

EUROPEISKA SYSTEMRISKNÄMNDENS REKOMMENDATION
av den 2 december 2021
om sårbarheter på medellång sikt inom sektorn bostadsfastigheter i Österrike
(ESRB/2021/11)
(2022/C 122/02)

EUROPEISKA SYSTEMRISKNÄMNDENS STYRELSE HAR ANTAGIT DENNA REKOMMENDATION

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt,

med beaktande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1092/2010 av den 24 november 2010 om makrotillsyn av det finansiella systemet på EU-nivå och om inrättande av en europeisk systemrisknämnd ⁽¹⁾, särskilt artikel 3.2 b och d samt artiklarna 16–18,

med beaktande av Europeiska systemrisknämndens beslut ESRB/2011/1 av den 20 januari 2011 om arbetsordningen för Europeiska systemrisknämnden ⁽²⁾, särskilt artikel 18, och

av följande skäl:

- (1) Fastighetssektorn utgör en viktig del av ekonomin och sektorns utveckling kan påverka det finansiella systemet i betydande grad. Historiska fastighetskriser har visat att en ohållbar utveckling på fastighetsmarknaden kan få stora konsekvenser för det finansiella systemets stabilitet och ekonomin som helhet, vilket även kan medföra oönskade spridningseffekter över gränserna. En negativ utveckling på fastighetsmarknaderna i vissa medlemsstater har tidigare medfört stora kreditförluster och/eller negativa följder för den reala ekonomin. Detta beror på det nära sambandet mellan fastighetssektorn, finansärer och andra ekonomiska sektorer. Därutöver kan de starka återkopplingsprocesserna mellan det finansiella systemet och den reala ekonomin leda till att en negativ utveckling förstärks.
- (2) Dessa samband är viktiga eftersom de innebär att risker som uppstår i fastighetssektorn kan få en systempåverkan som är procyklisk till sin natur. Sårbarheter i det finansiella systemet byggs ofta upp under den fas då fastighetssektorn befinner sig i en uppgång. När riskerna uppfattas som låga och tillgången till finansiering är god kan detta leda till en snabb ökning av både krediter och investeringar som, tillsammans med ökad efterfrågan på fastigheter, kan leda till stigande fastighetspriser. När säkerheternas värde ökar kan detta medföra att efterfrågan på, och tillgången till, krediter ökar ytterligare, vilket kan leda till en självförstärkande dynamik som i teorin kan få konsekvenser på systemnivå. Om fastighetssektorn istället befinner sig i en nedgångsfas kan begränsad tillgång till finansiering, ökad riskaversion och sjunkande fastighetspriser påverka båda långivare och låntagare negativt vilket då kan leda till försämrade ekonomiska förutsättningar.
- (3) Sårbarheter inom sektorn bostadsfastigheter kan utgöra en källa för systemrisk som kan påverka den finansiella stabiliteten både direkt och indirekt. Direkta effekter är kreditförluster i bolåneportföljerna p.g.a. en negativ ekonomisk eller finansiell utveckling samtidigt som bostadsmarknaden också utvecklas negativt. Indirekta effekter kan vara relaterade till förändringar i hushållens konsumtion som får ytterligare konsekvenser för den reala ekonomin och den finansiella stabiliteten.
- (4) Enligt vad som framgår av skäl 4 i Europeiska systemrisknämndens rekommendation ESRB/2013/1 ⁽³⁾ är makrotillsynens slutmål att bidra till att värna stabiliteten i det finansiella systemet som helhet, genom att bland annat stärka det finansiella systemets förmåga att återhämta sig efter störningar och minska uppbyggnaden av systemrisker, för att därigenom säkerställa att finanssektorn på ett uthålligt sätt bidrar till den ekonomiska tillväxten.

⁽¹⁾ EUT L 331, 15.12.2010, s. 1.

⁽²⁾ EUT C 58, 24.2.2011, s. 4.

⁽³⁾ Europeiska systemrisknämndens rekommendation ESRB/2013/1 av den 4 april 2013 om makrotillsynspolitikens mellanliggande mål och instrument (EUT C 170, 15.6.2013, s. 1).

- (5) För detta ändamål får makrotillsynsmyndigheter utifrån en riskbedömning tillämpa eller flera av de kapitalbaserade makrotillsynsåtgärder som framgår av Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU ⁽⁴⁾ och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 ⁽⁵⁾ och/eller låntagarbaserade makrotillsynsåtgärder som är baserade på nationell lagstiftning. Medan de kapitalbaserade åtgärderna främst ska stärka det finansiella systemets motståndskraft, kan låntagarbaserade åtgärder vara särskilt lämpade om man vill undvika att ytterligare systemriskerna byggs upp.
- (6) Under 2016 genomförde Europeiska systemrisknämnden (ESRB) en granskning av vilka sårbarheter som finns inom sektorn bostadsfastigheter i hela EU ⁽⁶⁾. I denna granskning identifierade ESRB olika sårbarheter på medellång sikt i flera länder som källor till systemrisk för finansiell stabilitet, vilket ledde till att man utfärdade beslut om varning till åtta länder, inklusive Österrike ⁽⁷⁾.
- (7) 2016 bedömdes de huvudsakliga sårbarheterna på bostadsmarknaden i Österrike utgå från kraftigt ökande bostadspriser och stigande bolånevolymerna samt risken för att kraven på låntagarna skulle sänkas ytterligare.
- (8) Sedan 2018 har de nationella myndigheterna i Österrike använt kommunikationsverktyg för att säkerställa sunda lånevillkor, kompletterat med ett förstärkt makrotillsynsarbete. I sin uppföljningsrapport om länder som erhöll varningar om sårbarheter på medellång sikt inom sektorn bostadsfastigheter ⁽⁸⁾, uppmärksammade ESRB att de åtgärder som de nationella myndigheterna i Österrike infört kan vara effektiva mot de framväxande sårbarheterna. ESRB noterade dock också att nationella myndigheterna i Österrike getts behörighet att införa rättsligt bindande låntagarbaserade åtgärder under 2017 som kunde utnyttjas om de framväxande sårbarheterna skulle accelerera.
- (9) ESRB har nyligen genomfört en systematisk och framåtblickande granskning av sårbarheter som är kopplade till sektorn bostadsfastigheter inom EES-området. I detta sammanhang har ESRB därvid identifierat vissa sårbarheter på medellång sikt som källa till systemrisk för den finansiella stabiliteten som inte åtgärdats i tillräcklig utsträckning.
- (10) Covid-19-pandemins utbrott 2020 och den därmed sammanhängande krisen har inte lett till någon konjunkturnedgång på bostadsmarknaderna. Efter en period med successiv tillväxt, då det samtidigt har varit låg räntenivå, har i stället de reala bostadspriserna och utlåningen ökat ytterligare i flera länder och detta i en betydligt snabbare takt än hushållens inkomster. För att mildra effekterna av pandemin och den därav följande ekonomiska osäkerheten har olika åtgärder och strategier, såsom moratorier och offentliga garantier, genomförts. I denna breda politiska kontext har tidigare planerade makrotillsynsåtgärder tillfälligt lättats eller senarelagts i vissa länder. Den aktuella förbättringen av det ekonomiska läget gör det möjligt att anpassa makrotillsynen i de länder där sårbarheter i samband med bostadsfastigheter har fortsatt att byggas upp.
- (11) Vad gäller Österrike har denna utveckling på senare tid visat att de reala bostadspriserna, efter en period med måttlig tillväxt, åter börjat accelerera och utvecklats snabbare än de reala disponibla inkomsterna. Dessutom har utlåningen till hushållen ökat kontinuerligt. ESRB:s beräkningar visar också att, efter september 2019, ökningen av de reala bostadspriserna tagit fart under första kvartalet 2021 och överstigit ökningen i de reala disponibla inkomsterna under den perioden. I linje med denna utveckling visar beräkningar från Oesterreichische Nationalbank att bostäder

⁽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).

⁽⁵⁾ 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).

⁽⁶⁾ Se *Vulnerabilities in the EU residential real estate sector*, ESRB, november 2016, finns på ESRB:s webbplats www.esrb.europa.eu.

⁽⁷⁾ Europeiska systemrisknämndens varning ESRB/2016/05 av den 22 september 2016 om sårbarheter på medellång sikt inom sektorn bostadsfastigheter i Österrike (EUT C 31, 31.1.2017, s. 43).

⁽⁸⁾ Se *Follow-up report on countries that received ESRB warnings in 2016 on medium-term vulnerabilities in the residential real estate sector*, ESRB, september 2019, finns på engelska på ESRB:s webbplats www.esrb.europa.eu.

blivit ännu mer övervärderade under första kvartalet 2021. Den reala tillväxten på utlåningen till hushållen för bostadsköp har ökat kontinuerligt sedan 2019. Av ett meddelande från finansmarknadsstyrelsen i Österrike i juni 2021 (*) framgår att lånevillkoren för bostadslån vad gäller belåningsgrad (LTV-kvoten) och kvoten mellan skuldbetalning/inkomst (DSTI) har fortsatt att öka i förhållande till femårsgenomsnittet, och att en försvarlig andel av utlåningen uppvisar höga LTV- och DSTI-kvoter.

- (12) De åtgärder som för närvarande tillämpas bedöms endast som delvis lämpliga och delvis tillräckliga för att tackla de ökande sårbarheterna. Österrike har heller inte vidare använt sig av kapitalbaserade åtgärder för att ta itu med befintliga sårbarheter och främja finansiell stabilitet. Sårbarheterna som identifierats inom bostadssektorn i Österrike speglas heller inte fullt ut i riskvikterna för bostadslån, som används av kreditinstitut som använder interna ratingsystem (IRB) för att beräkna sina kapitalkrav.
- (13) Mot denna bakgrund konstaterar ESRB att man bör införa rättsligt bindande låntagarbaserade åtgärder för att öka effekten på de åtgärder som redan finns på plats för att på allvar ta itu med de sårbarheter på medellång sikt som finns inom bostadssektorn i Österrike. Om sådana bindande låntagarbaserade åtgärder bedöms som otillräckliga för att effektivt minska sårbarheterna på medellång sikt, bör man överväga införandet av kapitalbaserade åtgärder, t.ex. Instrument som ökar riskvikterna i internmetoden (IRB) för exponeringar mot bostadssektorn, den sektoriella systemriskbufferten eller den kontracykliska kapitalbufferten. Dessa åtgärder skulle göra banksektorn i Österrike mer motståndskraftig mot de risker som kan ha uppstått, t.ex. den fortsatta övervärderingen av bostadspriserna och något lägre ställda krav på låntagarna för bostadslån som har beviljats de senaste åren.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS FÖLJANDE.

AVSNITT 1

REKOMMENDATIONER

Rekommendation A – att införa rättsligt bindande låntagarbaserade åtgärder

Det rekommenderas att de relevanta myndigheterna inför rättsligt bindande låntagarbaserade åtgärder för att minska sådana sårbarheter inom sektorn bostadsfastigheter i Österrike som utgör en källa till risk för den finansiella stabiliteten.

Rekommendation B – att införa eller förstärka kapitalbaserade åtgärder

Det rekommenderas att de relevanta myndigheterna inför eller förstärker kapitalbaserade åtgärder för att säkerställa motståndskraften hos kreditinstitut med tillstånd i Österrike och kompletterat låntagarbaserade åtgärder för att minska sårbarheterna inom sektorn bostadsfastigheter i Österrike som utgör en risk för den finansiella stabiliteten om sådana rättsligt bindande låntagarbaserade åtgärder skulle visa sig vara otillräckliga för att effektivt minska sårbarheterna på medellång sikt.

AVSNITT 2

GENOMFÖRANDE

1. Definitioner

1. I denna rekommendation gäller följande definitioner:

- a) *relevant myndighet*: myndighet som ansvarar för att införa rättsligt bindande låntagarbaserade eller kapitalbaserade åtgärder i Österrike.

(*) Pressrelease efter finansmarknadsstyrelsens möte nr 28, finns på <https://www.fmsg.at/en/publications/press-releases/2021/28th-meeting.html>.

- b) *låntagarbaserad åtgärd*: makrotillsynsåtgärder som riktar sig till låntagare, inbegripet gränser för LTV-kvot, kvoten mellan skuld/inkomst (DTI-kvot), DSTI-kvot, löptid och amorteringskrav.
- c) *belåningsgrad (LTV-kvot)*: summan av alla lån eller trancher av lån som låntagaren tagit ut på den fasta egendomen när lånet beviljades i förhållande till den fasta egendomens värde när lånet beviljades.
- d) *kvot mellan skuld/inkomst (DTI-kvot)*: låntagarens samlade skuld när lånet beviljades i förhållande till låntagarens samlade årliga disponibla inkomst när lånet beviljades.
- e) *kvot mellan skuldbetalning/inkomst (DSTI-kvot)*: den sammanlagda årliga skuldbetalningen i förhållande till låntagarens samlade årliga disponibla inkomst när lånet beviljades.
- f) *skuldbetalning*: den samlade återbetalningen av ränta och kapitalbelopp som en låntagare gör avseende sin totala skuld under en given tidsperiod.
- g) *löptid*: bostadslånets löptid uttryckt i år när lånet beviljades.
- h) *amorteringskrav*: åtgärder kopplade till lånets återbetalningsplan.
- i) *kapitalbaserade åtgärder*: kapitalbaskrav som åläggs ett kreditinstitut i syfte att förebygga och/eller minska systemriskerna enligt definitionen i artikel 2 c i förordning (EU) nr 1092/2010, inbegripet enligt artiklarna 124, 164 eller 458 i förordning (EU) nr 575/2013 eller avdelning VII kapitel 4 i direktiv (EU) 2013/36, såsom den kontracykliska kapitalbufferten eller den sektoriella systemriskbufferten.
- j) *kreditinstitut*: ett kreditinstitut enligt definitionen i artikel 4.1.1 i förordning (EU) nr 575/2013.

2. Kriterier för genomförandet

1. Följande kriterier gäller för genomförandet av denna rekommendation:

- a) Proportionalitetsprincipen ska beaktas så att man beaktar målsättningen och innehållet i rekommendationerna A och B.
- b) När man inför rättsligt bindande låntagarbaserade åtgärder och/eller kapitalbaserade åtgärder, bör införandet och kalibreringen ta hänsyn till var Österrike befinner sig i den ekonomiska och finansiella cykeln samt alla potentiella konsekvenser vad gäller de tillhörande kostnaderna och fördelarna.
- c) Specifika kriterier för efterlevnaden av denna rekommendation framgår av bilagan.

2. Mottagarna ska meddela Europaparlamentet, rådet, kommissionen och ESRB vilka åtgärder som de vidtar med anledning av denna rekommendation, eller på lämpligt sätt motivera eventuell passivitet. Rapporterna bör som minimum innehålla

- a) information om innehållet i, och tidsramarna för, de åtgärder som vidtas,
- b) en bedömning av sårbarheter som är relaterade till hushållens skuldsättning och lånevillkoren för nya bostadslån, inklusive fördelningen av nya bostadslån utifrån deras LTV-, DTI- och DSTI-kvot, löptider och avbetalningsprofil, varvid den relevanta kvoten beräknas i enlighet med bilaga IV till Europeiska systemrisknämndens rekommendation ESRB/2016/14 ⁽¹⁰⁾, tillsammans med funktionen på de åtgärder som vidtagits, med beaktande av målen för denna rekommendation.
- c) en ingående motivering av varför man avstått från att vidta åtgärder eller gjort avsteg från denna rekommendation, inklusive eventuella förseningar.

⁽¹⁰⁾ Europeiska systemrisknämndens rekommendation ESRB/2016/14 av den 31 oktober 2016 om förbättrad statistik över fastighetssektorn (EUT C 31, 31.1.2017, s. 1).

3. Tidsfrister för uppföljning

I enlighet med artikel 17.1 i förordning (EU) nr 1092/2010 ska mottagarna underrätta Europaparlamentet, rådet, kommissionen och ESRB om vilka åtgärder som vidtagits med anledning av rekommendationen och motivera eventuell passivitet. Mottagarna uppmanas att inkomma med denna information i enlighet med följande tidsfrister:

1. *Rekommendation A*

- a) Senast den 30 juni 2023 och den 30 juni 2025 ska mottagarna av rekommendation A till Europaparlamentet, rådet, kommissionen och ESRB överlämna en rapport om vilka åtgärder som vidtagits för att införa rättsligt bindande låntagarbaserade åtgärder. Om fler än en myndighet har ansvar för att vidta åtgärder avseende de sårbarheter som har identifierats bör en gemensam rapport lämnas.

2. *Rekommendation B*

Senast den 30 juni 2023 och den 30 juni 2025 ska mottagarna av rekommendation B till Europaparlamentet, rådet, kommissionen och ESRB överlämna en rapport om vilka åtgärder som vidtagits avseende kapitalbaserade åtgärder. Om fler än en myndighet har ansvar för att vidta åtgärder avseende de sårbarheter som har identifierats bör en gemensam rapport lämnas.

4. Granskning och utvärdering

1. ESRB-sekretariatet ska

- a) stödja adressaterna, säkerställa en samordnad rapportering, tillhandahållandet av relevanta förlagor och information om tillvägagångssätt och tidsfrister för uppföljningen,
- b) verifiera adressaternas uppföljning, hjälpa adressaterna när dessa så önskar och lämna rapporter om uppföljningen till styrelsen.

2. Styrelsen kommer att bedöma adressaternas åtgärder och förklaringar och i förekommande fall besluta huruvida denna rekommendation inte har efterlevts och huruvida en adressat har underlåtit att motivera sin passivitet på lämpligt sätt.

Utfärdad i Frankfurt am Main den 2 december 2021.

På ESRB-styrelsens vägnar
Francesco MAZZAFERRO
Chef för ESRB:s sekretariat

BILAGA

SPECIFICERING AV DE KRITERIER SOM SKA UPPFYLLAS FÖR REKOMMENDATIONEN**Rekommendation A – att införa rättsligt bindande låntagarbaserade åtgärder**

Nedanstående kriterier ska uppfyllas för rekommendation A.

1. När man inför rättsligt bindande låntagarbaserade åtgärder bör adressaterna sträva efter att förhindra en betydande eller ökande andel av:
 - a) nya lån med säkerhet i en bostad som kan medföra kreditförluster om det inträffar fallissemang och huspriserna faller pga. detta,
 - b) Låntagare som tecknar nya hypotekslån där det finns en avsevärd risk för att låntagaren inte kan återbetala sina skulder som planerat utan att avsevärt minska sin konsumtion till följd av ogynnsamma ekonomiska eller finansiella förhållanden, ökande kostnader för att betala sina lån eller en ogynnsam utveckling på bostadsmarknaden.
2. Mottagarna bör använda en eller flera rättsligt bindande låntagarbaserade åtgärder för att säkerställa att de aktuella åtgärderna är effektiva och för att minimera risken för att de kringgås eller för oönskade konsekvenser som kan reducera deras effekt eller t.o.m. skapa risker inom andra områden, särskilt genom att se till att rättsligt bindande låntagarbaserade åtgärder gäller för lån som beviljas alla typer av låntagare av alla typer av långivare.
3. Innan man inför rättsligt bindande låntagarbaserade åtgärder bör man göra en bedömning av var Österrike befinner sig i den ekonomiska och finansiella cykeln för att bestämma hur sådana åtgärder bör kalibreras och fasas in.
4. Innan man inför rättsligt bindande låntagarbaserade åtgärder, och för att bestämma hur sådana åtgärder bör kalibreras och fasas in, bör adressaterna beakta vilka låntagarbaserade åtgärder som redan tillämpas och hur dessa kalibrerats, för att på så sätt bemöta de sårbarheter som identifierats i Österrike på bästa möjliga sätt.
5. Efter det att rättsligt bindande låntagarbaserade åtgärder har införts kan det bli nödvändigt att skärpa dem ytterligare eller aktivera ytterligare makrotillsynsåtgärder för att bemöta de sårbarheter som identifierats i Österrike. Detta beror på vilka låntagarbaserade åtgärder som införts, hur dessa har kalibrerats initialt samt hur bedömningen av sårbarheterna utfallit.
6. När rättsligt bindande låntagarbaserade åtgärder införs eller kalibreras bör mottagarna beakta alla lån som hushållen betalar från sina inkomster, oavsett vilken form av lån det gäller, dvs. man behandlar lånebetalningar avseende bostad som en skuld för hushållet.

Rekommendation B – att införa eller förstärka kapitalbaserade åtgärder

Nedanstående kriterier ska uppfyllas för rekommendation B.

1. När man aktiverar nya, eller förstärker existerande, kapitalbaserade åtgärder bör mottagarna försöka säkerställa motståndskraften hos kreditinstitut med tillstånd i Österrike mot bakgrund av att systemrisk kan utgå från sektorn bostadsfastigheter, vilket kan medföra direkta eller indirekta kreditförluster från bostadslån, eller kan uppstå som konsekvens av att hushåll med bostadslån minskar sin konsumtion.
 2. Innan man inför nya, eller förstärker existerande, kapitalbaserade åtgärder bör man göra en bedömning av var Österrike befinner sig i den ekonomiska och finansiella cykeln och huruvida rättsligt bindande låntagarbaserade åtgärder, som införs i överensstämmelse med rekommendation A, är tillräckliga för att minska sårbarheterna på medellång sikt och undersöka huruvida det vore lämpligt att införa eller förstärka kapitalbaserade åtgärder.
 3. Efter det att man infört nya, eller förstärkt existerande, kapitalbaserade åtgärder kan det bli nödvändigt att förstärka åtgärden ytterligare eller införa ytterligare makrotillsynsåtgärder för att bemöta de sårbarheter som identifierats i Österrike. Detta beror på vilka kapitalbaserade åtgärder som införs, hur dessa tillämpas initialt samt hur bedömningen av sårbarheterna utfallit.
-