning har lånestocken för utländska banker i Sverige inte förändrats sedan åtgärden infördes, med undantag för de vanliga variationerna i verksamheten.

4.3 Effekter på kreditinstitutens beteende inom gruppen

Med tanke på att kreditinstitut redan uppfyller det högre kapitalkravet är det osannolikt att åtgärden kommer att leda till en betydande förändring av verksamheten inom deras koncernstrukturer. Dessutom har inga betydande förändringar av de berörda kreditinstitutens beteende inom koncerner observerats sedan åtgärden infördes.

FI har också bett ESRB att rekommendera att andra medlemsstater med betydande exponering fortsätter att vidta motsvarande åtgärd. FI betonade att ömsesidighet fortfarande är relevant eftersom dessa länders banksektorer kan exponeras direkt, eller indirekt genom sina filialer, för risker med fastighetsmarknaden i Sverige.

Utvecklingen av gränsöverskridande hypotekslån och utlåning genom filialer bör därför övervakas. Ytterligare undersökningar av utvecklingen inom enskilda institut (särskilt av

²³ Se [Financial Stability Report](#), Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten, december 2017, ruta 5.

tillsynskollegierna för de berörda bankgrupperna) bör göras om det sker en betydande ökning av denna verksamhet.

Slutsatser

Huvudsyftet med förlängningen av åtgärden är att fortsätta ta itu med risken för tillgångsbubblor i bostadsfastighetssektorn och deras potentiella spridningseffekter.

Den aktuella bedömningen görs mot bakgrund av tecken på att sårbarheten på den svenska bostadsmarknaden fortsätter öka. I varningen ESRB/2016/11 och rekommendation ESRB/2019/9 konstaterade ESRB stigande bostadspriser, vilket ledde till en övervärdering av marknaden samt hög och ökande skuldsättning, särskilt bland vissa grupper av hushåll, som den största sårbarheten på medellång sikt inom bostadssektorn i Sverige. På det hela taget har bostadspriserna fortsatt att öka kraftigt och marknaden är fortfarande övervärderad, varför dessa problem fortfarande kvarstår, och det finns tecken på att sårbarheten ökar ytterligare, till exempel till följd av hushållens ökande skuldsättning.

Den svenska bostadsmarknaden har varit motståndskraftig mot covid-19-pandemin och den därmed sammanhängande ekonomiska nedgången. Detta beror delvis på statliga åtgärder som syftar till att dämpa pandemins effekter på hushållen och ekonomin. ESRB anser att den föreslagna förlängningen av åtgärden inte strider mot det övergripande målet att garantera utlåningen till realekonomin under hela pandemin.

ESRB anser vidare att de alternativa instrument för makrotillsyn som förtecknas i artikel 458 i kapitalkravsförordningen, som måste beaktas innan strängare nationella åtgärder kan vidtas, inte skulle vara tillräckliga för att hantera den aktuella risken. Sådana åtgärder som förtecknas i artiklarna 124 och 164 i kapitalkravsförordningen, samt i SyRB och CCyB, anses vara otillräckliga eftersom de inte ger de avsedda incitamenten, är alltför brett baserade eller inte i samma utsträckning hanterar samma risk, exponeringar eller kreditinstitut. ESRB konstaterade också att förlängningen av åtgärden inte medför oproportionerliga negativa effekter på den inre marknaden eller på andra nationella finansiella system.

ESRB anser därför att förlängningen av åtgärden är motiverad, proportionerlig, ändamålsenlig och effektiv för det ändamål som anges ovan. Denna bedömning har dock gjorts specifikt för förfarandet enligt artikel 458 i kapitalkravsförordningen och föregriper inte resultatet av översynen av rekommendationen av den 27 juni 2019.

ESRB vill dessutom betona att åtgärdens effektivitet kommer att bero på i vilken utsträckning andra medlemsstater fortsätter att anta motsvarande åtgärder för kreditinstitut som är verksamma på den svenska bolånemarknaden. I detta avseende

fortsätter ESRB:s rekommendation om ömsesidighet för den befintliga åtgärden²⁴ att gälla i dess utvidgade form.

ESRB stöder därför FI:s avsikt att förlänga tillämpningsperioden för dess strängare nationella åtgärd. Samtidigt upprepar ESRB att de frågor som tas upp i dess bedömning av den befintliga åtgärden kräver fortsatt uppföljning från de svenska myndigheternas sida för att säkerställa åtgärdens effektivitet och för att undvika omotiverade konsekvenser. ESRB stöder också de finansiella institutens avsikt att göra en mer ingående bedömning av möjligheten att införa en sektorsspecifik SyRB när den pågående översynen av internmetoden har slutförts.

²⁴ Europeiska systemrisknämndens rekommendation av den 15 december 2015 om bedömning av gränsöverskridande effekter och frivillig ömsesidighet för makrotillsynsåtgärder (ESRB/2015/2) (EUT C 97, 12.3.2016, s. 9).