

EUROPEISKA SYSTEMRISKNÄMNDENS REKOMMENDATION**av den 27 juni 2019****om sårbarheter på medellång sikt inom bostadssektorn i Finland****(ESRB/2019/8)**

(2019/C 366/05)

EUROPEISKA SYSTEMRISKNÄMNDENS STYRELSE HAR ANTAGIT DETTA BESLUT

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 artiklarna 3, 16, 17 och 18, och

av följande skäl:

- (1) Fastighetssektorn utgör en viktig del av ekonomin och sektorns utveckling kan påverka det finansiella systemet. Historiska fastighetskriser har visat att en ohållbar utveckling på fastighetsmarknaden kan få stora konsekvenser för det finansiella systemets stabilitet och ekonomin som helhet, samt även medföra oönskade spridningseffekter över gränserna. En negativ utveckling på fastighetsmarknaderna i vissa medlemsstater har tidigare medfört stora kreditförluster och/eller negativa påföljder 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 i stället 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 bostadssektorn 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 rekommendation ESRB/2013/1 ⁽²⁾ 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 systemrisk, 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⁾ 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 ⁽³⁾ och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 ⁽⁴⁾ 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) Därutöver rekommenderar rekommendation ESRB/2013/1 att medlemsstaterna bör inrätta en rättslig ram som ger makrotillsynsmyndigheterna möjlighet att ha direkta kontroll- eller rekommendationsbefogenheter över de makrotillsynsinstrument som omnämns i den rekommendationen.
- (7) Under 2016 genomförde Europeiska systemrisknämnden (ESRB) en granskning av vilka sårbarheter som finns inom sektorn bostadsfastigheter i hela EU ⁽⁵⁾. 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, däribland Finland ⁽⁶⁾.
- (8) Under 2016 utgick sårbarheten inom bostadssektorn i Finland främst från en hög och stigande skuldsättning, med en avsevärd andel hushåll som potentiellt kunde vara sårbara vid en negativ ekonomisk eller finansiell utveckling eller om den marknaden skulle utvecklas negativt.
- (9) ESRB har nyligen genomfört en systematisk och framåtblickande granskning av vilka sårbarheter som är kopplade till bostadssektorn inom EES-området ⁽⁷⁾.
- (10) Den senaste granskningen visar att hushållens skuldsättning i Finland är högre än den var 2016. Under senare tid har denna ökning delvis berott på lån som bostadsföretag tagit, ⁽⁸⁾ och som sedan återbetalas via hushållens inkomster och via andra investerarna som innehar aktier i dessa företag. Därutöver visar nya undersökningar avseende lånevillkoren för nya bostadslån återigen att en betydande andel av de hushåll som tar ut nya bostadslån kan vara sårbara vid en negativ ekonomisk eller finansiell utveckling eller om bostadsmarknaden utvecklas negativt.
- (11) Sedan 2016 har de finska myndigheterna förstärkt eller infört flera låntagar- och kapitalbaserade åtgärder: i) 2017 införde den finska tillsynsmyndigheten *Finanssivalvonta*, enligt artikel 92 i förordning (EU) nr 575/2013, en genomsnittlig minsta riskvikt på 15 procent för bostadslån från kreditinstitut som tillämpar internmetoden, ii) 2018 infördes ett buffertvärde avseende systemriskerna på mellan 1 och 3 procent för alla kreditinstitut, iii) 2018 sänktes den maximala belåningsgraden (LTV-kvoten) från 90 procent till 85 procent, och iv) 2018 utfärdade *Finanssivalvonta* rekommendationer avseende lånevillkoren för nya bostadslån som även omfattar lån till bostadsföretag. Därutöver har man minskat de skattemässiga avdragsmöjligheterna för räntor avseende bolån, från 100 procent under 2011 till 25 procent år 2019.
- (12) Trots de åtgärder som införts, och trots begränsningen för LTV-kvoten, finns andra rättsligt bindande låntagarbaserade åtgärder, t.ex. tröskelvärden för kvoten mellan skuld/inkomst (DTI-kvot), kvoten mellan skuldbetalning/inkomst (DSTI) samt löptidsbegränsningar, ännu inte tillgängliga i Finland, trots att sådana åtgärder kan bli nödvändiga på medellång sikt om de risker som utgår från hushållens skuldsättning fortsätter att öka. Genom att aktivera tröskelvärdena för DTI- eller DSTI-kvoten, i kombination med löptidsbegränsningar, skulle öka effekten på de makrotillsynsåtgärder som redan finns på plats. Dessutom definieras LTV-kvoten för närvarande på ett sätt som gör det möjligt att beakta andra tillgångar än fast egendom som säkerhet.

⁽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).

⁽⁴⁾ 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).

⁽⁵⁾ Se *Vulnerabilities in the EU Residential Real Estate Sector*, ESRB, november 2016, finns på ESRB:s webbplats www.esrb.europa.eu.

⁽⁶⁾ Europeiska systemrisknämndens varning ESRB/2016/08 av den 22 september 2016 om sårbarheter på medellång sikt inom sektorn bostadsfastigheter i Finland (EUT C 31, 31.1.2017, s. 49).

⁽⁷⁾ Se *Vulnerabilities in the residential real estate sectors of EEA countries*, ESRB, 2019, finns på ESRB:s webbplats www.esrb.europa.eu.

⁽⁸⁾ På finska *asunto-osakeyhtiö*.

- (13) ESRB drar därför slutsatsen att de makrotillsynsåtgärder som finns på plats eller står till buds i Finland är delvis lämpliga och delvis tacklar de risker som utgår från hushållens skuldsättning på medellång sikt. Följaktligen behövs det ytterligare policyåtgärder för att åtgärda sårbarheten som kan vara en källa till systemrisk. De åtgärder som föreslås i denna rekommendation ska komplettera de existerande makrotillsynsåtgärderna i Finland.
- (14) Målet för denna rekommendation är att rekommendera att man i den finska lagstiftningen inför ytterligare rättsligt bindande låntagarbaserade åtgärder, samt aktiverar dessa, för att förhindra att de risker som utgår från hushållens skuldsättning fortsätter att öka.
- (15) Denna rekommendation är inte tänkt att påverka det arbete som unionens centralbanker utför inom ramen för sina penningpolitiska mandat.
- (16) ESRB:s rekommendationer offentliggörs efter det att styrelsen har informerat Europeiska unionens råd om sin avsikt att göra detta och rådet getts möjlighet att agera, och efter det att mottagarna har informerats om avsikten att offentliggöra.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS FÖLJANDE.

AVSNITT 1

REKOMMENDATIONER

Rekommendation A – rättsligt regelverk med låntagarbaserade åtgärder

1. Det rekommenderas att Finland säkerställer att de gällande rättsliga regelverket med låntagarbaserade åtgärder inkluderar åtminstone följande rättsligt bindande åtgärder:
 - a) antingen tröskelvärden avseende DTI- eller DSTI-kvoten,
 - b) tröskelvärden för LTV-kvoten, samt
 - c) löptidsbegränsningar.
2. Det rekommenderas att Finland ändrar definitionen av LTV-kvoten i det existerande rättsliga regelverket avseende låntagarbaserade åtgärder.

Rekommendation B – att aktivera inkomstrelaterade låntagarbaserade åtgärder

1. Det rekommenderas, i avvaktan på ändringen av det existerande rättsliga regelverket som avses i rekommendation A, att de nationella myndigheterna i Finland som ansvarar för aktiveringen av inkomstrelaterade låntagarbaserade åtgärder tillämpar icke-bindande låntagarbaserade åtgärder för att förebygga att en betydande eller ökande andel av de låntagare som tar ut nya bostadslån kan få svårigheter med att avbetala sina skulder eller upprätthålla sin konsumtion om det inträffar en negativ ekonomisk eller finansiell utveckling, eller utvecklingen på bostadsmarknaden blir negativ.
2. Det rekommenderas att, när det existerande rättsliga regelverket ändrats enligt rekommendation A, de nationella myndigheterna i Finland som ansvarar för aktiveringen eller kalibreringen av inkomstrelaterade låntagarbaserade åtgärder, aktiverar respektive kalibrerar rättsligt bindande inkomstrelaterade låntagarbaserade åtgärder för att nå de mål som framgår av del-rekommendation B.1.

AVSNITT 2

GENOMFÖRANDE

1. Definitioner

I denna rekommendation gäller följande definitioner:

- a) *långtagarbaserade åtgärder*: makrotillsynsåtgärder som riktar sig mot låntagare.
- b) *direkt kontroll*: en reell och faktisk kapacitet att införa och ändra makrotillsynsåtgärder som gäller för de finansinstitut som ingår i respektive makrotillsynsorgans verksamhetsområde i de fall då detta krävs för att uppnå ett slutmål eller mellanliggande mål.
- c) *rekommendationsbefogenheter*: kapacitet att genom rekommendationer vägleda hur makrotillsynsinstrumenten ska tillämpas i de fall då detta krävs för att uppnå ett slutmål eller mellanliggande mål.

- d) *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.
- e) *rättsligt bindande låntagarbaserade åtgärder*: låntagarbaserade åtgärder som införs med hjälp av rättsligt bindande instrument.
- f) *kvot mellan skuld/inkomst (DTI-kvot)*: låntagarens samlade skuld när lånet beviljades i förhållande till låntagarens samlade årliga disponibla inkomst när lånet beviljades.
- g) *skuldbetalning*: den samlade återbetalningen av ränta och kapitalbelopp som en låntagare gör avseende sin totala skuld under en given tidsperiod (normalt ett år).
- h) *kvot mellan skuldbetalning/inkomst (DSTI-kvot)*: den sammanlagda årliga skuldbetalningen i förhållande till låntagarens samlade årliga disponibla inkomst när lånet beviljades.
- i) *löptid*: bostadslånets löptid uttryckt i år när lånet beviljades.
- j) *medellång sikt*: inom tre år.
- k) *inkomstrelaterade låntagarbaserade åtgärder*: de tröskelvärden som gäller för DTI- och DSTI-kvoten.
- l) *makrotillsynsorgan*: ett nationellt makrotillsynsorgan med de mål, arrangemang, befogenheter, ansvarighetskrav och andra särdrag som fastställs i rekommendation ESRB/2011/3 ⁽⁹⁾.

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) Rekommendation A måste genomföras före del-rekommendation B.2, så att överensstämmelse med del-rekommendation B.2 säkerställs.
- c) När man aktiverar inkomstrelaterade låntagarbaserade åtgärder enligt rekommendation B, bör införandet och kalibreringen ta hänsyn till var Finland befinner sig i den ekonomiska och finansiella cykeln samt alla potentiella konsekvenser vad gäller de tillhörande kostnaderna och fördelarna.
- d) Specifika kriterier för att uppfylla rekommendationerna A och B framgår av bilaga I.

2. Adressaterna av denna rekommendation ska meddela ESRB och rådet 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 samt löptider, varvid den relevanta kvoten beräknas i enlighet med bilaga IV i 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.

⁽⁹⁾ Europeiska systemrisknämndens rekommendation ESRB/2011/3 av den 22 december 2011 om de nationella myndigheternas mandat för makrotillsyn (EUT C 41, 14.2.2012, s. 1).

⁽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

Adressaterna av denna rekommendation ska meddela ESRB och rådet vilka åtgärder som de vidtar med anledning av denna rekommendation, eller på lämpligt sätt motivera eventuell passivitet, enligt vad som anges nedan.

a) Rekommendation A

- i) Senast den 31 oktober 2020 ska mottagaren av rekommendation A lämna en delrapport till ESRB och rådet om hur rekommendation A har genomförts, som inkluderar information om huruvida man planerar att genomföra rekommendation A och vilka organ som kommer att ha ansvaret för att aktivera och genomföra de låntagarbaserade åtgärder som framgår av den rekommendationen. ESRB får informera mottagaren om sina synpunkter på interimrapporten.
- ii) Senast den 31 mars 2021 ska mottagaren av rekommendation A lämna en slutrapport till ESRB och rådet om hur rekommendation A har genomförts.

b) Rekommendation B

Senast den 31 oktober 2020, och därefter årligen fram till den 31 oktober 2022, ska mottagarna av rekommendation B lämna en rapport till ESRB och rådet om vilka åtgärder som vidtagits avseende inkomstrelaterade låntagarbaserade åtgärder eller andra åtgärder som kan vidtas för att beakta de sårbarheter som är relaterade till hushållens skuldsättning och lånevillkoren för nya bostadslån i Finland. Om fler än ett organ 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. Tre utvärderingar kommer att initieras enligt följande:
 - i) senast den 31 december 2020 om genomförandet av rekommendation B,
 - ii) senast den 31 december 2021 om genomförandet av rekommendationerna A och B, och
 - iii) senast den 31 december 2022 om genomförandet av rekommendation B.

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

Utfärdad i Frankfurt am Main den 27 juni 2019.

Francesco MAZZAFERRO
Chef för ESRB:s sekretariat, på
ESRB-styrelsens vägnar

BILAGA I

SPECIFICERING AV DE KRITERIER SOM SKA UPPFYLLAS FÖR REKOMMENDATIONERNA

Rekommendation A – rättsligt regelverk med låntagarbaserade åtgärder

Nedanstående kriterier ska uppfyllas för rekommendation A.

1. Det rättsliga regelverket för låntagarbaserade åtgärder i Finland bör säkerställa att
 - a) de tröskelvärden som gäller för kvoten mellan skuld/inkomst (DTI-kvot) och kvoten mellan skuldbetalning/inkomst (DSTI), samt löptidsbegränsningar, gäller för lån som beviljas alla typer av låntagare och alla typer av kreditgivare, så att tröskelvärdena inte kringgås genom långivning till bostadsföretag eller andra metoder,
 - b) man vid beräkningen av belåningsgraden (LTV-kvoten) endast godtar fast egendom som säkerhet,
 - c) de nationella myndigheterna i Finland som ansvarar för tillämpningen av låntagarbaserade åtgärder kan aktivera rättsligt bindande låntagarbaserade åtgärder på ett effektivt och förebyggande sätt, och har nödvändig flexibilitet för att utforma åtgärderna på ett sätt som är lämpligt utifrån de sårbarheter som identifierats.
2. Ändringarna av det rättsliga regelverket för låntagarbaserade åtgärder i Finland bör träda i kraft senast den 1 juli 2021.

Rekommendation B – att aktivera inkomstrelaterade låntagarbaserade åtgärder

Nedanstående kriterium ska uppfyllas för rekommendation B.

1. För att förebygga att en betydande eller ökande andel av de låntagare som tar ut nya bostadslån kan få svårigheter med att avbetala sina skulder eller upprätthålla sin konsumtion om det inträffar en negativ ekonomisk eller finansiell utveckling, eller utvecklingen på bostadsmarknaden blir negativ, bör de nationella myndigheterna i Finland använda en kombination av en eller flera inkomstrelaterade låntagarbaserade åtgärder (t.ex. tröskelvärden för LTV-kvoten i kombination med tröskelvärden för DTI- eller DSTI-kvoten, och löptidsbegränsningar), 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.
2. Innan man aktiverar inkomstrelaterade låntagarbaserade åtgärder bör man göra en bedömning av var Finland befinner sig i den ekonomiska och finansiella cykeln för att bestämma hur sådana åtgärder bör kalibreras och fasas in.
3. Efter det att man har aktiverat inkomstrelaterade låntagarbaserade åtgärder kan det vara nödvändigt att förstärka dem, eller vidta ytterligare makrotillsynsåtgärder, för att åtgärda de sårbarheter som har identifierats i Finland; detta beror på vilka inkomstrelaterade låntagarbaserade åtgärder som aktiverats, hur dessa tillämpats initialt samt hur bedömningen av sårbarheterna utfallit.
4. När de nationella myndigheterna i Finland som ansvarar för aktiveringen eller kalibreringen av inkomstrelaterade låntagarbaserade åtgärder aktiverar eller kalibrerar inkomstrelaterade låntagarbaserade åtgärder bör de beakta alla lån som hushållen betalar från sina inkomster, oavsett vilken form av lån det gäller (t.ex. att man beaktar långivningen till bostadsföretag vid beräkningen av hushållens skulder).