



Utvärderingsgruppen för nationella makrotillsynsåtgärder

Bedömning av den svenska underrättelsen i enlighet med artikel 458 i förordning (EU) nr 575/2013 om förlängning av perioden som en strängare nationell åtgärd tillämpas för hushålls bolån

Bakgrund

Inledning

Den 30 april 2025 underrättade Finansinspektionen Europeiska systemrisknämnden (ESRB) om att man hade för avsikt att förlänga tillämpningsperioden för en strängare nationell åtgärd som begränsar risker som härrör från svenska hushålls bolån. Finansinspektionen är den behöriga myndighet som i Sverige ansvarar för tillämpningen av artikel 458 i kapitalkravsförordningen (CRR)¹. Den strängare nationella åtgärden som ska förlängas (nedan benämnd *den föreslagna åtgärden*) avser riskvikter mot tillgångsbubblor i bostadsfastighetssektorn och dessa bubblors eventuella spridningseffekter. Genom åtgärden kan Finansinspektionen fortsätta att tillämpa det riskviktsgränsvärde på 25 procent som redan tillämpas för svenska hushålls lån från kreditinstitut i Sverige som beräknar sina lagstadgade kapitalkrav genom egna modeller (med intern riskklassificering, även benämnt *internmetoden*).

I enlighet med artikel 458.4 i CRR, jämförd med artikel 458.9 i CRR måste ESRB överlämna ett yttrande till rådet, Europeiska kommissionen och Sverige inom en månad efter att ha mottagit en underrättelse. Yttrandet ska åtföljas av en bedömning av den nationella åtgärden utifrån de punkter som nämns i artikel 458.2 i CRR. Förfarandet för att avge yttranden enligt artikel 458 i CRR förtydligas i beslut ESRB/2015/4².

I sin bedömning fokuserar ESRB främst på den nationella åtgärdens nettoeffekter för att upprätthålla finansiell stabilitet. ESRB har särskilt bedömt åtgärdens logiska grund och fördelar utifrån följande kriterier:

- **Motivering:** Har systemriskens intensitet förändrats och utgör det i så fall ett hot mot den finansiella stabiliteten på nationell nivå? Skulle alternativa instrument som tillhandahålls i kapitalkravsdirektivet (CRD)³ och CRR i tillräcklig utsträckning och på lämpligt sätt kunna motverka risken, med beaktande av deras relativa ändamålsenlighet?

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 Text av betydelse för EES (EUT L 176, 27.6.2013, s. 1).

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

³ 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).

- **Ändamålsenlighet:** Är det sannolikt att åtgärden leder till att tänkt mål uppnås?
- **Effektivitet och lämplighet:** Kommer åtgärden att leda till att målet på ett kostnadseffektivt sätt uppnås, dvs. är instrumentet och kalibreringen av det lämpliga?
- **Proportionalitet och inverkan på den inre marknaden:** Finns det en lämplig balans mellan åtgärdens kostnader och problemet som behöver åtgärdas, med beaktande av potentiella gränsöverskridande spridningseffekter? ESRB får vid behov föreslå ändringar i åtgärden som ska mildra eventuella negativa spridningseffekter.

ESRB utgår i sin bedömning i stor utsträckning från information från Finansinspektionen och dess personal, liksom samtal med personalen. ESRB har även beaktat de bedömningar som ESRB gjorde när åtgärden först infördes och när den har förlängts tidigare, liksom sina bedömningar om sårbarheter inom bostadsfastighetssektorn i länder i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet på medellång sikt⁴.

Avsnitt 1: Beskrivning och bakgrund till den föreslagna åtgärden

1.1 Beskrivning av den föreslagna åtgärden

Den föreslagna strängare nationella åtgärden består i en förlängning av tillämpningsperioden för en befintlig åtgärd som har vidtagits enligt 458 i CRR och som har tillämpats sedan den 31 december 2018. Den befintliga åtgärden består av ett riskviktsgolv på 25 procent för svenska hushålls bolån som tillämpas på kreditinstitut som använder internmetoden. Den riktar sig mot nationellt auktoriserade kreditinstitut⁵, eller en undergrupp av dessa institut, och omfattas av artikel 458.2 d vi i CRR. Tanken är att åtgärden ska fortsätta att motverka förändringar i systemriskintensiteten och gäller riskvikter som ska motverka tillgångsbubblor i bostadssektorn. Den föreslagna åtgärden är en förlängning som planeras träda i kraft den 31 december 2025 och gälla i två år eller tills tillsyns- eller systemrisken inte längre finns kvar.

Den föreslagna åtgärden omfattar samma exponeringar och banker som tidigare. Åtgärden gäller exponeringar mot hushåll⁶ mot svenska gäldenärer där säkerhet har ställts i form av fast egendom (som i denna bedömning benämns *svenska bolån*). Exponeringsklassen består till största del av bolån som beviljats till privatpersoner men kan även innefatta vissa exponeringar (lån för vilka fastigheter har ställts som säkerhet) mot småföretag. Dessutom kan vissa exponeringar med säkerhet i andra fastigheter än bostäder och vissa exponeringar med säkerhet i fastigheter utanför Sverige ingå med tanke på att åtgärden måste tillämpas på ett praktiskt och enkelt sätt med Corepmallar (mallar för enhetlig rapportering). Det är dock inte meningen att denna typ av exponeringar ska ingå.

Åtgärden gäller kreditinstitut som har tillstånd att använda internmetoden (IRK-kreditinstitut) och som har emitterat svenska bolån. Här ingår även dotterbolag till utländska kreditinstitut i Sverige. Genom ömsesidighet ingår även filialer till utländska kreditinstitut och utländska bankers direkta gränsöverskridande exponeringar. Kreditinstitut

⁴ *Vulnerabilities in the residential real estate sectors of the EEA countries*, ESRB, februari 2022. *Follow-up report on the vulnerabilities in the residential real estate sectors of the EEA countries*, ESRB, februari 2024.

⁵ I denna bedömning har begreppet *bank* samma innebörd som *kreditinstitut* enligt definitionen i artikel 4 i CRR.

⁶ Artikel 147.2 d i CRR.

som beräknar sitt kapitalkrav för kreditrisk med schablonmetoden påverkas inte. Kravet gäller både på enskild nivå och koncernnivå.

Golvet på 25 procent fortsätter att gälla den exponeringsvägda genomsnittliga riskvikten för den portfölj med svenska bolån som nämns ovan. Den exponeringsvägda genomsnittliga riskvikten beräknas genom att dividera portföljens riskvägda exponering (som beräknas i enlighet med artikel 154 i CRR) med exponeringen vid fallissemang.

ESRB har redan rekommenderat att åtgärden ömsesidigt borde vidtas av andra medlemsstater⁷. Finansinspektionen har betonat att ömsesidighet fortfarande är relevant om läckage och regelarbitrage ska undvikas och ansöker om att andra medlemsstater ska fortsätta att tillämpa ömsesidighet. Nu ansöker Finansinspektionen även om ömsesidighet för åtgärden på koncernnivå, dotterföretagsnivå och enskild nivå. ESRB kommer att granska denna ansökan mer ingående i en separat bedömning och kan därefter komma att ändra sin rekommendation.

1.2 Bakgrund till den föreslagna åtgärden

Finansinspektionen tillämpar åtgärden i enlighet med artikel 458 i CRR sedan den 31 december 2018.

Dessförinnan tillämpades ett riskviktsgolv för svenska bolån inom pelare 2-ramverket sedan maj 2013, som först låg på 15 procent och sedan, från och med 2014, på 25 procent. Golvet infördes som del av tillsynsbedömningen av kapital i pelare 2 för att täcka risker som inte helt fångades upp av de lagstadgade kapitalkraven. Sedan åtgärden gjordes om till ett riskviktsgolv enligt artikel 458 i CRR i slutet av 2018 har åtgärden förlängts 2020, 2021 och 2023. ESRB har ansett att åtgärden och förlängningarna av den har varit motiverade, proportionerliga, ändamålsenliga och effektiva både när riskviktsgolvet enligt artikel 458 i CRR först infördes och vid de tre tillfällen då den har förlängts⁸.

Finansinspektionen har antytt att dess primära motivering för att tillämpa en strängare nationell åtgärd är att Sverige upplever en kraftig och utdragen uppbyggnad av systemrisk relaterad till svenska bolån och bostadsfastigheter. Den stora och koncentrerade svenska banksektorn är kraftigt exponerad mot bostadsmarknaden och är även sårbar för finansieringsrisker relaterade till denna marknad genom utgivning av säkerställda obligationer med en säkerhetsmassa bestående av bolån. Under de senaste 25 åren har cykliska sårbarheter, återspeglade i höga bostadspriser och hög skuldsättning bland hushåll, förvärrat och intensifierat de systemrisker som konstaterats föreligga. Dessa risker är fortfarande höga trots att bostadspriserna har sjunkit sedan 2022 och hushållens skulder inte ökar i samma takt. Kreditförsörjningen skulle kunna påverkas om riskerna från bostadsmarknaden skulle materialisera sig och sprida sig till bankerna. Enligt Finansinspektionen fångar de internmetoder som bankerna tillämpar inte helt och fullt upp de föreliggande kreditförlustriskerna förknippade med svenska bolån om en djup nedgång i ekonomin skulle inträffa, vilket skulle kunna leda till allvarliga spridningseffekter i ekonomin i Sverige och regionen runtomkring.

Kreditriskmodeller för svenska bolåneexponering ger dessutom ofta upphov till riskvikter som allmänt sett skulle kunna anses relativt låga. Kreditförlusterna på grund av svenska bolån har varit mycket låga under lång tid. Finansinspektionen anser därför att internmetoden, vars parametrar baseras på historiska observationer, inte till fullo återspeglar den systemrisk som är förknippad med ökande bostadspriser och hushållens allt högre skuldsättning. Man

⁷ Se [rekommendation ESRB/2019/1](#) och [rekommendation ESRB/2023/4](#).

⁸ Se [yttrande ESRB/2018/4](#) och [bedömningen](#) av den 21 juni 2018, [yttrande ESRB/2020/13](#) och [bedömningen](#) av den 14 oktober 2020, [yttrande ESRB/2021/8](#) och [bedömningen](#) av den 19 oktober 2021 och [yttrande ESRB/2023/10](#) och [bedömningen](#) av den 10 oktober 2023.

ser problem i att det finns omotiverade skillnader mellan bankerna när det gäller modellerade riskvikter. Enligt uppgifter från Finansinspektionen var den genomsnittliga riskvikten i IRK-bankerna 6,1 procent fjärde kvartalet 2024.

Avsnitt 2: Analys av de underliggande systemriskerna

ESRB utfärdade en varning 2016⁹ och en rekommendation 2019¹⁰ rörande sårbarheter på medellång sikt inom den svenska bostadssektorn. I både varningen och rekommendationen pekade ESRB ut stigande bostadspriser (som hade lett till övervärdering på marknaden) liksom hög skuldsättning, särskilt inom vissa grupper av hushåll, som de främsta sårbarheterna på medellång sikt inom den svenska bostadssektorn.

I sin bedömning som offentliggjordes i februari 2022¹¹ och i den uppföljning som offentliggjordes i februari 2024¹² ansåg ESRB att sårbarheterna fortfarande var höga på den svenska bostadsmarknaden. Några av de främsta sårbarheterna var hushållens höga skuldsättning, övervärderade bostäder, mycket stora bostadsprisökningar, mycket stor ökning av bolån, en stor andel amorteringsfria bolån i den befintliga stocken av bolån samt en hög grad av sammanlänkning i det nordiska banksystemet.

Även om både bostadspriserna och hushållens skulder som andel av BNP har minskat sedan 2022 finns det fortfarande sårbarheter. Sedan 2022 har bostadspriserna i Sverige stabiliserats, och övervärderingen på bostadsmarknaden har minskat. Sårbarheterna förblir dock stora eftersom hushållens skulder fortfarande är bland de högsta i Europa.

2.1 Sårbarheter inom bostadssektorn

Bostadspriserna har stigit väsentligt de senaste 20 åren och är fortsatt höga trots att de har planat ut sedan 2022. Bostadspriserna steg på grund av lågräntemiljön, stark ekonomisk tillväxt, reallöneökningar och bostadsbrist. I början av 2023 började priserna stiga igen. Även om priserna har stabiliserats och ökade måttligt 2024 är de fortfarande mer än två och en halv gång så höga som 2005. Begränsat utbud av bostäder, som beror på att bostadsbyggandet har legat på låga nivåer under lång tid, har bidragit till de uppdrivna bostadspriserna. Flera internationella organ har dragit slutsatsen att bostäder i Sverige kan vara kraftigt övervärderade. Till exempel påpekade Europeiska kommissionen 2022 att priserna i förhållande till inkomsterna fortfarande låg på 40 procent över det historiska genomsnittet¹³. Enligt ESRB:s ekonometriska bedömningsmodell var bostäderna i Sverige övervärderade med runt 51 procent, vilket är högst i Europa¹⁴. Så som bostadspriserna utvecklade sig 2022 har övervärderingen minskat något sedan tidigare nämnda

⁹ Europeiska systemrisknämndens varning av den 22 september 2016 om sårbarheter på medellång sikt inom sektorn bostadsfastigheter i Sverige (ESRB/2016/11) (EUT C 31, 31.1.2017, s. 55).

¹⁰ Europeiska systemrisknämndens rekommendation av den 27 juni 2019 om sårbarheter på medellång sikt inom bostadssektorn i Sverige (ESRB/2019/9) (EUT C 366, 30.10.2019, s. 35).

¹¹ *Vulnerabilities in the residential real estate sectors of the EEA countries*, ESRB, februari 2022.

¹² *Follow-up report on the vulnerabilities in the residential real estate sectors of the EEA countries*, ESRB, februari 2024.

¹³ *In-depth review for Sweden 2022*, arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar, Europeiska kommissionen, maj 2022.

¹⁴ *Vulnerabilities in the residential real estate sectors of the EEA countries*, ESRB, februari 2022.

bedömningar kom ut. ESRB drog 2024 slutsatsen att måtten på övervärderingen nu var i neutralt läge, men det var dock före den senaste prisökningen. Trots att bostadspriserna i Sverige har planat ut är dock riskerna fortsatt höga 2025, eftersom korrigeringen på bostadsmarknaden ännu inte har pågått tillräckligt länge för att riskerna, som har byggts upp under lång tid, ska ha minskat i någon väsentlig utsträckning. Finansinspektionen tror även att det fortfarande finns en förhöjd risk för en väsentlig priskorrigerings på bostadsmarknaden.

2.2 Sårbarheter inom hushållssektorn

Hushållens skulder har länge ökat i mycket snabbare takt än både hushållens disponibla inkomster och BNP.

Under åren 1997–2024 ökade hushållens skulder med i genomsnitt 7,2 procent per år, jämfört med de disponibla inkomsterna, som i genomsnitt endast ökade med 3,8 procent under samma period. Hushållens skulder har inte ökat lika snabbt sedan andra halvåret 2023 och har endast ökat med 0,7 procent sedan dess. Bolån är det som främst påverkar trenden i hushållens skuldsättning, och i mars 2025 noterades en årlig tillväxttakt på 1,7 procent. Hushållens aggregerade skuldkvot låg på nästan 177 procent av de disponibla inkomsterna i december 2024, medan den låg på under 100 procent 1997. Det nya ränteläget och den nu pågående stabiliseringen av bostadspriserna kan leda till en motsvarande stabilisering av den aggregerade skuldkvoten, till viss del beroende på det strängare amorteringskrav som Finansinspektionen införde 2018. I ett historiskt perspektiv är kvoten dock ändå hög.

Även om de låntagarinriktade åtgärderna har stärkt hushållens motståndskraft är vissa hushåll enligt Finansinspektionens bedömning fortfarande högt skuldsatta i relation till värdet på sina bostäder. Ungefär 74 procent av de nya bolånen som togs 2024 hade en belåningsgrad på 50 procent eller mer, medan runt 46 procent av de nya bolånen var lån med en belåningsgrad på 70 procent eller mer. Belåningsgraden för alla svenska bolån var cirka 53 procent (volymviktat) tredje kvartalet 2022. Innan Finansinspektionen införde amorteringskravet 2016 var incitamenten att amortera svaga, vilket gjorde att många hushåll förblev högt skuldsatta lång tid efter att de hade köpt ny bostad.

I december 2024 hade 74 procent av alla hushållens bolån rörlig ränta. Tillsammans med en hög skuldkvot gör det de svenska hushållen känsliga för stigande räntor. De stigande räntorna sedan 2022 och de senaste årens svårare makroekonomiska läge har lett till fallande real konsumtion och fallande bostadspriser. Riksbanken sänkte sina styrräntor under 2024 och 2025 och bedömde att den penningpolitiska transmissionen fungerar väl men att det ändå kommer att ta en viss tid innan den fulla effekten av sänkningarna märks i ekonomin. Det är dessutom inte helt klart exakt vilka effekterna av sänkningarna kommer att bli.

2.3 Sårbarheter inom banksektorn

De svenska bankernas exponering mot bostadssektorn ökar. I Sverige är det banksektorn som tillhandahåller nästan alla bolån, och utvecklingen på bostadsmarknaden har stor inverkan på hushållens ekonomi.

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

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

Bankernas finansieringsstruktur skulle kunna utgöra en sårbarhet när det gäller likviditet, med tanke på den omfattande sammanlänkningen och deras exponeringar mot bostadsmarknaden via säkerställda obligationer.

Den stora och koncentrerade svenska banksektorn är kraftigt exponerad mot bostadsmarknaden och är även sårbar för finansieringsrisker relaterade till denna marknad genom utgivning av säkerställda obligationer med en säkerhetsmassa bestående av bolån. Bankernas finansiella ställning och förmåga att förse ekonomin med krediter kan också påverkas om investerare blir tveksamma till att finansiera bankernas säkerställda obligationer, som alltså är en av bankernas viktigaste finansieringskällor.

Avsnitt 3: Åtgärdens ändamålsenlighet och effektivitet

3.1 Den föreslagna åtgärdens effekt på den aktuella risken

Syftet med den föreslagna åtgärden är att öka och stärka den svenska banksektorns motståndskraft mot de långvariga och förhöjda systemriskerna förknippade med svenska bolån och bostäder. Tanken är att den föreslagna åtgärden ska fortsätta att leda till att bankerna blir helt motståndskraftiga och kan klara en eventuell djup nedgång på bostadsmarknaden utan att behöva begränsa kreditförsörjningen. Detta kan uppnås genom ett tillräckligt högt kapitalkrav för exponeringar mot bostadssektorn. De förhöjda sårbarheterna på makronivå och de resulterande systemriskerna återspeglas dock inte i de modellerade riskvikterna för bolåneexponeringar. Det är inte sannolikt att den internmetod som bankerna tillämpar helt och fullt kan fånga upp de föreliggande kreditförlustriskerna förknippade med svenska bolån om en djup nedgång i ekonomin skulle inträffa, vilket skulle kunna leda till allvarliga spridningseffekter i ekonomin i Sverige och regionen runtomkring. För att motverka systemriskerna som orsakas av hushållens höga skuldsättning och de höga bostadspriserna måste bankerna ha tillräckligt stark kapitalposition för bolåneexponeringar

Denna åtgärd är en del i ett större paket med olika initiativ som har införts under de senaste åren för att stävja den oroande utvecklingen inom den svenska bostadssektorn.

Finansinspektionen har även vidtagit ett antal låntagarinriktade åtgärder som ska öka hushållens motståndskraft, bland annat ett bolånetak på 85 procent och ett amorteringskrav. Det innebär att nya bolånetagare med en belåningsgrad på mellan 50 och 70 procent måste amortera minst 1 procent av lånet per år, medan de som har en belåningsgrad på över 70 procent måste amortera minst 2 procent. Senare infördes ett skärpt amorteringskrav, som innebär att hushåll som lånar mer än 4,5 gånger sin årsinkomst före skatt måste amortera ytterligare 1 procent på sina bolån varje år. Dessa åtgärder har ansetts vara nödvändiga och lämpliga för att stärka hushållens motståndskraft och, om möjligt, minska hushållens skuldsättning.

Utöver detta finns även en kontracyklisk kapitalbuffert på 2 procent och en systemriskbuffert på 3 procent som gäller de tre största instituten.

ESRB bedömde riskviktsgolvet på 25 procent, som förblir kvar på samma nivå när man nu ansöker om att få förlänga åtgärden, i februari 2022 och återigen i februari 2024. Båda gångerna ansågs det vara lämpligt för att man skulle komma till rätta med sårbarheterna förknippade med övervärderade bostäder, lånestocken och hushållens skuldsättning. Sveriges åtgärder ansågs lämpliga och delvis tillräckliga, och man föreslog att de skulle kompletteras med låntagarinriktade åtgärder, som skuldkvotsgränser, för att begränsa överskuldssatta hushålls upplåning. Man föreslog även att man skulle se till att uppgifter om lånevillkor skulle finnas att tillgå tidigare och att man skulle fortsätta med åtgärder utöver makrotillsynsuppdraget för att komma till rätta med strukturella sårbarheter på bostadsmarknaden.

I den föreslagna åtgärden tas även hänsyn till det gradvisa införandet av golvet för riskvägda tillgångar från och med den 1 januari 2025, som ska vara helt infasat senast 2033. Över tid kan golvet för riskvägda tillgångar leda till att bankernas kapitalnivåer blir högre, vilket eventuellt skulle kunna minska systemriskerna förknippade med svenska bolån. Golvet för riskvägda tillgångar kommer att påverka olika institut olika mycket, men det förväntas inte bli någon bindande kapitalbegränsning under den tvåårsperiod som den föreslagna förlängningen gäller. Därför menar Finansinspektionen att golvet för riskvägda tillgångar inte ensamt är tillräckligt för att de systemrisk som ses i dagsläget ska åtgärdas. Eftersom åtgärder enligt artikel 458 gäller riskvikter med internmetoder fungerar de dessutom oberoende av golvet för riskvägda tillgångar och läggs inte ovanpå det, vilket gör att det inte finns någon risk för dubbelräkning.

3.2 Åtgärden i jämförelse med andra tänkbara alternativ

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

De behöriga myndigheterna 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.

Målen med den föreslagna åtgärden skulle inte kunna uppnås genom artikel 124 i CRR. Ungefär 90 procent av exponeringarna mot den svenska bolånemarknaden innehas av kreditinstitut som tillämpar internmetoden. Dessutom är riskvikterna enligt internmetoden relativt låga, medan riskvikterna för banker som tillämpar schablonmetoden anses vara tillräckliga.

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

De berörda myndigheterna kan på grundval av bedömningar av den finansiella stabiliteten fastställa högre LGD-indatagolv för exponeringar som är säkrade genom fast egendom. LGD är en av de parametrar som används i riskviktsfunktionen, och om LGD höjs innebär det indirekt att även riskvikten och resulterande kapitalkrav blir högre.

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

Enligt Finansinspektionens bedömning skulle således en åtgärd enligt artikel 164 i CRR inte vara lämplig eller verkningsfull för att motverka de systemriskar som konstaterats föreligga.

c) Systemriskbuffert (artikel 133 i CRD)

Medlemsstaterna får införa en systemriskbuffert för att minska systemriskar eller makrotillsynsrisker som inte omfattas av vare sig CRR eller av artiklarna 130 och 131 i CRD. Med det avses en risk för störningar som skulle kunna få allvarliga negativa konsekvenser för det finansiella systemet och realekonomin i en viss medlemsstat.

I Sverige finns redan krav på att de tre största bankerna ska ha en systemriskbuffert på 3 procent av alla sina exponeringar som ska motverka den risk som ett stort, homogent och koncentrerat banksystem innebär. Systemriskerna som systemriskbufferten ska motverka skiljer sig dock från de risker som riskviktsåtgärden ska motverka.

Enligt CRD får systemriskbuffertar tillämpas för särskilda sektorer, vilket innebär att de skulle kunna utformas så att de gäller bostadsmarknaden. En systemriskbuffert för just denna sektor skulle dock vara mindre lämplig och ändamålsenlig än den föreslagna åtgärden. Bankernas interna modeller håller just nu på att granskas på grund av oro för omotiverade skillnader mellan modellerade riskvikter. En sektorsspecifik systemriskbuffert skulle inte fungera som ett golv utan snarare som en höjningsfaktor för de nominella kapitalkraven, vilket skulle påverka de IRK-banker som har de högsta riskvikterna mest och de IRK-banker som har de lägsta riskvikterna minst. Enligt Finansinspektionen skulle det vara väldigt svårt att beräkna en sektorsspecifik systemriskbuffert för varje enskild bank medan granskningen av internmodellerna fortfarande pågår. Den buffert som behövs för att ge samma effekt på kapitalet skulle dessutom behöva vara extremt stor och därför komplicerad både sett till kommunikation och ömsesidighet.

d) Kontracyklisk kapitalbuffert (artikel 136 i CRD)

Den kontracykliska kapitalbufferten motverkar en del av procyklikaliteten i det finansiella systemet. Finansinspektionen har tillämpat en kontracyklisk kapitalbuffert på 2 procent i Sverige sedan den 22 juni 2023.

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

Avsnitt 4: Analys av åtgärdens nettofördelar

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

Genom den föreslagna förlängningen av åtgärdens tillämpning förväntas de berörda bankernas motståndskraft upprätthållas, men den framtida utvecklingen avseende sårbarheterna i bostadssektorn i Sverige måste alltså följas noggrant. Under förutsättning att åtgärden genom ömsesidighet 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. Eftersom det finns så många olika förhöjda sårbarheter, samtidigt som det finns tecken på att utvecklingen i den svenska bostadssektorn håller på att vända, måste utvecklingen noggrant följas och den penningpolitiska inriktningen eventuellt justeras igen.

Åtgärden är en viktig del av kapitalkraven i Sverige. Eftersom den föreslagna förlängningen av åtgärden inte väsentligt ändrar kapitalkraven kan dess inverkan på bankernas finansieringskostnader, lånemarginaler och ekonomiska tillväxt dock förväntas bli begränsad. Genom åtgärden har de implicita riskvikterna för svenska bolåneexponeringar ökat från i genomsnitt 6,1 procent (exponeringsvägt) till 25 procent. På så sätt har riskviktsgolvet höjt de kapitalnivåer som de berörda bankerna måste ha. Enligt siffror från Finansinspektionen har det 25-procentiga riskviktsgolvet resulterat i ytterligare kapitalkrav som i slutet av fjärde kvartalet 2024 uppgick till 115 miljarder kronor i nominella termer på konsoliderad nivå, eller omkring 21 procent av de sammanlagda kapitalkraven för de svenska storbankerna. Förlängningen av åtgärden innebär dock att de nuvarande kapitalkraven förblir oförändrade. Följaktligen kan åtgärdens inverkan på bankernas finansieringskostnader, lånemarginaler och ekonomiska tillväxt förväntas bli begränsad, så länge kalibreringen inte väsentligt justeras. Enligt bankernas uppskattningar skulle CRR III¹⁵ innebära en något lägre genomsnittlig riskvikt på bolåneexponeringar i de banker som tillämpar internmetoden, vilket skulle resultera i ett något högre kapitalkrav, runt 119 miljarder kronor eller 21 procent av de sammanlagda kapitalkraven på de svenska storbankerna.

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 antalet potentiella spridningsvägar från Sverige till andra medlemsstater. Eftersom riskviktsgolvet på 25 procent i en eller annan form redan har tillämpats sedan 2014 bör det inte ha någon oproportionerlig negativ inverkan på den inre marknaden eller andra nationella finansiella system. Ledamöterna i ESRB:s styrelse hade, enligt förfarandet som beskrivs i artikel 4 i beslut ESRB/2015/4, inga väsentliga invändningar när det gällde åtgärdens negativa externa effekter i form av negativa gränsöverskridande spridningseffekter.

4.2 Effekter på inhemsk och gränsöverskridande utlåning

¹⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1623 av den 31 maj 2024 om ändring av förordning (EU) nr 575/2013 vad gäller krav avseende kreditrisk, kreditvärdighetsjusteringsrisk, operativ risk, marknadsrisk och golvet för riskvägda tillgångar (Text av betydelse för EES) (EUT L, 2024/1623, 19.6.2024).

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

Hushållens tillgång till bolån verkar inte ha begränsats av åtgärden, eftersom takten i bolånetillväxten i genomsnitt har förblivit positiv sedan riskviktsgolvet infördes. Bolån är det som främst påverkar trenden i hushållens skuldsättning, och i mars 2025 noterades en årlig tillväxttakt på 1,7 procent.

Andra långgivare än banker har en försumbar andel av marknaden, men nya aktörer som träder in på marknaden kan försvåra makrotillsynen i framtiden. Svenska försäkringsbolags och pensionsfonders direktinvesteringar i bolån är försumbara. Finansinspektionen har dock noterat att försäkringsbolag och pensionsfonder börjar visa intresse för indirekta investeringar genom bolånefonder utöver sina investeringar i säkerställda obligationer. Trots att nya aktörer, som investeringsfonder, har kommit in på marknaden under senare år är deras marknadsandel fortfarande låg. Dessa nya aktörer omfattas inte av de befintliga makrotillsynsverktygen. På grund av riskviktsgolvet behöver de exempelvis inte uppfylla lika höga kapitalkrav som de svenska bankerna. De svenska myndigheterna bör därför fortsätta att följa utvecklingen, noggrant bedöma hur ändamålsenliga makrotillsynsåtgärderna är och vid behov uppdatera sin verktygslåda för makrotillsyn.

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

4.3 Effekter på kreditinstitutens koncerninterna agerande

Eftersom kreditinstituten redan uppfyller det högre kapitalkravet är det osannolikt att den föreslagna åtgärden skulle ge upphov till några väsentliga omorganisationer av verksamheten inom koncernstrukturerna. Dessutom har inga betydande förändringar av de berörda kreditinstitutens agerande inom koncernen observerats sedan åtgärden infördes.

Finansinspektionen har även uppmanat ESRB att rekommendera att andra medlemsstater med väsentliga exponeringar genom ömsesidighet tillämpar samma åtgärd. Finansinspektionen har understrukt att ömsesidighet är fortsatt relevant eftersom dessa länders banksektorer skulle kunna vara antingen direkt eller indirekt exponerade mot risker förknippade med fastighetsmarknaden i Sverige via sina filialer.

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

Slutsatser

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

Anledningen till den aktuella bedömningen är att sårbarheterna på den svenska bostadsmarknaden fortfarande är höga trots att prisökningarna har planat ut på sista tiden. Riskerna är fortsatt höga, eftersom den pågående korrigeringen på bostadsmarknaderna inte har pågått tillräckligt länge för att riskerna, som har byggts upp under lång tid, ska ha minskat i någon väsentlig utsträckning. Både bostadspriser och hushållens skuldsättning ligger kvar på historiskt höga nivåer.

ESRB noterar att kalibreringen av åtgärden inte har ändrats sedan riskviktsgolvet på 25 procent infördes 2014. Trots att sårbarheterna förknippade med bostadsmarknaden och bolån har förändrats och att andra åtgärder har vidtagits för att motverka dessa risker sedan åtgärden först infördes är det Finansinspektionens bedömning att riskviktsgolvet på 25 procent fortfarande är lämpligt.

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

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

Dessutom vill ESRB betona att åtgärdens ändamålsenlighet beror på i hur stor utsträckning åtgärden även fortsättningsvis ömsesidigt tillämpas av andra medlemsstater som har kreditinstitut med verksamhet på den svenska bolånemarknaden. ESRB:s rekommendation om ömsesidighet för den befintliga åtgärden¹⁶ kommer därför att fortsätta att gälla för åtgärden efter att den har förlängts.

ESRB stöder därför Finansinspektionens avsikt att förlänga tillämpningsperioden för den strängare nationella åtgärden. ESRB framhåller samtidigt än en gång att de svenska myndigheterna måste fortsätta att kontrollera att åtgärden har avsedd effekt och inte ger upphov till några oönskade konsekvenser. ESRB stöder även Finansinspektionens avsikt att genomföra en mer genomgripande bedömning när den pågående granskningen av internmodeller är klar, då man ska se om åtgärden behöver kalibreras utifrån de kvarstående systemriskerna och om den eventuellt kan ersättas med en sektorsspecifik systemriskbuffert. Därutöver uppmuntrar ESRB Finansinspektionen att genomföra en heltäckande bedömning av alla de aktuella makrotillsynsåtgärderna tillsammans och göra de

¹⁶ Europeiska systemrisknämndens rekommendation av den 15 december 2015 om bedömningen av gränsöverskridande effekter och frivillig ömsesidighet för makrotillsynsåtgärder (ESRB/2015/2) (EUT C 97, 12.3.2016, s. 9).

den 27 maj

2025esrb.opinion250630_RRE.report.sv.docx

ECB-PUBLIC

förändringar som eventuellt kan behövas när golvet för riskvägda tillgångar så småningom införs. På så sätt skulle man undvika överlappningar och se till att åtgärderna fortsätter att vara ändamålsenliga och lämpliga.