

DET EUROPÆISKE UDVALG FOR SYSTEMISKE RISICIS HENSTILLING**af 27. juni 2019****om sårbarheder på mellemlangt sigt i beboelsejendomssektoren i Finland****(ESRB/2019/8)**

(2019/C 366/05)

DET ALMINDELIGE RÅD FOR DET EUROPÆISKE UDVALG FOR SYSTEMISKE RISICI HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde,

under henvisning til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1092/2010 af 24. november 2010 om makrotilsyn på EU-plan med det finansielle system og om oprettelse af et europæisk udvalg for systemiske risici ⁽¹⁾, særlig artikel 3, 16, 17 og 18, og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) Ejendomssektoren spiller en vigtig rolle i økonomien, og sektorens udvikling kan påvirke det finansielle system i væsentlig grad. Tidligere finansielle kriser har vist, at en uholdbar udvikling på ejendomsmarkederne kan have alvorlige konsekvenser for det finansielle systems stabilitet og stabiliteten i økonomien som helhed, hvilket også kan føre til negative grænseoverskridende afsmittende virkninger. En negativ udvikling på markedet for fast ejendom i nogle medlemsstater har tidligere medført store kredittab og/eller haft en negativ indvirkning på realøkonomien. Sådanne virkninger afspejler det nære samspil mellem ejendomssektoren, finansieringsinstitutterne og andre sektorer i økonomien. Desuden forstærker de stærke indbyrdes forbindelser mellem det finansielle system og realøkonomien en negativ udvikling.
- (2) Disse indbyrdes forbindelser er vigtige, fordi de betyder, at risici, der opstår i ejendomssektoren, kan have en systemisk virkning af procyklisk karakter. Sårbarheder i det finansielle system opbygges ofte under opsvingsfasen i cyklussen for fast ejendom. Opfattelsen af lavere risici for og lettere adgang til finansiering kan, sammen med en øget efterspørgsel efter fast ejendom, bidrage til hurtig kredit- og investeringsvækst, hvilket medfører et opad rettet pres på ejendomspriserne. Eftersom de deraf følgende højere værdier af sikkerhedsstillelse bidrager yderligere til at skabe øget udbud og efterspørgsel efter kredit, kan disse selvforstærkende mekanismer potentielt have systemiske konsekvenser til følge. Omvendt kan strammere kreditforhold, øget risikoaversion og et nedadrettet pres på ejendomspriserne under nedgangsfasen i cyklussen for fast ejendom påvirke låntagere og långiveres modstandsdygtighed negativt, hvorved de økonomiske forhold forringes.
- (3) Sårbarheder i forbindelse med beboelsejendomme kan være en kilde til systemisk risiko, og de kan påvirke den finansielle stabilitet både direkte og indirekte. Direkte virkninger består af kredittab fra realkreditporteføljer på grund af negative økonomiske eller finansielle forhold og samtidige negative udviklinger på markedet for beboelsejendomme. Indirekte virkninger kan hænge sammen med tilpasninger i husholdningernes forbrug, hvilket fører til yderligere konsekvenser for realøkonomien og den finansielle stabilitet.
- (4) Som det fremgår af fjerde betragtning til henstilling ESRB/2013/1 ⁽²⁾, er det endelige mål med den makroprudentielle politik at bidrage til at sikre hele det finansielle systems stabilitet, herunder ved at styrke det finansielle systems modstandsdygtighed og mindske opbygningen af systemiske risici, for herved at sikre, at den finansielle sektor yder et holdbart bidrag til den økonomiske vækst.

⁽¹⁾ EUT L 331 af 15.12.2010, s. 1.⁽²⁾ Det Europæiske Udvalg for Systemiske Risici henstilling ESRB/2013/1 af 4. april 2013 om delmål og instrumenter for den makroprudentielle politik (EUT C 170 af 15.6.2013, s. 1).

- (5) Med henblik herpå kan de makroprudentielle myndigheder anvende en eller flere af de kapitalbaserede makroprudentielle foranstaltninger, der er fastsat i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/36/EU ⁽³⁾ og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 575/2013 ⁽⁴⁾, og/eller låntagerbaserede makroprudentielle foranstaltninger, der udelukkende er baseret på national lovgivning, afhængigt af risikovurderingen. Selv om kapitalbaserede foranstaltninger primært har til formål at øge det finansielle systems modstandsdygtighed, kan låntagerbaserede foranstaltninger være særligt velegnede til at forhindre yderligere opbygning af systemiske risici.
- (6) Endvidere henstilles det i henstilling ESRB/2013/1, at medlemsstaterne fastlægger en retlig ramme, der gør det muligt for de makroprudentielle myndigheder at have direkte kontrol- eller henstillingsbeføjelser over de makroprudentielle instrumenter, der er identificeret i henstillingen.
- (7) I 2016 gennemførte Det Europæiske Udvalg for Systemiske Risici (ESRB) en vurdering af sårbarhederne vedrørende beboelsesejendomme på EU-plan ⁽⁵⁾. Denne vurdering gjorde det muligt for ESRB at identificere en række sårbarheder på mellemlang sigt i flere lande som en kilde til systemiske risici for den finansielle stabilitet, hvilket førte til, at der blev udstedt advarsler til otte lande, heriblandt Finland ⁽⁶⁾.
- (8) I 2016 var den primære sårbarhed, der blev identificeret på markedet for beboelsesejendomme i Finland husholdningernes høje og stigende gældsætning, idet en væsentlig andel af husholdningerne var eventuelt sårbar over for negative økonomiske eller finansielle forhold eller en negativ udvikling på dette marked.
- (9) ESRB har for nylig afsluttet en systematisk og fremadskuende vurdering i hele Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS) af sårbarheder vedrørende beboelsesejendomme ⁽⁷⁾.
- (10) Hvad angår Finland har denne nylige vurdering vist, at husholdningernes gældsniveau er højere, end det var i 2016. For nylig er denne stigning delvist udgjort af lån optaget af boligselskaber ⁽⁸⁾ og så tilbagebetalt gennem husholdningernes indkomst og andre investorer, der har aktier i disse selskaber. Derudover støtter nyligt tilgængelige oplysninger vedrørende kreditstandarder for nye realkreditlån tidligere oplysninger om, at en væsentlig andel af husholdningerne er potentielt sårbar over for negative økonomiske eller finansielle forhold eller en negativ udvikling på markedet for beboelsesejendomme.
- (11) Siden 2016 har de finske nationale myndigheder strammet eller indført en række låntager- og kapitalbaserede foranstaltninger. i) i 2017 indførte bestyrelsen for *Finanssivalvonta* (det finske finanstillsyn) i henhold til artikel 458 i forordning (EU) nr. 575/2013 en minimumsgrænse for den gennemsnitlige risikovægt på 15 % for boliglån for kreditinstitutter, der anvender den interne ratingmetode, ii) i 2018 blev en systemisk risikobuffer på mellem 1 % og 3 % pålagt alle kreditinstitutter, iii) i 2018 blev den grænse, der gælder for belåningsprocenten strammet fra 90 % til 85 %, og iv) også i 2018 udstedte *Finanssivalvonta* henstillinger vedrørende lånestandarder for nye lån, som også fandt anvendelse på boligselskaber. Derudover blev skattefradraget for udgifter til realkreditrenter sænket fra 100 % i 2011 til 25 % i 2019.
- (12) På trods af disse nyligt indførte foranstaltninger, og undtagen den grænse, der gælder for belåningsprocenten, er andre retligt bindende låntagerbaserede foranstaltninger — navnlig de grænser, der gælder for gæld i forhold til indkomst og for gældsservicering i forhold til indkomst og løbetidsgrænser — stadig ikke tilgængelige i Finland, selv om sådanne foranstaltninger kan være nødvendige på mellemlangt sigt, hvis sårbarhederne i forbindelse med husholdningernes gældsætning fortsætter med at øges. Aktiveringen af de grænser, der gælder for enten gæld i forhold til indkomst eller for gældsservicering i forhold til indkomst, i kombination med løbetidsgrænser, ville øge effektiviteten af de eksisterende makroprudentielle foranstaltninger, der allerede er gældende. Derudover defineres belåningsprocenten på nuværende tidspunkt på en måde, der gør det muligt at anse andre aktiver end fast ejendom som sikkerhed.

⁽³⁾ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/36/EU af 26. juni 2013 om adgang til at udøve virksomhed som kreditinstitut og om tillsyn med kreditinstitutter og investeringselskaber, om ændring af direktiv 2002/87/EF og om ophævelse af direktiv 2006/48/EF og 2006/49/EF (EUT L 176 af 27.6.2013, s. 338).

⁽⁴⁾ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 575/2013 af 26. juni 2013 om tilsynsmæssige krav til kreditinstitutter og investeringselskaber og om ændring af forordning (EU) nr. 648/2012 (EUT L 176 af 27.6.2013, s. 1).

⁽⁵⁾ Jf. »Vulnerabilities in the EU Residential Real Estate Sector«, ESRB, november 2016, tilgængelig på ESRB's websted www.esrb.europa.eu.

⁽⁶⁾ Det Europæiske Udvalg for Systemiske Risici's advarsel ESRB/2016/08 af 22. september 2016 om sårbarheder på mellemlangt sigt i beboelsesejendomssektoren i Finland (EUT C 31 af 31.1.2017, s. 49).

⁽⁷⁾ Jf. »Vulnerabilities in the residential real estate sectors of EEA countries«, ESRB, 2019, som findes på ESRB's websted www.esrb.europa.eu.

⁽⁸⁾ På finsk: *asunto-osakeyhtiö*.

- (13) ESRB har derfor konkluderet, at de makroprudentielle foranstaltninger, der er gældende eller tilgængelige i Finland, kun er delvist passende og delvist tilstrækkelige til at imødegå sårbarhederne i forbindelse med husholdningernes gældsætning på mellemlang sigt. Som følge heraf er yderligere politiske tiltag påkrævede for at imødegå disse sårbarheder, som kan være en kilde til systemiske risici. De foranstaltninger, der foreslås i denne henstilling, har til formål at supplere de eksisterende makroprudentielle foranstaltninger i Finland.
- (14) Formålet med denne henstilling er at henstille, at der i finsk lovgivning indføres retligt bindende låntagerbaserede foranstaltninger, samt at sådanne foranstaltninger vedtages for at forhindre, at sårbarhederne i forbindelse med husholdningernes gældsætning øges.
- (15) Denne henstilling berører ikke de pengepolitiske mandater for centralbankerne i EU.
- (16) ESRB's henstillinger offentliggøres, efter at Det Almindelige Råd har underrettet Rådet for Den Europæiske Union om sin hensigt herom og har givet Rådet lejlighed til at svare, og efter at adressaterne er blevet underrettet om hensigten om at offentliggøre —

VEDTAGET DENNE HENSTILLING:

AFSNIT 1

HENSTILLINGER

Henstilling A — Retlig ramme for låntagerbaserede foranstaltninger

1. Det henstilles, at Finland sikrer, at den eksisterende retlige ramme for låntagerbaserede foranstaltninger som minimum omfatter følgende retligt bindende låntagerbaserede foranstaltninger:
 - a) enten de grænser, der gælder for gæld i forhold til indkomst eller de grænser, der gælder for gældsservicering i forhold til indkomst
 - b) de grænser, der gælder for belåningsprocent og
 - c) grænser for løbetid.
2. Det henstilles, at Finland ændrer definitionen af belåningsprocenten i den eksisterende retlige ramme for låntagerbaserede foranstaltninger.

Henstilling B — Aktivisering af indkomstrelaterede låntagerbaserede foranstaltninger

1. Det henstilles, at de finske nationale myndigheder, der har til opgave at aktivere de indkomstrelaterede låntagerbaserede foranstaltninger, indtil den eksisterende retlige ramme, der er henvist til i henstilling A, er blevet ændret, anvender låntagerbaserede foranstaltninger, der ikke er retligt bindende, med henblik på at undgå, at en betydelig eller stigende andel af låntagere, der optager nye realkreditlån, måske ikke vil være i stand til at afdrage deres gæld eller opretholde deres forbrug under negative økonomiske eller finansielle forhold eller efter en negativ udvikling på markedet for beboelsesejendomme.
2. Det henstilles, at de finske nationale myndigheder, der har til opgave at aktivere eller kalibrere de indkomstrelaterede låntagerbaserede foranstaltninger, når den eksisterende retlige ramme, der er henvist til i henstilling A, er blevet ændret, henholdsvis aktiverer eller kalibrerer retligt bindende indkomstrelaterede låntagerbaserede foranstaltninger med henblik på yderligere at imødegå de mål, der er fastsat i delhenstilling B, stk. 1.

AFSNIT 2

GENNEMFØRELSE

1. Definitioner

I denne henstilling gælder følgende definitioner:

- a) »låntagerbaserede foranstaltninger«: makroprudentielle foranstaltninger rettet mod låntagere
- b) »direkte kontrol«: faktisk og effektiv kapacitet til, hvor dette er nødvendigt for at opnå et endeligt mål eller delmål, at pålægge de finansielle institutioner, som hører under den tilsvarende makroprudentielle myndigheds arbejdsområde, makroprudentielle foranstaltninger, samt ændre disse
- c) »henstillingsbeføjelser«: kapaciteten til ved brug af henstillinger at vejlede om anvendelsen af makroprudentielle instrumenter, hvor dette er nødvendigt for at nå et endeligt mål eller delmål

- d) »belåningsprocent«: summen af alle lån eller lånetrancher, som låntager har stillet den faste ejendom som sikkerhed for på tidspunktet for kreditoptagelse, i forhold til værdien af ejendommen på tidspunktet for kreditoptagelse
- e) »retligt bindende låntagerbaserede foranstaltninger«: låntagerbaserede foranstaltninger, der indføres gennem bindende retsakter
- f) »gæld i forhold til indkomst«: låntagers samlede gæld på tidspunktet for kreditoptagelse i forhold til låntagers samlede årlige disponible indkomst på tidspunktet for kreditoptagelse
- g) »gældsservicering«: de samlede renter og afdrag på en låntagers samlede gæld i løbet af en given periode (som regel et år)
- h) »gældsservicering i forhold til indkomst«: den samlede årlige gældsservicering i forhold til låntagers samlede årlige disponible indkomst på tidspunktet for kreditoptagelse
- i) »løbetid«: varigheden af aftalen om lån mod pant i fast ejendom til beboelse udtrykt i år på tidspunktet for kreditoptagelse
- j) »mellemlang sigt«: inden for en treårig horisont
- k) »Indkomstrelaterede låntagerbaserede foranstaltninger«: de grænser, der gælder for gæld i forhold til indkomst og de grænser, der gælder for gældsservicering i forhold til indkomst
- l) »makroprudentiel myndighed«: en national makroprudentiel myndighed med de mål, ordninger, beføjelser, ansvarlighedskrav og andre karakteristika, som er fastsat i henstilling ESRB/2011/3 (*)

2. Kriterier for gennemførelse

1. Følgende kriterier gælder for gennemførelsen af denne henstilling:

- a) der bør tages behørigt hensyn til proportionalitetsprincippet under hensyntagen til formålet med og indholdet af henstilling A og henstilling B.
- b) Henstilling A skal gennemføres før delhenstilling B, stk. 2, med henblik på at sikre overensstemmelse med delhenstilling B, stk. 2.
- c) i forbindelse med aktiveringen af indkomstrelaterede låntagerbaserede foranstaltninger i henhold til henstilling B bør der ved kalibreringen og indfasningen af disse tages hensyn til Finlands position i de økonomiske og finansielle cyklusser samt eventuelle konsekvenser for de dermed forbundne omkostninger og fordele
- d) særlige kriterier for overholdelse af henstilling A og henstilling B er fastlagt i bilag I.

2. Denne henstillings adressater anmodes om at aflægge rapport til ESRB og Rådet om de foranstaltninger, som de har truffet på baggrund af denne henstilling, eller i givet fald at begrunde undladelsen af at gennemføre foranstaltninger. Rapporterne bør som minimum indeholde:

- a) oplysninger om indhold og tidsfrister for de trufne foranstaltninger
- b) en vurdering af sårbarhederne i forbindelse med husholdningernes gældsætning og udlånsstandarderne for nye realkreditlån, herunder fordelingen af nye realkreditlån efter deres gældsservicering i forhold til indkomst og løbetider, hvor de relevante forhold beregnes i overensstemmelse med bilag IV til Det Europæiske Udvalg for Systemiske Risici's henstilling ESRB/2016/14 ⁽¹⁰⁾, sammen med de trufne foranstaltningers funktion under hensyn til målene i denne henstilling
- c) en detaljeret begrundelse for undladelsen af at træffe foranstaltninger eller fravigelse fra denne henstilling, herunder forsinkelser.

(*) Det Europæiske Udvalg for Systemiske Risici's henstilling ESRB/2011/3 af 22. december 2011 om de nationale myndigheders makroprudentielle mandat (EUT C 41 af 14.2.2012, s. 1).

⁽¹⁰⁾ Det Europæiske Udvalg for Systemiske Risici's henstilling ESRB/2016/14 af 31. oktober 2016 om lukning af datahuller vedrørende fast ejendom (EUT C 31 af 31.1.2017, s. 1).

3. Tidsfrister for opfølgning

Denne henstillings adressater anmodes om at aflægge rapport til ESRB og Rådet om de foranstaltninger, som de har truffet på baggrund af denne henstilling, eller i givet fald at begrunde undladelsen af at gennemføre foranstaltninger under iagttagelse af følgende tidsplaner:

a) *Henstilling A*

- i) Adressaten for henstilling A anmodes om senest den 31. oktober 2020 at forelægge ESRB og Rådet en rapport om gennemførelsen af henstilling A, der som minimum indeholder en erklæring, hvori det præciseres, hvorvidt det er planlagt, at henstilling A gennemføres, og hvilket organ eller organer, der har ansvaret for afgørelsen om at aktivere og gennemføre de låntagerbaserede foranstaltninger, der er fastsat i henstillingen. ESRB kan informere adressaten for henstilling A om dets holdning til den foreløbige rapport.
- ii) Adressaten for henstilling A anmodes om senest den 31. marts 2021 at aflægge en endelig rapport til ESRB og Rådet om gennemførelsen af henstilling A.

b) *Henstilling B*

Adressaterne for henstilling B anmodes om senest den 31. oktober 2020 og derefter årligt indtil den 31. oktober 2022 at forelægge ESRB og Rådet en rapport om eventuelle foranstaltninger, der er truffet med hensyn til gennemførelsen af indkomstrelaterede kapitalbaserede foranstaltninger eller eventuelle andre foranstaltninger, der er til rådighed, med henblik på at imødegå sårbarhederne i forbindelse med husholdningernes gældsætning og udlånsstandarderne for nye realkreditlån i Finland. Hvis der er mere end ét organ, der har ansvar for at træffe foranstaltninger for at imødegå de identificerede sårbarheder, bør der forelægges én fælles rapport.

4. Overvågning og vurdering

1. ESRB's sekretariat:

- a) bistår adressaterne ved at fremme en koordineret rapportering, udarbejde relevante skemaer og om nødvendigt give en detaljeret beskrivelse af procedurerne og tidsfristerne for opfølgning
- b) kontrollerer adressaternes opfølgning, bistår dem på anmodning og aflægger rapport om opfølgningen til Det Almindelige Råd Tre vurderinger indledes således:
 - i) senest den 31. december 2020 vedrørende gennemførelsen af henstilling B
 - ii) senest den 31. december 2021 vedrørende gennemførelsen af henstilling A og B og
 - iii) senest den 31. december 2022 vedrørende gennemførelsen af henstilling B

2. Det Almindelige Råd vurderer de foranstaltninger og begrundelser, som adressaterne har rapporteret, og træffer, i givet fald, afgørelse med hensyn til, om denne henstilling ikke er blevet fulgt, og om en adressat ikke har givet en tilfredsstillende begrundelse for at have undladt at træffe foranstaltninger.

Udfærdiget i Frankfurt am Main, den 27. juni 2019.

Francesco MAZZAFERRO
Leder af ESRB's sekretariat,
på vegne af ESRB's Almindelige Råd

BILAG I

PRÆCISERING AF DE OVERHOLDELSESKRITERIER, DER FINDER ANVENDELSE PÅ HENSTILLINGERNE

Henstilling A — Retlig ramme for låntagerbaserede foranstaltninger

Følgende overholdelseskriterier gælder for henstilling A:

1. Det bør med de finske retlige rammer for låntagerbaserede foranstaltninger sikres, at:
 - a) de grænser, der gælder for gæld i forhold til indkomst og for gældsservicering i forhold til indkomst samt løbetidsgrænserne, gælder for lån ydet til alle typer af låntagere og af alle typer af långivere for at undgå omgåelse af grænserne ved anvendelsen af lån til boligselskaber eller andre metoder
 - b) kun fast ejendom kan anses for sikkerhed ved beregningen af belåningsgraden
 - c) de finske nationale myndigheder, der har til opgave at anvende de låntagerbaserede foranstaltninger, er i stand til at aktivere retligt bindende låntagerbaserede foranstaltninger på en effektiv og forebyggende måde, og har den nødvendige fleksibilitet med henblik på at udforme disse foranstaltninger på grundlag af de identificerede sårbarheder.
2. Ændringerne i de finske retlige rammer for låntagerbaserede foranstaltninger bør senest gælde fra 1. juli 2021.

Henstilling B — Aktivering af indkomstrelaterede låntagerbaserede foranstaltninger

Følgende overholdelseskriterium gælder for henstilling B:

1. Med henblik på at undgå, at en betydelig eller stigende andel af låntagere, der optager nye realkreditlån, måske ikke vil være i stand til at afdrage deres gæld eller opretholde deres forbrug under negative økonomiske eller finansielle forhold eller efter en negativ udvikling på markedet for beboelsejendomme, bør de finske nationale myndigheder anvende en eller flere indkomstrelaterede låntagerbaserede foranstaltninger i kombination (f.eks. grænser for belåningsprocenten kombineret med grænser for gæld i forhold til indkomst eller for gældsservicering i forhold til indkomst og løbetidsgrænser) med henblik på at sikre foranstaltningernes effektivitet og minimere risikoen for omgåelse og utilsigtede konsekvenser, som ville kunne reducere deres effektivitet og eventuelt skabe risici på andre områder.
2. Forud for aktiveringen af de indkomstrelaterede låntagerbaserede foranstaltninger bør der foretages en vurdering af Finlands stilling i de økonomiske og finansielle cyklusser med henblik på at fastsætte en passende kalibrering og indfasning af sådanne foranstaltninger.
3. Efter aktiveringen af de indkomstrelaterede låntagerbaserede foranstaltninger kan en yderligere stramning heraf eller aktiveringen af yderligere makroprudentielle foranstaltninger være nødvendig for at imødegå de sårbarheder, der er identificeret i Finland. Dette afhænger af valget af de aktiverede indkomstrelaterede låntagerbaserede foranstaltninger, den første kalibrering af de aktiverede foranstaltninger og resultaterne af vurderingen af sårbarheder.
4. I forbindelse med aktiveringen eller kalibreringen af de indkomstrelaterede låntagerbaserede foranstaltninger bør de finske nationale myndigheder, der har til opgave at aktivere eller kalibrere de indkomstrelaterede låntagerbaserede foranstaltninger, tage hensyn til alle de lån, som serviceres af husholdninger fra deres indkomst, uanset lånenes form (dvs. at behandle lån til boligselskaber som husholdningers gæld).