

2020-11-20

## P R O M E M O R I A



FI dnr 20-20990

Finansinspektionen  
Box 7821  
SE-103 97 Stockholm  
[Brunnsgatan 3]  
Tel +46 8 408 980 00  
Fax +46 8 24 13 35  
finansinspektionen@fi.se  
www.fi.se

# Nya kapitalkrav för svenska banker

## Sammanfattning

Finansinspektionen (FI) inför ändringar i myndighetens tillämpning av svenska bankers kapitalkrav. Anledningen är att kapitaltäckningsreglerna har ändrats genom EU:s så kallade bankpaket. Vid tidpunkten för denna promemorias publicering har de svenska lagändringarna ännu inte beslutats, men förslagen finns klara i propositionen Ändringar i regelverket om kapitaltäckning (prop. 2020/21:36). För den slutliga tillämpningen behöver FI beakta de förändringar som kan ske i den slutliga beredningen inför ett beslut i riksdagen.

Flera regelverksändringar är på gång under de kommande åren. Bland annat ska Baselöverenskommelsen om slutförandet av Basel 3 införas i EU. FI kan därför behöva se över kapitalkravens utformning igen när dessa ändringar ska genomföras.

Denna promemoria beskriver hur de nya kapitalkraven ska tillämpas och ersätter den genomförandepromemoria som FI gav ut 2014.<sup>1</sup> I denna slutliga promemoria har FI beaktat och besvarat de svar som kommit in på remisspromemorian som publicerades den 25 september 2020.

### *Förändringar i det riskbaserade kapitalkravet*

Sammantaget medför bankpaketet att bankerna ska uppfylla två parallella kapitalkrav i form av riskbaserade krav och krav på bruttosoliditet.

Det riskbaserade kapitalkravet består av fyra huvudkomponenter.

1. *Minimikravet*. Fortsatt 8 procent av de riskvägda tillgångarna.
2. *Det särskilda kapitalbaskravet*, det så kallade pelare 2-kravet. FI kan även i fortsättningen besluta om ett särskilt kapitalbaskrav inom ramen för pelare 2, för risker som en bank är eller kan bli exponerad för och som inte täcks av minimikravet. Nytt är att FI alltid kommer att formellt besluta om det särskilda kapitalbaskravet för varje enskild bank.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Kapitalkrav för svenska banker, FI dnr 14-6258, september 2014, <https://www.fi.se/contentassets/91a11ceca3f54525a4a0a24dbb514cf5/kapitalkrav-svenska-banker-140910ny.pdf>.

<sup>2</sup> Det särskilda kapitalbaskravet kommer inte att påverka nivån då de automatiska restriktionerna på värdeöverföringar inträffar, förrän efter att detta krav på bankerna formellt har beslutats enligt det nya regelverket. Det sker efter den första översyn- och utvärderingsprocess som banken omfattas av efter att den ändrade lagen har trätt i kraft.

FI avser att fortsätta vara transparent om bedömningen av riskerna som finns hos bankerna och därmed fortsätta att publicera de bedömningsmetoder som myndigheten använder. Däremot görs vissa uppdateringar och förtydliganden av de nuvarande metoderna. Dessutom avser myndigheten att ta bort påslaget på 2 procent för systemrisk i pelare 2, eftersom ett sådant krav ska hantera institutspecifika risker och inte får användas för att täcka risker som en bank utsätter det finansiella systemet för samt med beaktande av andra förändringar som följer av bankpaketet som höjer kapitalkravet. FI tar även bort bedömningsmetoden som framgår av promemorian Kapitalkrav inom pelare 2 avseende löptidsantaganden (FI dnr 16-2703), främst för att inte göra tillämpningen mer komplex än nödvändigt.

3. *Det kombinerade buffertkravet.* Består i praktiken av flera olika buffertar: bufferten för övriga systemviktiga institut (O-SII-bufferten), systemriskbufferten, den kontracykliska bufferten, och kapitalkonserveringsbufferten.<sup>3</sup> Beräkningen av det kravet ändras genom lag då bufferten för övriga systemviktiga institut, till skillnad från i dag, ska summeras med systemriskbufferten.<sup>4</sup> Begränsningarna för att hantera risker för det finansiella systemet i pelare 2 vägs därmed upp av ökade möjligheter att hantera risker genom det kombinerade buffertkravet.

I promemorian förtydligas att O-SII-bufferten utgår från hur viktig den enskilda banken är för systemet. FI bedömer att O-SII-bufferten ska sänkas från 2 till 1 procent på grupp nivå för de tre storbankerna. FI bedömer även att systemriskbufferten ska ligga kvar på 3 procent på grupp nivå för de tre storbankerna.<sup>5</sup>

4. *Vägledning i pelare 2.* Med vägledningen kan FI underrätta en bank om vilken kapitalnivå som myndigheten anser att banken ska hålla utöver de andra huvudkomponenterna för att täcka risker och hantera framtida finansiella påfrestningar. FI kommer att ge banken riskbaserad vägledning om myndigheten bedömer att kapitalkonserveringsbufferten inte är tillräcklig för att täcka de risker som den enskilda banken är utsatt för.

Vägledningen ersätter den kapitalplaneringsbuffert som FI tillämpar i dag. I nuläget bedömer FI att vägledningen för de flesta banker kan

---

<sup>3</sup> Det finns även en buffert för globalt systemviktiga institut (G-SII), men denna beskrivs inte eftersom Sverige i dagsläget inte har något sådant institut.

<sup>4</sup> Förenklat beskrivet gäller enligt nuvarande regelverk den högsta av systemriskbufferten och buffert för övriga systemviktiga institut.

<sup>5</sup> Nordea Hypotek AB omfattas även fortsättningsvis av en O-SII-buffert på 0 procent. Banken omfattas däremot av en O-SII-buffert på 2 procent som den finska tillsynsmyndigheten ålägger Nordea Bank Abp på grupp nivå.

komma att uppgå till cirka 1–1,5 procent av de riskvägda tillgångarna. Nivån kan dock komma att variera mellan olika banker och för vissa, vanligen mindre och mer specialiserade banker, vara betydligt högre än så. FI bedömer också att vägledningen, liksom den nuvarande kapitalplaneringsbufferten, ska uppfyllas med kärnprimärkapital, det kapital som FI bedömer vara mest användbart vid en finansiell påfrestning.

#### *Förändringar till följd av bruttosoliditetskravet*

Med bankpaketet införs ett bruttosoliditetskrav som ska fungera som en säkerhetspärre för hur lågt kapitalkravet kan bli. Det totala bruttosoliditetskravet är uppbyggt av motsvarande huvudkomponenter som det riskbaserade kapitalkravet.

*Minimikravet* är 3 procent av exponeringsbeloppet för bruttosoliditet. Utöver detta kan FI besluta om ett institutspecifikt *särskilt bruttosoliditetskrav* inom ramen för pelare 2. FI bedömer för närvarande att det endast i ett fåtal fall kan komma att bli aktuellt med ett sådant krav. De flesta bankerna kommer därför inte att omfattas av ett särskilt bruttosoliditetskrav. FI får också rätt att underrätta en bank om hur mycket kapital som myndigheten anser att banken ska hålla utöver de andra bruttosoliditetskomponenterna för att täcka risker och hantera finansiella påfrestningar.<sup>6</sup> FI bedömer att denna *bruttosoliditetsvägledning* ska uppfyllas med kärnprimärkapital för att på bästa sätt kunna absorbera förluster. I nuläget bedömer FI att vägledningen för de flesta banker kommer att uppgå till cirka 0,2–0,5 procent av exponeringsbeloppet för bruttosoliditet. Nivån kan variera mellan olika banker.

För de större bankerna avser FI att offentliggöra vägledningarna i likhet med de övriga kapitalkraven.

#### *Konsekvenser av bankpaketet*

Bankpaketets genomförande i Sverige får något olika effekter på bankerna.<sup>7</sup> För storbankerna som redan i dag har omfattande systemriskkrav väntas det totala riskvägda kapitalkravet inte att påverkas i någon betydande utsträckning.<sup>8</sup> Medelstora och mindre banker beräknas sammantaget få en

---

<sup>6</sup> Den bruttosoliditetsbuffert som införs i tillsynsförordningen gäller enbart globalt systemviktiga institut och omfattar därmed ingen svensk bank i dagsläget.

<sup>7</sup> Antagandena för konsekvensanalysen omfattar bland annat en riskbaserad pelare 2-vägledning på 1 procent och en bruttosoliditetsvägledning på 0,35 procent.

<sup>8</sup> Storbankerna omfattas i dag av systemriskbuffertar på 5 procent genom ett påslag för systemrisk i pelare 2 på 2 procent och en systemriskbuffert i pelare 1 på 3 procent. Genom den föreslagna förändringen omfattas storbankerna av en systemriskbuffert på 3 procent i pelare 1, en O-SII-buffert på 1 procent samt en pelare 2-vägledning på uppskattningsvis 1-1,5 procent. Nivån när de automatiska restriktionerna på värdeöverföringar inträffar stiger därmed med 1 procentenhet, utöver ökningen som följer av att pelare 2-kraven formellt beslutas för varje bank. För mer information, se avsnitt 6.2.2.

kapitalkravsökning på ungefär 5-10 procent, men effekten skiljer sig åt mellan olika banker. Kapitalkravet påverkas för vissa banker i tillsynskategori 2 i hög utsträckning av bruttosoliditetskravet.<sup>9</sup> För banker i tillsynskategori 3 och 4 beror ökningen i huvudsak på tillkomsten av den riskbaserade pelare 2-vägledningen i den mån de inte redan i dag har ålagts en kapitalplaneringsbuffert. Beräkningarna av konsekvenserna beaktar inte att bankpaketet också innehåller vissa lättnader av kapitalkraven.<sup>10</sup>

Det bör särskilt noteras att bruttosoliditetskravet får en stor inverkan och i många fall innebär att de riskbaserade buffertarna inte kan användas fullt ut utan att bruttosoliditetskravets minimikrav bryts. Därmed blir de riskbaserade buffertarna mindre användbara. För vissa banker, med låga riskvägda kapitalkrav, blir bruttosoliditetskravet det mest restriktiva kravet.

FI bedömer att ställningstagandena i denna promemoria inte innebär att bankerna behöver förändra sin verksamhet på något betydande sätt för att anpassa sig. För de enstaka banker för vilka dagens kapitalnivå inte täcker det framtida kapitalkravet bedömer FI att kapitalförstärkningen i huvudsak kan ske genom kvarhållna vinstmedel snarare än nyemissioner.

---

<sup>9</sup> Medelstora och mindre banker omfattar banker i tillsynskategorierna 2, 3 och 4.

<sup>10</sup> Exempelvis genom införandet av utökade lättnader på de riskvägda tillgångarna på exponeringar mot små- och medelstora företag.

## Innehåll

1	Introduktion och bakgrund .....	7
1.1	Syfte	7
1.2	Genomförande och omfattning	7
1.3	Övergripande beskrivning av kommande regelverk	8
1.4	Kapitalkravets beståndsdelar	9
1.5	Det sammantagna kapitalkravet och dess sammansättning	11
1.6	Konsekvenser vid brott mot kapitalkravens olika komponenter	12
1.7	Övergripande rättsliga förutsättningar	13
1.8	Inkomna synpunkter	15
2	FI:s övergripande syn på tillämpningen av kapitalkrav .....	15
2.1	FI:s principer för denna promemoria	16
2.2	FI:s syn på användbart kapital	18
2.3	FI:s syn på riskbaserade krav för den institutspecifika risken	20
2.4	FI:s långsiktiga syn på kapitalkrav med beaktande av ställningstaganden i denna promemoria	20
3	Den samlade kapitalbedömningen i pelare 2.....	21
3.1	Introduktion och bakgrund	21
3.2	Rättsliga förutsättningar	23
3.3	Större förändringar i tillämpning som följer av lag	25
3.4	Generellt om pelare 2 och FI:s ställningstaganden	26
3.5	Ändringar i bedömningsmetoder för enskilda risktyper inom ramen för pelare 2	28
3.6	Ställningstagande om utformningen och omfattningen av pelare 2-vägledningarna	32
3.7	Ställningstagande om typ av kapital för att täcka pelare 2-vägledningar	37
3.8	Ställningstagande om enhet på pelare 2-krav och pelare 2-vägledningar	39
3.9	Ställningstagande av offentliggörande av pelare 2-vägledningarna	40
4	Hantering av systemrisk inom buffertramverket.....	41
4.1	Introduktion och bakgrund	41
4.2	Rättsliga förutsättningar	43
4.3	Ställningstagande i fråga om buffert för övriga systemviktiga institut	45
4.4	Ställningstagande relaterat till systemriskbufferten	47
4.5	Kontracykliska kapitalbufferten	52
5	Olika tidpunkter för införandet av ändringarna.....	52
5.1	Introduktion till området	52
5.2	Inkomna synpunkter	52
5.3	Klargörande om tidpunkter för införande	53

5.4	Genomlysning	54
6	Konsekvenser .....	55
6.1	Introduktion	55
6.2	Konsekvenser för företagen	55
6.3	Företagens anpassning	65
6.4	Kostnader för bankerna	65
6.5	Konsekvenser för samhället och konsumenterna	66
6.6	Konsekvenser för FI	66

## 1 Introduktion och bakgrund

### 1.1 Syfte

Förstärkningen av kapitaltäckningsreglerna efter finanskrisen har lett till att banker i EU överlag är bättre kapitaliserade än före krisen. EU:s bankpaket om riskreducerande åtgärder (bankpaketet) syftar till att ytterligare minska riskerna i EU:s banksektor genom att både stärka bankernas motståndskraft mot kriser och att säkerställa att samhällskritiska verksamheter kan upprätthållas vid en kris.

Förslagen lades fram av Europeiska kommissionen (EU-kommissionen) 2016 och bankpaketet beslutades under våren 2019. Regelverksförändringarna genomför reformer som regeringar, centralbanker och tillsynsmyndigheter har enats om på internationell nivå inom Baselkommittén för banktillsyn (Baselkommittén) och rådet för finansiell stabilitet (FSB) efter den senaste finanskrisen. I tillägg har EU-kommissionen, utifrån handlingsplanen för att skapa en kapitalmarknadsunion, tagit initiativ till förändringar bland annat för att minska onödig administrativ börda och för att hantera att medlemsländer tillämpar regelverket på olika sätt. Det innebär att det blir en ökad harmonisering inom EU i tillämpningen av de verktyg som tillsynsmyndigheterna använder för att bestämma bankernas kapitalkrav.

FI:s tillämpning av kapitalkraven utgår i huvudsak från lagen (2014:968) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag (tillsynslagen) samt lagen (2014:966) om kapitalbuffertar (buffertlagen). Bankpaketet innebär bland annat att dessa lagar samt den så kallade tillsynsförordningen ändras. FI behöver därför se över sin tillämpning av kapitalkraven.<sup>11</sup> Förändringar i FI:s föreskrifter till följd av bankpaketet hanteras inte i denna promemoria utan i FI:s remisspromemoria Förslag till regeländringar på grund av EU:s bankpaket.<sup>12</sup>

De slutliga förändringarna i lag är ännu inte beslutade, men en proposition (prop. 2020/21:36) är överlämnad till riksdagen. För den slutliga tillämpningen behöver FI beakta de förändringar som kan ske i den slutliga beredningen. FI kan därför komma att justera promemorian för att säkerställa uppfyllnad av regelkraven.

Eventuella följdändringar och åtgärder relaterade till störningar till följd av coronaviruset kommer att hanteras separat om och när så blir aktuellt.

### 1.2 Genomförande och omfattning

De ställningstaganden som FI beskriver i denna promemoria genomförs på olika sätt. Buffertkraven genomförs via formella beslut direkt till bankerna, alternativt genom föreskrifter. Pelare 2-kraven och pelare 2-vägledningarna

---

<sup>11</sup> Förändringarna i bankpaketet rör flera områden. Denna promemoria behandlar dock enbart kapitalfrågorna.

<sup>12</sup> FI dnr 20-4596.

ingår i FI:s tillsynsprocesser. Pelare 2-kraven genomförs via formella beslut, medan FI bestämmer nivån på pelare 2-vägledningarna och underrättar bankerna om dessa nivåer.

Ställningstagandena i denna promemoria rör de företag som omfattas av tillsynslagen och buffertlagen. I promemorian benämns alla dessa företag som ”banker”, även om andra företagstyper omfattas (se avsnitt 6.2.1).

Sverige har i dagsläget inte något globalt systemviktigt institut (G-SII). Komponenter i kapitalkraven som rör G-SII beskrivs därför endast översiktligt.

### **1.3 Övergripande beskrivning av kommande regelverk**

Det finns flera pågående initiativ för förändring av kapitalreglerna som påverkar bankernas kapitaltäckning. Utöver bankpaketet, som är bakgrunden till den förändrade tillämpning som beskrivs i denna promemoria, är två viktiga förändringar den pågående översynen av regelverken för interna modeller samt slutförandet av den så kallade Basel 3-överenskommelsen.

#### **1.3.1 Bankpaketet**

Både kapitaltäckningsramverket och krishanteringsramverket påverkas av bankpaketet. Inom kapitaltäckningen införs nya regler i den så kallade tillsynsförordningen<sup>13</sup> bland annat genom ett bruttosoliditetskrav som är ett nytt bindande minimikrav och ett krav på en stabil nettofinansieringskvot (NSFR). I det så kallade kapitaltäckningsdirektivet<sup>14</sup> uppdateras reglerna för pelare 2-kravet och i tillägg införs en vägledning för ytterligare kapitalbas. Dessutom görs förändringar i reglerna för buffertarna. Inom krishanteringsramverket stärks reglerna för resolution, bland annat genom mer harmoniserade regler för utformningen av kraven som styr hur mycket kapital och skulder som en bank måste hålla för att staten ska skyddas i händelse av resolution.<sup>15</sup>

#### **1.3.2 Översyn av de interna modellerna**

Europeiska bankmyndigheten (EBA) har tagit initiativ för att göra bankers kapitalkrav mer jämförbara och minska oönskad variation. Det görs genom att uppdatera och införa flera detaljerade bestämmelser via genomförandeförordningar och riktlinjer som gäller de interna modeller som

---

<sup>13</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag kallas för tillsynsförordningen. Ändringarna i bankpaketet införs genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 2019/876 om ändring av förordning (EU) nr 575/2013 samt förordning (EU) nr 648/2012. Denna ändringförordning har sedan till viss del ändrats genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/873 vad gäller vissa anpassningar mot bakgrund av covid-19-pandemin.

<sup>14</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag kallas för kapitaltäckningsdirektivet. Ändringarna i bankpaketet införs genom Europaparlamentets och rådets direktiv (EU)2019/878 om ändring av direktiv 2013/36/EU.

<sup>15</sup> Genom krav på kapitalbas och kvalificerad skuld (MREL).



vissa banker använder sig av för att beräkna sina riskvägda tillgångar.<sup>16</sup> Dessa genomförandeförordningar väntas huvudsakligen införas under 2021 och ett par år därefter. Bankerna arbetar för närvarande med att genomföra en rad väsentliga ändringar av sina interna modeller. Ändringarna kräver godkännande av FI innan de införs.

### **1.3.3 Införandet av Basel 3-överenskommelsen**

Den första delen av Basel 3-överenskommelsen har inneburit att bankerna behöver hålla mer kapital. Dessutom ska kapitalet vara av bättre kvalitet, det vill säga, i högre utsträckning kunna absorbera förluster. Denna överenskommelse infördes i EU 2014.<sup>17</sup> Den andra delen av Basel 3-överenskommelsen slutfördes i december 2017 genom en överenskommelse om att också stärka, harmonisera och göra riskmätningen av tillgångarna mer jämförbar både mellan olika beräkningsmetoder och mellan olika jurisdiktioner. En viktig del i denna överenskommelse är införandet av ett schablongolv för banker som använder interna modeller. Schablongolvet begränsar effekten av interna modeller på de riskvägda tillgångarna. Denna andra del av Basel 3 ska i huvudsak införas från 2023 med infasning av schablongolvet till 2028.<sup>18</sup> Den svenska tillämpningen är beroende av hur och när reglerna införs i EU-rätt.

## **1.4 Kapitalkravets beståndsdelar**

Kapitalbaskravet består av flera olika delar som presenteras översiktligt i detta avsnitt. Mer uppgifter finns i promemorians övriga avsnitt.

### **1.4.1 Det riskvägda kapitalkravet**

#### *1.4.1.1 Minimikravet i pelare 1*

Det riskbaserade minimikapitalkravet avser bland annat kapitalkrav för kreditrisker, marknadsrisker och operativa risker. Detta krav uppgår till 8 procent av företagets riskvägda tillgångar och brukar benämnas minimikravet i pelare 1.<sup>19</sup> De riskvägda tillgångarna beräknas enligt detaljerade regler i tillsynsförordningen.

#### *1.4.1.2 Det särskilda kapitalbaskravet i pelare 2*

Pelare 2 handlar bland annat om kapitalkrav baserade på tillsynsmyndighetens tillsyn och utvärdering av bankerna. Genom bankpaketet tydliggörs i vilka fall tillsynsmyndigheterna har rätt att besluta om ett institutspecifikt särskilt kapitalbaskrav, det vill säga ett pelare 2-krav. Pelare 2-kravet syftar till exempel till att täcka väsentliga risker som helt eller delvis inte täcks av minimikraven och vissa andra situationer.

---

<sup>16</sup> För mer information se

<https://www.fi.se/contentassets/31f188fe797d4d2f8dd0c804f571e9bf/promemoria-irk-regelverk-ny.pdf>.

<sup>17</sup> Genom tillsynsförordningen och kapitaltäckningsdirektivet.

<sup>18</sup> För mer information se <https://www.bis.org/press/p200327.htm>.

<sup>19</sup> Kärnprimärkapitalkravet är 4,5 procent, primärkapitalkravet 6 procent och totalt kapitalkrav är 8 procent. Det vill säga, av minimikravet ska minst tre fjärdedelar uppfyllas av primärkapital, varav tre fjärdedelar ska uppfyllas av kärnprimärkapital.

#### 1.4.1.3 Det kombinerade buffertkravet

Bankpaketet behåller de fem buffertar som infördes 2014:

- *Kapitalkonserveringsbufferten* som uppgår till 2,5 procent av de riskvägda tillgångarna och som gäller för alla företag.
- *Den kontracykliska kapitalbufferten*, vars nivå bestäms på nationell nivå av FI för kreditexponeringar belägna i Sverige.<sup>20</sup> Det finns särskilda regler för ömsesidigt erkännande av kreditexponeringar i andra länder. Per det tredje kvartalet 2020 uppgick det svenska kontracykliska buffertvärdet till 0 procent av de riskvägda svenska tillgångarna. Nivån låg fram till den 15 mars 2020 på 2,5 procent, men sänktes i förebyggande syfte, för att motverka kreditåtstramningar till följd av spridningen av coronaviruset och dess effekter på samhällsekonomin.<sup>21</sup>
- *Kapitalbufferten för globala systemviktiga institut (G-SII-buffert)* och *kapitalbufferten för övriga systemviktiga institut (O-SII-buffert)*. Vilka banker som ska omfattas och nivån på dessa buffertkrav bestäms huvudsakligen på nationell nivå. Per det tredje kvartalet 2020 omfattades Swedbank AB, Svenska Handelsbanken AB och Skandinaviska Enskilda Banken AB på gruppnivå av krav på en O-SII-buffert om 2 procent av de riskvägda tillgångarna.<sup>22</sup> Nordea Hypotek AB omfattades av en buffert på 0 procent.
- *Systemriskbufferten*. Vilken nivå denna buffert ska ligga på, vilka banker som berörs och vilka exponeringar som omfattas, bestäms på nationell nivå. Per det tredje kvartalet 2020 omfattades de systemviktiga instituten på gruppnivå av en systemriskbuffert på 3 procent av de riskvägda tillgångarna.<sup>23</sup>

Summan av en banks kapitalkonserveringsbuffert, kontracykliska buffert, systemriskbuffert samt den högsta av bufferten för globala systemviktiga institut och övriga systemviktiga institut kallas *det kombinerade buffertkravet*.

#### 1.4.1.4 Den riskbaserade vägledningen i pelare 2

FI kan inom ramen för pelare 2 också underrätta banken om hur mycket kapital som myndigheten förväntar sig att banken ska hålla utöver minimikravet, det särskilda kapitalbaskravet i pelare 2 och det kombinerade buffertkravet för att täcka risker som banken är exponerad för och hantera framtida finansiell påfrestning. I direktivet kallas denna för ”riktlinje”, men den benämns i detta dokument ”vägledning” eller ”pelare 2-vägledning” för att göra en åtskillnad mot andra former av riktlinjer som till exempel EBA ger ut. Vägledningen kan

---

<sup>20</sup> Små och medelstora värdepappersföretag är undantagna från att upprätthålla en kontracyklisk kapitalbuffert enligt 9 kap. 1 § FFFS 2014:12.

<sup>21</sup> För mer information se <https://www.fi.se/sv/publicerat/nyheter/2020/beslut-av-fis-styrelse-kontracykliskt-buffertvarde-sanks-till-noll/>.

<sup>22</sup> Se avsnitt 4.3 för föreslagen tillämpning.

<sup>23</sup> Se avsnitt 4.4 för föreslagen tillämpning.

också kallas för ”riskbaserad vägledning” för att tydliggöra eventuell åtskillnad mot bruttosoliditetsvägledningen (se 1.4.2.3).

#### **1.4.2 Bruttosoliditetskravet**

Bankpaketet innehåller också bestämmelser om kapitalkrav baserat på bruttosoliditet. Måttet avser att begränsa, det vill säga utgöra en säkerhetsspärr för, den lägsta nivå av primärkapital som en bank ska hålla.

##### *1.4.2.1 Minimikravet i pelare 1*

Minimikravet på bruttosoliditet är 3 procent av exponeringsbeloppet för bruttosoliditet.<sup>24</sup>

##### *1.4.2.2 Det särskilda bruttosoliditetskravet i pelare 2*

FI kan på motsvarande sätt som i den riskbaserade bestämmelsen besluta om ett särskilt bruttosoliditetskrav, i lag kallat ”särskilt kapitalbaskrav för risken för alltför låg bruttosoliditet”. Det är således ett pelare 2-krav.

##### *1.4.2.3 Bruttosoliditetsvägledningen i pelare 2*

FI kan, på motsvarande sätt som i den riskbaserade delen av kapitalkraven, underrätta banken om en så kallad bruttosoliditetsvägledning inom ramen för pelare 2. FI underrättar därmed banken om hur mycket ytterligare kapital som FI förväntar sig att banken håller för att täcka risker och hantera framtida finansiell påfrestning. Denna kallas i direktivet för ”riktlinje”, men benämns i detta dokument ”vägledning” eller ”pelare 2-vägledning”. Vägledningen kan också kallas för ”bruttosoliditetsvägledning” för att tydliggöra eventuell åtskillnad mot den riskbaserade vägledningen.

### **1.5 Det sammantagna kapitalkravet och dess sammansättning**

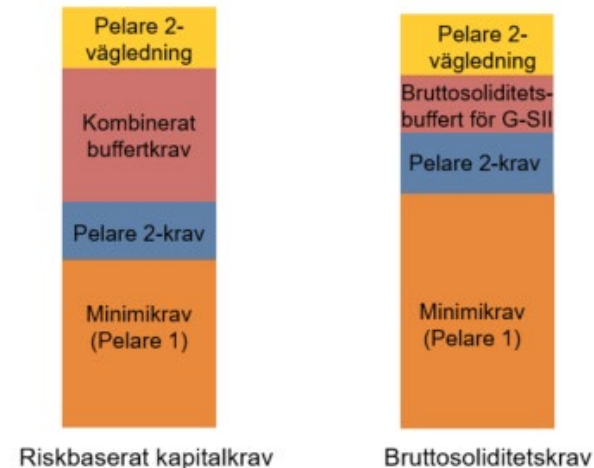
Införandet av bruttosoliditetsbestämmelserna innebär att banker måste uppfylla krav enligt två parallella uppsättningar av bestämmelser: det riskbaserade kapitalkravet och bruttosoliditetskravet. Vilket krav som är högst kan se olika ut för olika banker och variera över tid. Kapitalkravets olika delar framgår av diagram 1.1 nedan.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Tillsynsförordningen reglerar hur exponeringsbeloppet för bruttosoliditet ska beräknas. Det finns under exceptionella omständigheter ett undantag i artikel 429 a.7 tillsynsförordningen.

<sup>25</sup> Den inbördes relationen mellan kapitalkravsdelarna tydliggörs i författningsförslagen. Se bland annat 8 kap. 7 § buffertlagen och 2 kap. 1 d § tillsynslagen.

Diagram 1.1. De samlade kapitalkravens utformning



Källa: FI

Anmärkning: Storleken på de olika delarna i diagrammet, och hur staplarnas förhållande till varandra ska inte ses som en indikation på hur bestämmelserna faktiskt kommer att genomföras. Hur utformningen kommer att genomföras i Sverige beskrivs i stället i kommande avsnitt. I diagram 4.1. återspeglas samtliga buffertar i det riskbaserade kapitalkravet. I efterföljande delar redovisas en förenklad bild där pelare 2-kravet i termer av bruttosoliditet exkluderas eftersom det endast väntas träffa ett mindre antal banker i dagsläget. På motsvarande sätt exkluderas buffertar som enbart rör G-SII.

## 1.6 Konsekvenser vid brott mot kapitalkravens olika komponenter

Av begreppet ”kapitalkrav” framgår att ett företag är skyldigt att som huvudregel ha minst så mycket kapital som kravet anger. Det följer också att FI kan och ska ingripa om ett företag inte har så mycket kapital som kravet anger.

FI:s ingripandemöjligheter ökar ju längre ner i kapitalkravet banken befinner sig. Det vill säga, ingripandemöjligheten påverkas av till vilken grad som banken bryter mot kravet. FI bestämmer vilka åtgärder som ska vidtas utifrån vilka delar av kapitalkraven som banken bryter emot och omständigheterna i övrigt. Regelverket ger också FI möjlighet att under vissa omständigheter inte ingripa. Det innebär att banken kan verka trots att den under en period inte uppfyller kapitalkraven. Däremot måste banken – under fördjupad tillsyn från FI – vidta adekvata åtgärder för att rätta till situationen. FI har också möjlighet att i viss utsträckning ompröva nivån på kapitalkraven.

Att underskrida vissa delar av kapitalkraven medför vissa restriktioner som är givna av regelverket. En bank får automatiska restriktioner på vissa värdeöverföringar om företaget inte har tillräckligt med kapital för att uppfylla det kombinerade buffertkravet. Det kan vara begränsningar på utdelningar och kupongbetalningar på primärkapitalinstrument. Dessutom måste banken lämna en kapitalkonserveringsplan till FI som beskriver hur kapitalet ska återställas.

FI har även möjlighet att vidta åtgärder om banken underlåter att hålla en tillräcklig kapitalbas för att uppfylla den vägledning som FI har underrättat banken om. FI kan exempelvis göra en intensifierad uppföljning av banken i tillsynen eller besluta om ett pelare 2-krav. Förenklat beskrivet kan FI därmed helt eller delvis ersätta vägledningen med ett särskilt kapitalbaskrav. Det kan i sin tur leda till att det kombinerade buffertkravet inte uppfylls varpå banken får automatiska restriktioner. Brott mot vägledningen får på så sätt inga

automatiska konsekvenser, samtidigt som FI har möjlighet att ingripa och kräva åtgärder från bankens sida när det är motiverat utifrån den aktuella situationen.

Om en bank bryter mot minimikrav eller pelare 2-krav, kräver regelverket åtgärder från FI:s sida. Myndigheten ska dock göra en bedömning av orsaken till regelöverträdelsen och av bankens möjlighet att återhämta sig. Om banken kan återhämta sig kan FI ge den tid att vidta lämpliga åtgärder för att åter uppfylla kravet.

Om FI:s analys visar att bankens problem är, eller sannolikt kommer att bli, mycket stora och utsikterna till återhämtning är små, måste FI ta ställning till om banken uppfyller kriterierna för sannolikt fallissemang. Om så är fallet, är myndigheten skyldig att fastställa att banken är fallerande och överlämna banken till Riksgälden som beslutar om huruvida resolution ska inledas.<sup>26</sup> Om banken sätts i resolution, tar Riksgälden över kontrollen och ser till att driva verksamheten vidare eller att den avvecklas under ordnade former. Kommer Riksgälden fram till att banken inte ska sättas i resolution, vilket i första hand avspeglar att den inte bedöms vara systemviktig, kan det i stället bli aktuellt för FI att återkalla tillståndet och sätta banken i likvidation. Banken ska därefter avvecklas. Insättarnas medel skyddas i detta fall enligt reglerna för insättningsgarantin.<sup>27</sup>

Regelverket anger att FI:s analys ska vara framåtblickande. FI kan därmed bedöma att en bank har fallerat eller sannolikt kommer att falla, trots att det uppmätta kapitalet överstiger minimikapitalkravet. Men av samma skäl kan FI bedöma att en bank som bryter mot minimikapitalkravet inte har fallerat om det finns rimliga förutsättningar för att det efter återhämtningsåtgärder kommer att uppfylla aktuella krav inom rimlig tid. Fallissemangspunkten kan därmed ligga både över och under minimikapitalkravet.

## 1.7 Övergripande rättsliga förutsättningar

### 1.7.1 Bankpaketet och genomförandet i Sverige

Kapitaltäckningsreglerna bestäms på EU-nivå via en direktverkande förordning (tillsynsförordningen) och ett direktiv (kapitaltäckningsdirektivet).

Tillsynsförordningen anger regler för de lägsta krav som en bank måste uppfylla. Kapitaltäckningsdirektivet omfattar bland annat bestämmelser om behöriga myndigheters rätt att utöva tillsyn över bankerna, inbegripet regelbundna utvärderingar. Det omfattar även bestämmelser om pelare 2-kraven, pelare 2-vägledningarna samt kapitalbuffertarna. Dessutom anger direktivet i huvudsak de regler som gäller för sanktioner om banker bryter mot reglerna.

---

<sup>26</sup> Riksgälden är svensk resolutionsmyndighet. För mer information se <https://www.riksgalden.se/sv/>.

<sup>27</sup> För mer information om insättningsgarantin se <https://www.riksgalden.se/sv/Insattningsgarantin/>.

Tillsynsförordningen är direkt tillämplig i Sverige.<sup>28</sup> Förändringarna i kapitaltäckningsdirektivet behöver däremot genomföras i svensk rätt för att bli tillämpliga.

Riksdagen har ännu inte beslutat om vilka förändringar i lagstiftningen som ska göras för att genomföra bankpaketet. Regeringen överlämnade en proposition om ändringar i regelverket om kapitaltäckning till riksdagen den 14 oktober 2020.<sup>29</sup> Propositionen bygger på en utredning om lagändringar för att genomföra EU:s bankpaket om riskreducerande åtgärder.<sup>30</sup> Hänvisningarna till lagrum i denna promemoria utgår från hur lagtexten lagts fram i propositionen.

Kapitaltäckningsdirektivet gör att framför allt tillsynslagen och buffertlagen behöver ändras.<sup>31</sup> Dessa lagar innehåller i sin tur bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer – i praktiken FI – att meddela föreskrifter. Till följd av detta, och förändringar i tillsynsförordningen, väntas också ändringar i relaterade förordningar, som förordning (2014:993) om särskild tillsyn och kapitalbuffertar (förordningen om tillsynskrav och kapitalbuffertar) och FI:s föreskrifter.<sup>32</sup>

Av tillsynslagen framgår att FI är behörig myndighet. Det är mot denna bakgrund som FI:s ställningstaganden i denna promemoria ska ses.

EBA har genom kapitaltäckningsdirektivet och tillsynsförordningen fått vissa bemyndiganden att utarbeta förslag till bindande genomförandeförordningar som ska antas av EU-kommissionen innan de träder i kraft. Dessutom har EBA, och i vissa fall Europeiska systemrisknämnden (ESRB), möjlighet att meddela riktlinjer och rekommendationer. Den svenska tillämpningen kan påverkas om vissa av dessa dokument uppdateras, eller om det tillkommer nya, till följd av bankpaketet.

### **1.7.2 Tidpunkt för genomförande**

Huvuddelen av förändringarna i tillsynsförordningen ska tillämpas från den 28 juni 2021.<sup>33</sup>

Enligt kapitaltäckningsdirektivet ska medlemsstaterna ha genomfört förändringarna i direktivet så att de börjar gälla i nationell rätt från och med

---

<sup>28</sup> Tillsynsförordningen förutsätter dock att Sverige vidtar vissa nationella åtgärder som till exempel att utse ansvarig myndighet.

<sup>29</sup> För mer information se

<https://www.regeringen.se/4a9d2e/contentassets/52af8f5d323548d19bb8fe84eff2dc28/andring-ar-i-regelverket-om-kapitaltackning-prop.-20202136.pdf>.

<sup>30</sup> För mer information se <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2019/12/sou-201960/>.

<sup>31</sup> Denna promemoria är skriven utifrån att den lagstiftning som antas gälla är den som följer av förslagen i propositionen (prop. 2020/21:36). Laghänvisningarna gör därför inte skillnad mellan nuvarande lag och förslagen lag.

<sup>32</sup> Se remisspromemoria Förslag till regeländringar på grund av EU:s bankpaket, FI dnr 20-4596.

<sup>33</sup> Utöver det ursprungliga införandet har vissa lättnader tidigare lagts som stödåtgärder till följd av coronaviruset. För mer information om stödåtgärderna se <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-18-2020-INIT/sv/pdf>.

den 29 december 2020. De allra flesta ställningstagandena i den här promemorian kan börja tillämpas först när ändringarna i svenska lagar börjar gälla. Det beskrivs närmare i avsnitt 5.

### **1.8 Inkomna synpunkter**

Sammantaget har tio instanser lämnat svar på remissen. FI har beaktat samtliga inkomna remissynpunkter, även de som inte myndigheten inte redogör för i promemorian. *Konkurrensverket* har inga synpunkter på remisspromemorians innehåll eller förslag. *Fondbolagens förening* har inga synpunkter på förslagen i promemorian.

*Riksbanken* stödjer i allt väsentligt FI:s förslag. I vissa fall anser Riksbanken att FI, när problemen med covid-19-pandemin avklingar, bör införa en striktare tillämpning av kapitalkraven. De lyfter därför tre synpunkter som i denna promemoria behandlas under olika avsnitt.

*Riksgälden* ställer sig positiv till FI:s förslag om nya kapitalkrav för svenska banker och tillstyrker de ställningstaganden som FI gör. Riksgälden lyfter i sammanhanget fram några konsekvenser av kapitalkravens utformning och tillämpning för MREL-kravet och för en effektiv krishantering av institut i resolution. Riksgälden uppger att de förändringar som följer av bankpaketet riskerar att försämra förutsättningarna att säkerställa behovet av tillräckliga resurser för resolutionsändamål, både genom påverkan på kapitalkraven och direkt på MREL-kraven. Riksgälden anser att detta är aspekter som FI, i dialog med Riksgälden, bör väga in i den samlade bedömningen av hur kapitalkraven utformas och även i synsättet på hur kapitalkravsöverträdelser bör hanteras.

Övriga synpunkter hanteras under respektive avsnitt. I den mån synpunkterna avser ytterligare tydliggörande har det i möjligaste mån hanterats direkt i texten.

## **2 FI:s övergripande syn på tillämpningen av kapitalkrav**

Ett mål för FI:s arbete är att det finansiella systemet ska ha en tillfredsställande motståndskraft. Det innebär att det finansiella systemet ska kunna utföra sina grundfunktioner även vid stora störningar som finanskriser, utan stora kostnader för skattebetalarna. Bankverksamhet har särskilda egenskaper som motiverar särskilda regleringar och i vissa fall, ifall regleringarna inte följs, offentliga ingripanden.

För enskilda banker uppstår kapitalbehovet genom de olika risker som finns i verksamheten, till exempel risken att inte få tillbaka de pengar de lånat ut. Höga risker kan i viss grad motverkas av god riskhantering, men för att säkerställa ett skydd mot oförväntade förluster behövs kapital. Kostnaderna när banker får problem, eller i värsta fall går omkull, och inte kan upprätthålla sina tjänster till ekonomin kan bli mycket stora. Därför finns det även ett betydande samhällsintresse i att dessa banker har tillräckligt med kapital, vilket bankerna



själva inte kan förväntas beakta.<sup>34</sup> Tillsynen av bankerna bygger därför både på bedömningen av enskilda risker och den nivå på kapital som tillsynsmyndigheterna bedömer täcker dessa risker tillräckligt väl, och på en bedömning av nivån på kapital som krävs för att hantera de systemriskerna som bankverksamhet skapar. Kapitalkraven ökar motståndskraften hos bankerna. Därigenom minskar risken för att finansiella kriser uppstår samtidigt som förutsättningarna förbättras för att kunna hantera störningar som ändå uppstår.

Bankers roll i samhällsekonomin innebär att banker som är viktiga för systemet inte tillåts gå i konkurs på samma sätt som andra företag. Som ett komplement till kapitalkraven, och som en ytterligare anpassning till erfarenheterna från finanskrisen, har det därför införts ett särskilt förfarande för att hantera kriser i systemviktiga banker utan att kritiska funktioner ska störas. Förfarandet kallas resolution. I kombination med kapitalkrav gör resolutionsregelverket att bankernas ägare och långivare får bära kostnaden för eventuella förluster som en kris orsakar. Det stärker motiven för bankerna att hålla sitt risktagande på en samhällsekonomiskt lämplig nivå.

Banker som riskerar att gå omkull och i det skedet inte bedöms som systemviktiga kan sättas i konkurs. Då skyddas insättarna av insättningsgarantin. Kapitalkrav spelar en central roll även för dessa banker, bland annat genom att skydda andra fordringsägare än insättare. Kapitalkrav håller också nere kostnaderna för insättningsgarantin om en icke-systemviktig bank skulle gå i konkurs.

## 2.1 FI:s principer för denna promemoria

Bankpaketet innebär att FI behöver ta ställning till ett flertal olika frågor som sammantaget kan påverka de totala kapitalkraven och hur väl de fungerar. Vid analysen av de ställningstaganden som redovisas i denna promemoria har FI därför utgått från ett antal principer. Dessa principer kan var och en för sig peka i olika riktning, vilket visar på behovet av att väga olika aspekter mot varandra för att uppnå en god balans mellan olika överväganden.

Principerna är följande:

- **Kapitalkraven bör utformas så att bankernas kapital i hög grad utgörs av kapital som bankerna kan använda för att täcka förluster.** Det vill säga, kapitalkraven bör bestå av en stor andel kapital i form av kärnprimärkapital som kan användas vid en finansiell påfrestning utan att banken fallerar eller tvingas göra så stora anpassningar av sin verksamhet att ekonomin skadas. Användbart kapital skapar handlingsutrymme i form av tid och bättre möjligheter för bankerna och myndigheterna att vidta åtgärder för återhämtning och därmed undvika resolution eller likvidation.
- **Kapitalkravens utformning och sammansättning ska bidra till motståndskraft utifrån den risk som banken tar och som banken**

---

<sup>34</sup> För ytterligare beskrivning av riskerna och information om FI:s arbete med finansiell stabilitet se <https://www.fi.se/contentassets/be52777b45194e2892a243793817b7ff/fi-och-finansiell-stabilitet-20191219.pdf>.



**utsätter det svenska finansiella systemet för.** Detta innebär att banker som tar högre risk bör hålla mer kapital för att kunna hantera de förluster som kan bli resultatet av ett högre risktagande. För att uppnå en tillräcklig motståndskraft ska kapitalkraven dessutom vara högre för banker som är viktiga för det finansiella systemet och för banker som utsätter det finansiella systemet för risker.<sup>35</sup> Detta innebär i sin tur att risker som är specifika för den svenska ekonomin och det svenska finansiella systemet behöver omhändertas.

- **För banksystemet som helhet bör kapitalkravens nivå inte ändras till följd av bankpaketet.**<sup>36</sup> Bankpaketets införande innebär inte i sig att bankernas underliggande risk förändras.<sup>37</sup> Nivån kan däremot ändras utifrån lagändringar och för att FI behöver säkerställa tillräcklig buffertfunktionalitet. FI vill även undvika att det blir temporära nedgångar i kapitalkraven om man tar hänsyn till ett möjligt resultat av kommande regelverksförändringar.

FI har också beaktat nedanstående aspekter vid utformningen av ställningstagandena i den här promemorian:

- **Tillämpningen ska eftersträva enkla och förutsägbara kapitalkrav.** FI ska därmed fortsätta vara **transparent** när det gäller kapitalkraven. Tydlighet om bankernas kapitalkrav och hur bankerna lever upp till dem minskar osäkerheten hos bankernas intressenter, inte minst deras finansierare, och bidrar därmed till finansiell stabilitet. Enkelhet ökar dessutom möjligheten att hantera framtida regelverksförändringar. Regelverket är i sig komplext, varför FI:s ställningstaganden bör syfta till att inte öka komplexiteten ännu mer när det inte behövs.
- **Eventuella avvikelser i utformningen av de svenska kapitalkraven jämfört med de kapitalkrav som tillämpas i övriga EU behöver motiveras.** En uttalad målsättning med bankpaketet är att öka harmoniseringen i tillämpningen av kapitalkravet inom EU. Dessutom verkar de svenska bankerna, i synnerhet de större bankerna, på EU:s inre marknad. Där konkurrerar de om både finansiering och kunder med andra banker från i första hand andra EU- och EES-länder. Det finns därmed en kostnad förknippad med omotiverade avvikelser från den generella tillämpningen bland dessa länder.
- Kapitalkraven bör utformas för att **fungera för olika typer av banker** som omfattas av dem. Det svenska banksystemet domineras av tre systemviktiga svenska banker och två utländska banker med verksamhet i Sverige<sup>38</sup>, men

---

<sup>35</sup> Detta utesluter inte att företag även kan behöva täcka andra risker, exempelvis sådana som skapas av systemet.

<sup>36</sup> Det finns dock vissa förändringar som följer av lag, exempelvis införandet av bruttosoliditetskravet.

<sup>37</sup> Skulle någon regelverksändring i förlängningen leda till en högre underliggande risknivå är detta däremot något som behöver hanteras.

<sup>38</sup> Danske Bank och Nordea har både verksamhet i Sverige genom filial och dotterbolag. Nordea Hypotek AB är utsett till ett övrigt systemviktigt institut i Sverige. FI bestämmer kapitalkraven för de svenska dotterbolagen. Danske Banks och Nordeas svenska filialer är

systemet som helhet består av betydligt fler banker med olika affärsmodeller och av olika storlekar.

## 2.2 FI:s syn på användbart kapital

FI anser att det är väsentligt både för de enskilda bankerna och för den finansiella stabiliteten att bankerna har tillräckligt med användbart kapital för att kunna hantera finansiella påfrestningar. Med användbart kapital avses kapital som gör det möjligt för banken att absorbera förluster utan att den fallerar, samtidigt som det motiverar den att inte minska utlåningen. På så sätt kan banken fullgöra sina åtaganden och fortsätta sin verksamhet, inbegripet att fortsätta låna ut till kreditvärdiga kunder, och därmed också stödja en ekonomisk återhämtning. En tillräckligt stor mängd användbart kapital skapar dessutom tid för FI och banken att värdera situationen och agera därefter. Samtidigt ger det banken större möjligheter och mer tid att vidta åtgärder för att återställa kapitalet till lämplig nivå och på så sätt undvika fallissemang och resolution.<sup>39</sup>

Användbart kapital är viktigt för alla banker, oavsett skillnader i exempelvis affärsmodell eller storlek. Vad som är tillräckligt i ett enskilt fall beror framför allt på de risker banken tar och skapar samt dess möjligheter att hantera dem. FI anser att det är viktigt att banker som är systemviktiga, direkt eller därför att de utsätter det finansiella systemet för risker, har mer användbart kapital för att ha bättre förutsättningar att hantera eventuella problem.

En förutsättning för att kapital ska kunna fungera som en buffert under finansiell påfrestning är att kraven, inklusive vägledningarna, är uppfyllda i mer normala tider. Det innebär att samtliga delar, inklusive vägledningen, bör vara del av bankernas kapitalplanering. Följaktligen har FI, som beskrivs i avsnitt 1.6, också rätt att ingripa om kapitalkraven inte är uppfyllda. En annan förutsättning för att kapital ska fungera som buffert är att bankerna temporärt kan understiga kapitalkraven under finansiell påfrestning. FI har rätt att tillåta att bankerna temporärt understiger olika delar av kapitalkravet, vilket framgår av regelverket. Däremot måste banken vidta adekvata åtgärder för att hantera situationen och FI måste bedöma åtgärderna som tillräckliga för att rätta upp situationen. I linje med detta bör samtliga delar, inklusive vägledningen, beaktas i återhämtningsplaneringen.

Förutom att tillfälligt låta en bank underskrida kraven kan FI också ta bort eller minska vissa delar av kapitalkraven, generellt eller för enskilda banker. Det kan exempelvis vara aktuellt om risker som har inkluderats i bedömningen av de olika delarna av kapitalkravet redan har materialiserats och om FI vill

---

utsedda till särskilt betydande filialer. Filialer omfattas inte av egna kapitalkrav. Den bank som filialen tillhör omfattas däremot av kapitalkrav som bestäms av hemlandsmyndigheten.

<sup>39</sup> Skulle ett företag uppfylla kriterierna för fallissemang är detta förenat med en kostsam och komplicerad process oavsett om företaget hanteras i resolution eller inte.

Resolutionsregelverket kompletterar kapitaltäckningsramverket för det fall ett företag fallerar och syftar till att åtminstone minska de totala kostnaderna för företag som hanteras via resolution.

uppmuntra ett visst beteende eller dämpa de samhällsekonomiska effekterna av störningar. På samma sätt som systemrisken kan variera över tid, kan även kapitalkraven för systemrisk förändras före, under och efter en systemkris. En anledning är att bankens beteende historiskt ofta visat sig vara procykliskt, det vill säga, den lånar ut mycket i goda tider och begränsar utlåningen i sämre tider. Genom att ta bort ett kapitalkrav kan FI skapa ett utökat handlingsutrymme för banken eftersom det ökar sannolikheten att banken uppfyller kravet. Exempelvis kan FI ta bort eller sänka den kontracykliska bufferten för att stimulera till fortsatt kreditgivning i ett läge där banken annars drar ner på krediter för att undvika att bryta mot kapitalkraven. Nivån på kapitalkravet, både vad gäller buffertarna, pelare 2-kraven och vägledningarna, behöver därför utvärderas i den specifika situationen.

Kapital är i sig användbart, men bankens möjligheter att underskrida kapitalkraven utan att FI bedömer att banken har fallerat, eller sannolikt kommer att göra det, minskar ju längre ner i kapitalkravets delar banken befinner sig. FI:s agerande beror, i linje med regelverket (se avsnitt 1.6), därför också på vilket krav som företaget inte uppfyller. Om exempelvis vägledningen inte uppfylls, eller sannolikt inte kommer att uppfyllas, förväntar sig FI att banken meddelar myndigheten och förklarar orsaken samt gör klart hur och när den avser att rätta sin kapitalsituation, inklusive vägledningen. FI anser därför att det inte bara är det totala kravets sammantagna storlek som är viktigt, utan också dess sammansättning.

Hur FI agerar när en bank inte uppfyller kraven beror i hög utsträckning också på den specifika situationen, i första hand på orsaken till den finansiella påfrestningen och bankens möjlighet till återhämtning.<sup>40</sup> FI:s agerande beror därför på hur myndigheten bedömer det fortsatta händelseförloppet och trovärdigheten i bankens återhämtningsåtgärder. Exempelvis kan stora kreditförluster i en bank med olönsam affärsmodell och svaga ägare få andra konsekvenser än lika stora förluster i en annan bank som i övrigt är lönsam och som har ägare som visar vilja och förmåga att tillföra nytt kapital. FI:s agerande är viktigt utifrån en resolutionsaspekt eftersom det påverkar när företaget lämnas över till Riksgälden och då det därmed kan påverka förutsättningarna för resolutionen. FI noterar i detta sammanhang Riksgäldens remissvar där myndigheten påpekar vikten av en nära dialog mellan FI och Riksgälden om dessa frågor. FI delar den synen.

Reglerna som styr FI:s agerande under finansiell påfrestning ger handlingsutrymme åt FI. Myndigheten anser att detta handlingsutrymme har ett värde, inte minst i situationer som är svåra att förutse. Därmed finns det både legala och praktiska skäl för att inte tillämpa kapitalkraven mekaniskt under finansiell påfrestning.

---

<sup>40</sup> Att ett företag inte uppfyller kapitalkraven kan bero på förluster, som i sin tur kan ha institutspecifika eller systemrelaterade orsaker. Men det kan också ligga andra omständigheter bakom en försämrad kapitalsituation, exempelvis svårigheter att refinansiera kapitalbasinstrument eller ändringar av storleken på de riskvägda tillgångarna.

### 2.3 FI:s syn på riskbaserade krav för den institutspecifika risken

Risken i bankernas exponeringar kan beräknas på olika sätt. Grovt sett kan olika regulatoriska metoder inordnas på en skala där interna modeller är den mest detaljerade och riskkänsliga metoden medan den andra ytterligheten är bruttosoliditetskravet som inte alls beaktar skillnader i risk mellan olika tillgångar. Däremellan finns även schablonmetoden som anger bestämda risknivåer för olika grupper av tillgångar men inte beaktar skillnader mellan olika exponeringar inom samma grupp av tillgång eller olikheter i bankers riskhantering.

FI anser att bankers riskhantering, riskmätning och kapitalbedömning bör utgå från all tillgänglig, relevant information. Det finns ett stort värde i att bankerna har incitament till sund riskhantering och löpande förbättring av hantering, mätning och prissättning av risker, vilket är grundtanken bakom ramverket för interna modeller. För regleringen och tillsynen av banker finns det däremot en viktig avvägning att göra eftersom interna modeller i vissa fall ger ett utfall som inte nödvändigtvis är det mest rättvisande. Det kan exempelvis bero på att modellen bygger på historik som inte tillräckligt väl tar höjd för möjliga framtida utfall, eller att banker kan ha incitament att påverka modellernas utfall för att minska kapitalkraven snarare än att på bästa sätt mäta risken. Detta kan i förlängningen medföra att kapitalkraven inte täcker risken fullt ut. Mot denna bakgrund har FI i vissa fall infört begränsningar inom ramen för pelare 2, bland annat i form av riskviktsgränser för hur låga utfall som de interna modellerna på aggregerad nivå får ge.<sup>41</sup>

Den pågående översynen av de interna modellerna (se 1.3.2) syftar till att göra kapitalkraven mer jämförbara och minska oönskad variation och kan, beroende på hur den införs i reglering och tillsyn, resultera i ett lägre behov av motsvarande pelare 2-krav. Även det kommande schablongolvet (se 1.3.3) avser att begränsa effekten av interna modeller på de riskvägda tillgångarna.

### 2.4 FI:s långsiktiga syn på kapitalkrav med beaktande av ställningstaganden i denna promemoria

FI har tidigare kommunicerat utgångspunkten att kapitalkraven inte mekaniskt ska öka till följd av regelverksförändringarna, samtidigt som det inte kan uteslutas att effekten på kapitalkravet i vissa fall ändå kan bli en ökning på grund av behovet att säkerställa att det finns tillräckligt med användbart kapital.<sup>42</sup> FI anser fortfarande att ett stort inslag av buffertfunktion i bankernas kapitalkrav är viktigt för den finansiella stabiliteten. När minimikapitalkraven ökar som en följd av regelverksförändringar kan detta därmed innebära att de totala kapitalkraven också kan behöva öka för att det användbara kapitalet fortsatt ska vara tillräckligt stort.

När kapital tas i anspråk är det primärt den sammantagna förlustbärande kapaciteten mätt i kronor som är relevant, inte hur kapaciteten uttrycks i

---

<sup>41</sup> Golven resulterar i ett kapitalpåslag inom ramen för pelare 2.

<sup>42</sup> Med regelverksförändringarna avses här bankpaketet, införandet av Basel 3 i EU samt översynen av interna modeller.

förhållande till de riskviktade exponeringarna. Detta innebär att de procentuella riskbaserade kapitalkraven långsiktigt kan tillåtas minska om de riskvägda tillgångarna ökar till följd av regelverksförändringar.

Att ytterligare regelverksändringar kommer att genomföras de närmaste åren innebär att tillämpningen av kapitalkraven kan komma att behöva justeras framöver, baserat på hur dessa kommande regelverksändringar införs. Beskrivningen av FI:s tillämpning av kapitalreglerna i denna promemoria utgår endast från regelverkets utformning efter att bankpaketet har genomförts i Sverige.

### 3 Den samlade kapitalbedömningen i pelare 2

#### 3.1 Introduktion och bakgrund

##### 3.1.1 Introduktion

I detta avsnitt beskrivs FI:s ställningstaganden i ett antal frågeställningar som rör genomförandet av de regler som styr myndighetens samlade bedömning av enskilda bankers risker och kapitalbehov.

##### 3.1.2 Allmänt om pelare 2

Pelare 2 är samlingsnamnet för de regler som styr bankernas interna kapitalutvärdering och FI:s översyns- och utvärderingsprocesser.<sup>43</sup>

Banker som omfattas av reglerna för kapitaltäckning ska göra en så kallad intern kapitalutvärdering och regelbundet revidera den för att den ska vara aktuell. Som ett led i denna löpande utvärdering ska banken, enligt nya regler som följer av bankpaketet, fastställa ett internt bedömt kapitalbasbehov som innebär att kapitalbasens storlek ska vara tillfredsställande både i förhållande till det riskvägda kravet och till bruttosoliditetskravet.<sup>44</sup> Kapitalbasen ska vara tillräckligt stor för att täcka de risker som banken är, eller kan komma att bli, exponerad för. Kapitalbasen ska kunna absorbera potentiella förluster till följd av stress. På så sätt ska banken säkerställa att de sammantagna riskerna inte äventyrar dess förmåga att fullgöra sina förpliktelser.

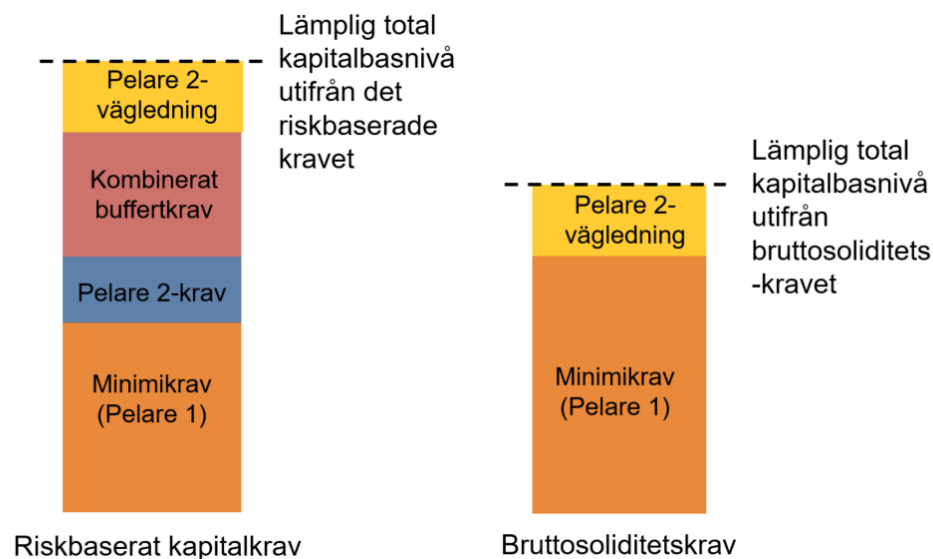
Inom ramen för pelare 2 ska FI, som en del av den översyn som myndigheten gör, göra en bedömning av vad som är en lämplig total kapitalbasnivå för banken. Eftersom det finns två parallella krav i form av det riskbaserade kravet och bruttosoliditetskravet kommer FI göra en bedömning av en lämplig kapitalbasnivå både utifrån det riskbaserade kravet och bruttosoliditetskravet.

---

<sup>43</sup> Pelare 2 används inte som ett formellt begrepp i EU-regelverket. Det är ett begrepp som har introducerats och används av Baselkommittén.

<sup>44</sup> Lag (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse 6 kap. 2 §.

Diagram 3.1. Lämplig total kapitalbasnivå utifrån det riskbaserade kravet och bruttosoliditetskravet



Källa: FI

Anmärkning: Bilden är förenklad. Den lämpliga totala kapitalbasnivån motsvarar de totala kapitalkraven. Storleken på de olika delarna i diagrammet, och staplarnas förhållande till varandra ska inte ses som en indikation på hur bestämmelserna faktiskt kommer att genomföras.

Baserat på FI:s bedömning bestämmer FI hur mycket kapital som banken behöver hålla utöver kapitalet som behövs för att täcka minimikraven och buffertkraven i pelare 1, både utifrån det riskbaserade kravet och bruttosoliditetskravet. Detta kommer ske dels genom särskilda kapitalbaskrav och bruttosoliditetskrav i pelare 2, dels genom pelare 2-vägledningar.

FI ska besluta om ett särskilt kapitalbaskrav eller bruttosoliditetskrav om FI konstaterar att vissa förutsättningar i lagen är uppfyllda. Ett beslut om ett sådant så kallat pelare 2-krav kommer därmed att fattas med en översyn- och utvärdering som grund.<sup>45</sup>

FI kan också utifrån översynen och utvärderingen underrätta banken om en riskbaserad vägledning respektive en bruttosoliditetsvägledning. Det innebär att FI underrättar banken om hur mycket kapital som myndigheten anser att banken behöver hålla utöver minimikraven, pelare 2-kraven och buffertkraven. Pelare 2-vägledningen utgör därmed skillnaden mellan den totala kapitalbasnivån som FI anser är lämplig och de relevanta minimikraven, särskilda kapitalbaskraven och buffertkraven i pelare 1.

### 3.1.3 Regelverkets omfattning

Reglerna gäller alla företag som omfattas av tillsynslagen och buffertlagen. De gäller både på solonivå och på gruppnivå.<sup>46</sup> De ställningstaganden som görs i

<sup>45</sup> FI får enligt tillsynslagen avstå ifrån att besluta om ett pelare 2-krav om överträdelsen är ringa eller ursäktlig, om företaget gör rättelse eller om någon annan myndighet har vidtagit åtgärder mot företaget och dessa åtgärder bedöms tillräckliga.

<sup>46</sup> Det vill säga, för den legala enheten respektive för den konsoliderade situationen.

detta avsnitt när det gäller enskilda banker gäller därför också på gruppnivå för berörda företagsgrupper om inte annat anges.

### **3.2 Rättsliga förutsättningar**

Bestämmelserna om pelare 2 regleras i huvudsak genom 6 kap. 1–2, 3, 4a, 4b och 5 §§ lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse (LBF), 8 kap. 3–4 och 5–8 §§ lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden (LVM), 2 kap. tillsynslagen samt vissa bestämmelser i förordningen (2014:993) om särskild tillsyn och kapitalbuffertar.

#### **3.2.1 *Det särskilda kapitalbaskravet och det särskilda bruttosoliditetskravet i pelare 2***

FI ska enligt 2 kap. 1 § tillsynslagen under vissa förutsättningar besluta att en bank, utöver den kapitalbas som krävs enligt tillsynsförordningen, ska uppfylla ett särskilt kapitalbaskrav för risken för alltför låg bruttosoliditet och ett särskilt kapitalbaskrav för andra risker. Beslutet ska vara skriftligt och fattas på grundval av en översyn och utvärdering av banken i enlighet med artikel 97 och 101 i kapitaltäckningsdirektivet.

FI ska besluta om ett pelare 2-krav om det är nödvändigt för att täcka risker som banken är eller kan bli exponerad för. Av paragrafen framgår att FI också ska besluta ett sådant krav om

- något av kraven i 6 kap. 1–3, 4 a, 4 b och 5 §§ LBF om bland annat soliditet, likviditet, riskhantering och genomlysning eller motsvarande bestämmelser i LVM inte är uppfyllt, och
- det inte är sannolikt att någon annan åtgärd är tillräcklig för att komma till rätta med bristen inom rimlig tid.

Enligt lagen ska FI även besluta om ett pelare 2-krav om banken vid upprepade tillfällen har underlåtit att hålla tillräckligt med ytterligare kapitalbas för att täcka den vägledning som FI underrättat banken om. Det kan handla både om en situation då bankens kapitalbas vid upprepade tillfällen understiger kapitalbehovet och en situation då banken under en period har underlåtit att bygga upp tillräckligt med kapital.

Enligt reglerna ska FI också besluta om ett särskilt kapitalbaskrav om det i övrigt har framkommit omständigheter som inger betänkligheter från tillsynssynpunkt.

Den nuvarande rätt som FI har enligt 2 kap. 2 § tillsynslagen, att besluta ett särskilt kapitalbaskrav för risker som institutet utsätter det finansiella systemet för, tas bort.

I förslaget till 2 kap. 1 b § tillsynslagen framgår att det särskilda riskbaserade kapitalbaskravet ska uppfyllas till minst tre fjärdedelar med primärkapital, varav minst tre fjärdedelar ska bestå av kärnprimärkapital. Av 2 kap. 1 a § tillsynslagen framgår att det särskilda bruttosoliditetskravet ska uppfyllas med



primärkapital.<sup>47</sup> Om FI anser att det är nödvändigt får FI enligt 2 kap. 1 b § tillsynslagen i ett enskilt fall bestämma att det särskilda riskbaserade kapitalbaskravet ska uppfyllas med en större andel primärkapital eller kärnprimärkapital. På motsvarande sätt får FI enligt 2 kap. 1 a § bestämma att banken ska uppfylla det särskilda bruttosoliditetskravet med en större andel kärnprimärkapital.

*3.2.1.1 Förtydliganden av risker som banken är eller kan bli exponerad för* Artikel 104 a.1.a i kapitaltäckningsdirektivet genomförs i 2 kap. 1 § andra stycket 2 punkten tillsynslagen. Artikeln handlar om situationer när en bank är utsatt för risker eller riskelement som inte täcks av, eller inte i tillräcklig omfattning täcks av, de kapitalbaskrav som anges i delarna om kapitalkrav, stora exponeringar och bruttosoliditet i tillsynsförordningen.<sup>48</sup> Artikeln omfattar även risker eller riskelement som FI bedömer inte i tillräcklig utsträckning täcks av kapitalbaskraven i kapitel 2 i värdepapperiseringsförordningen.<sup>49</sup> En sådan situation som avses i 2 kap. 1 § andra stycket 2 punkten tillsynslagen kan till exempel omfatta påverkan på en banks riskprofil som uppstår till följd av viss ekonomisk utveckling och marknadsutveckling.

Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får enligt 10 kap. 2 § tillsynslagen meddela föreskrifter om när kapitalbaskraven i tillsynsförordningen och värdepapperiseringsförordningen inte ska anses täcka en risk och hur nivån på ett särskilt kapitalbaskrav för att täcka en sådan risk ska fastställas. Enligt författningskommentaren genomför bemyndigandet delvis artikel 104 a.2 i kapitaltäckningsdirektivet.

Av artikel 104 a.2 framgår bland annat att en risk eller ett riskelement helt eller delvis inte täcks när risken eller riskelementet identifierats som väsentlig av FI, och myndigheten anser att det kapital som är tillräckligt till belopp, slag och fördelning är större än i de relevanta kapitalbaskraven i tillsynsförordningen, det vill säga minimikraven. FI ska beakta den enskilda bankens riskprofil vid bedömningen av de risker som banken är exponerad för.

### **3.2.2 Vägledningen inom pelare 2**

Av 6 kap. 2 § LBF och 8 kap. 4 § LVM framgår att banker ska fastställa det internt bedömda kapitalbehovet till tillfredsställande kapitalbasnivåer. Bedömningen ska beakta stresstesterna som ska göras enligt artikel 100 i kapitaltäckningsdirektivet. Det internt bedömda kapitalbehovet granskas och bedöms i FI:s översyn och utvärdering av banken.

FI ska enligt 2 kap. 1 c § tillsynslagen i samband med sin översyn och utvärdering bestämma lämpliga kapitalbasnivåer för banker. FI ska underrätta

---

<sup>47</sup> Av en rättelse till kapitaltäckningsdirektivet framgår att det särskilda bruttosoliditetskravet ska uppfyllas av primärkapital. Rättelsen publicerades efter färdigställandet av betänkandet [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L0878R\(03\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L0878R(03)&from=EN).

<sup>48</sup> Del tre, fyra och sju i tillsynsförordningen.

<sup>49</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/2402.



banken om skillnaden mellan dessa nivåer och minimikraven, de särskilda kapitalbaskraven och det kombinerade buffertkravet. På så sätt underrättar FI banken om en sådan vägledning om ytterligare kapitalbas som är relevant, det vill säga en vägledning inom det riskbaserade kravet, respektive en vägledning för bruttosoliditet.

Vägledningen ska enligt 2 kap. 1 c § tillsynslagen vara institutspecifik. Vidare framgår av skälen till lagförslagen att kapitalet som anges i vägledningen till exempel ska kunna täcka risker och hantera framtida finansiell påfrestning. Författningskommentaren till 2 kap. 1 c § tillsynslagen förtydligar att vägledningen får täcka risker som omfattas av det särskilda kapitalbaskravet endast i den mån det täcker aspekter av dessa risker som inte redan täcks av de angivna kapitalbaskraven.

### **3.2.3 EBA:s riktlinjer**

EBA har, i enlighet med artikel 107.3 i kapitäläckningsdirektivet, gett ut riktlinjer till de nationella tillsynsmyndigheterna för att specificera gemensamma förfaranden och metoder för översyns- och utvärderingsprocessen.<sup>50</sup> Riktlinjerna gavs ut den 19 december 2014 och uppdaterades senast den 19 juli 2018. EBA avser att uppdatera riktlinjerna ytterligare under 2020 och 2021, bland annat för att ta hänsyn till förändringar till följd av bankpaketet.<sup>51</sup> Detta innebär att FI kan komma att justera den tillämpning som beskrivs i denna promemoria i ett senare skede.

EBA:s pågående översyn omfattar uppdateringar som är relaterade till pelare 2-kraven och vägledningen utifrån förändringarna i bankpaketet. Dessutom omfattar översynen exempelvis områden som proportionalitet, hållbarhetsfrågornas roll i processen och uppdateringar till följd av införandet av bruttosoliditetskravet.

### **3.3 Större förändringar i tillämpning som följer av lag**

De föreslagna ändringarna i svensk lag innebär att vissa av FI:s tidigare ställningstaganden inte längre är förenliga med regleringen. Bland de större förändringarna som följer av lagförslagen kan nämnas:

- Påslaget för systemrisk på 2 procent inom pelare 2 avskaffas.<sup>52</sup> Detta eftersom rätten att besluta ett särskilt kapitalbaskrav för risker som institutet utsätter det finansiella systemet för tas bort från 2 kap. 1 § i tillsynslagen.<sup>53</sup>

---

<sup>50</sup> För mer information se

[https://eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/2535561/94ba1e23-2e5d-4918-864d-2170af75ee46/Revised%20Guidelines%20on%20SREP%20\(EBA-GL-2018-03\)\\_SV.pdf](https://eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/2535561/94ba1e23-2e5d-4918-864d-2170af75ee46/Revised%20Guidelines%20on%20SREP%20(EBA-GL-2018-03)_SV.pdf).

<sup>51</sup> För mer information se

[https://eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document\\_library/EBA%20Risk%20Reduction%20Package%20Roadmaps.docx.pdf](https://eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/EBA%20Risk%20Reduction%20Package%20Roadmaps.docx.pdf).

<sup>52</sup> Detta påslag för systemrisk är infört på gruppnivå för de tre storbankerna.

<sup>53</sup> Effekten på total nivå för storbankerna av borttagandet motverkas av att O-SII-bufferten och systemriskbufferten summeras och tillkomsten av pelare 2-vägledningen.

- Det särskilda kapitalbaskravet kommer att beslutas enligt 2 kap. 1 § tillsynslagen. Kravet kommer därmed, till skillnad mot i FI:s nuvarande tillämpning, att påverka nivån vid vilken de automatiska restriktionerna på värdeöverföringar inträffar. Effekten blir därmed att kapitalnivån där automatiska restriktioner på värdeöverföringar inträffar blir högre, allt annat lika.
- Det riskbaserade särskilda kapitalbaskravet ska enligt lag uppfyllas med tre fjärdedelar primärkapital, varav tre fjärdedelar kärnprimärkapital, om inte FI bestämmer annat för banken med stöd av 2 kap. 1 b § tillsynslagen.
- Kapitalplaneringsbufferten tas bort eftersom dess ändamål nu uppfylls genom pelare 2-vägledningen. Vägledningen kan dock komma att täcka in fler risker än vad kapitalplaneringsbufferten hanterat i dag.

FI ser löpande över och uppdaterar metoderna för riskbedömning i pelare 2. Detta omfattar till exempel den pågående konsultationen av marknadsrisker utanför handelslagret.<sup>54</sup>

### 3.4 Generellt om pelare 2 och FI:s ställningstaganden

De rättsakter som styr pelare 2 lämnar ett visst utrymme för FI och andra nationella tillsynsmyndigheter att praktiskt utforma översyns- och utvärderingsprocessen och därmed också pelare 2-kraven och vägledningarna.

På nedanstående områden bedömer FI att det finns skäl att ta ställning, respektive tydliggöra, vissa centrala områden som kommer att påverka den samlade kapitalbedömningen i pelare 2:

- FI:s metoder för bedömning av risker inom ramen för pelare 2
- pelare 2-vägledningarnas utformning och omfattning
- typ av kapital för att uppfylla pelare 2-vägledningarna
- enhet för pelare 2-kraven och pelare 2-vägledningarna
- offentliggörande av pelare 2-vägledningarna.

I följande avsnitt redogörs för FI:s ställningstaganden inom respektive område tillsammans med inkomna synpunkter och skälen till ställningstagandena. Vissa avsnitt innehåller också klargöranden om det praktiska genomförandet. Remissinstanserna har även framfört vissa synpunkter av generell karaktär som inte handlar om något av FI:s ställningstaganden. Dessa synpunkter redovisas också nedan tillsammans med FI:s kommentarer.

#### 3.4.1 Inkomna synpunkter

*Svenska Bankföreningen* anför att vilka risker som är väsentliga, vid bedömningen av om ett särskilt kapitalbaskrav ska beslutas enligt 2 kap. 1 § andra stycket 2 punkten, behöver förtydligas och att väsentlighetsbedömningen måste utgå från huruvida den enskilda banken är exponerad för en viss risk i relation till en typisk internationellt aktiv bank. Detta då den globala

---

<sup>54</sup> För mer information se: <https://www.fi.se/sv/publicerat/nyheter/2020/fi-foreslar-ny-pelare-2-metod-for-marknadsrisker-utanfor-handelslagret/>.

kalibreringen av kapitalkrav som gjorts av Baselkommittén baserats på hur banker typiskt ser ut. Det är således endast väsentliga så kallade outliers i relation till det typiska som kan vara aktuella för eventuellt tillkommande krav. Föreningen anför även att det behöver förtydligas vad som avses med särskilda skäl för att FI ska påföra ett särskilt bruttosoliditetskrav.

*Finansbolagens Förening* anför att det saknas en närmare förklaring eller exemplifiering av vad som kan avses med särskilda skäl för ett särskilt bruttosoliditetskrav. Föreningen framför att eftersom den globala kalibreringen som gjorts av Baselkommittén baseras på hur stora internationellt verksamma banker ser ut måste rimligen väsentlighetsbedömningen även beakta detta.

*AB Svensk Exportkredit* anser att FI bör förtydliga kriterier och metod för bedömning av huruvida en risk eller riskelement ska anses vara ”väsentlig”, vid bedömningen av om ett särskilt kapitalbaskrav ska beslutas enligt 2 kap. 1 § andra stycket 2 punkten, i syfte att säkerställa att omfattning och fokus av institutens internt bedömda kapitalbehov inte avviker från FI:s utgångspunkt för analys och bedömning.

*Sveriges riksbank* framför att en lämplig nivå på bruttosoliditet ligger i intervallet 5–12 procent och anser fortsatt att de svenska storbankerna bör öka sitt kapital i förhållande till sina totala exponeringar. Riksbanken anser därför att FI bör införa ett särskilt bruttosoliditetskrav på 2 procent för de tre svenska storbankerna utöver minimikravet på 3 procent.

*Kommuninvest* framför att FI enbart bör fastställa ett väsentligt högre bruttosoliditetskrav i pelare 2, när det finns starka skäl för det.

*Nordnet* framför att det saknas resonemang kring vad som avses med särskilda skäl. Nordnet anser vidare att det är av yttersta vikt att bedömningen om särskilt bruttosoliditetskrav är anpassad efter bankens faktiska risknivå och att hänsyn tas till vilka typer av tillgångar som det totala exponeringsmättet består av.

### **3.4.2 FI:s skäl**

FI avser inte att, vad gäller ett pelare 2-krav som är nödvändigt för att täcka risker som institutet är eller kan bli exponerat för, på förhand utöver vad lagen anför, definiera eller beskriva vad som anses vara väsentligt. Regelverket lämnar till FI att avgöra vad som är en väsentlig risk och som myndigheten därmed ska besluta ett särskilt kapitalbaskrav eller bruttosoliditetskrav om. Det finns skäl att behålla den flexibilitet som regelverket ger eftersom de risker som FI ska bedöma kan skilja sig betydligt åt, liksom de situationer som föreligger hos bankerna. Exempelvis skulle bedömningen av väsentligheten för risk för alltför låg bruttosoliditet kunna komma att påverkas av bruttosoliditetskravets betydelse relativt det riskbaserade kravet för en enskild bank.

FI bedömer för närvarande att det endast i ett fåtal fall kan komma att vara aktuellt med ett särskilt bruttosoliditetskrav. I linje med regelverket kommer sådana krav vara institutspecifika. FI har tagit bort formuleringen om särskilda skäl relaterat till det särskilda bruttosoliditetskravet.

Riksbankens anser att FI ska införa ett särskilt bruttosoliditetskrav på 2 procent, utöver minimikravet på 3 procent, för storbankerna utifrån att de anser att en lämplig nivå på bruttosoliditet ligger i intervallet 5–12 procent. Som framgår av principerna anser FI att det är viktigt med riskbaserade krav och användbart kapital. Om bruttosoliditetskravet skulle uppgå till 5 procent skulle det spela ut de riskbaserade kraven och sänka nivån på användbart kapital. Dessutom skulle ett sådant krav kraftigt avvika från den allmänna tillämpningen i övriga EU. FI ändrar därför inte sitt ställningstagande i denna del.

### **3.5 Ändringar i bedömningsmetoder för enskilda risktyper inom ramen för pelare 2**

#### **3.5.1 Introduktion till frågeställningen**

Vissa av de risker och brister som FI identifierar är unika för en bank. Det kan exempelvis vara en brist i en modell eller specifika brister i bankens riskhantering. Andra risker finns hos flera banker. Det rör framför allt risker eller riskelement som underskattas eller inte omfattas av minimikraven i pelare 1.

FI har under det nuvarande regelverket löpande offentliggjort metoddokument om enskilda identifierade risker och riskslag. Dessa rör framför allt risker som kan finnas hos flera banker. FI har även fortsättningsvis ambitionen att vara transparent med myndighetens bedömningskriterier för sådana risker.

FI ändrar i metoddokumenterna eftersom möjligheten att hantera risker som banken utsätter det finansiella systemet för tas bort från pelare 2. Detta sker samtidigt som det i 2 kap. 2 § buffertlagen (se avsnitt 4.1.1) görs en förändring som innebär att systemriskbufferten och den tillämpliga kapitalbufferten för systemviktigt institut, i praktiken O-SII-bufferten, ska summeras.<sup>55</sup>

FI gör också vissa förtydliganden i metodbeskrivningarna till följd av ändringar i tillsynslagen samt tar bort en metod.

#### **3.5.2 FI:s ställningstagande**

FI avser att behålla de kapitalbedömningsmetoder som nämns nedan samt justera metoddokumenterna enligt nedan.

Vid beräkning av det särskilda kapitalbaskravet ska O-SII-bufferten ingå där så är relevant. Hänvisningar till det nuvarande kravet för påslag för systemrisk inom pelare 2 tas bort.

FI avser att ta bort uppgifter om vilken typ av kapital som det särskilda kapitalbaskravet ska uppfyllas med från metoddokumenterna där det är relevant.

För de befintliga metoderna gäller att de avser bedömningsmetoder av risker som helt eller delvis inte täcks av tillsynsförordningen.

<sup>55</sup> Detta är en skillnad mot i dag då det förenklat beskrivet är den högsta av dem som gäller.

Följande metoder omfattas av ställningstagandet och klargörandena:<sup>56</sup>

- FI:s tillsyn över bankernas beräkningar av riskvikter för företagsexponeringar, FI dnr 15-13020.
- Ökade kapitalkrav för banklån till kommersiella fastigheter, FI dnr 19-14171.
- FI:s metoder för bedömning av enskilda risktyper inom pelare 2 (ränterisk i bankboken, kreditkoncentrationsrisk samt pensionsrisk), FI dnr 14-14414.
- Förändringar av pelare 2-metod för bedömning av kapitalkravet: egen kreditspread inom ränterisk i bankboken, FI dnr 17-1281.
- Kapitalkrav för norska bolån. Detta avser erkännande av en norsk åtgärd enligt FT-NO – Memo 9 april 2014. Kravet kommer fortsatt att beräknas enligt metoden som beskrevs i kapitalkravspromemorian, FI dnr 14-6258.

FI avser att se över och uppdatera promemorian FI:s kapitalbedömningsmetod inom pelare 2 för systemrisk vid värdepapperisering (FI dnr 16-17820).

FI avser att ta bort bedömningsmetoden som anges i promemorian Kapitalkrav inom pelare 2 avseende löptidsantaganden (FI dnr 16-2703).

### 3.5.3 Inkomna synpunkter

*Sparbankernas Riksförbund* anför att metoderna för kapitalbedömning utgör sådana generella normer som FI behöver bemyndigande för att utfärda. Förbundet anser att frågan om vad som är institutspecifikt eller inte är komplicerad och skulle behöva analyseras i promemorian.

*Svenska Bankföreningen* anser att de ändringar av metoderna som aviseras av FI inte är tillräckliga då inslag av systemrisk kommer att finnas kvar i metoderna. Bankföreningen framför att ett beräkande av pelare 2-krav utifrån de tänkta tillkommande riskvägda tillgångarna multiplicerat med ett kapitalkrav inkluderande kapitalbuffertar för systemrisk innebär att pelare 2-kravet får inslag av systemrisk. Vidare anser föreningen att generella riskviktsgolv i pelare 2-kraven, som för kommersiella fastigheter, inte är institutspecifika eftersom det inte görs någon bedömning av den enskilda bankens risk.

*Svenska Bankföreningen* anser också att FI bör upphäva kapitalbedömningsmetoden för systemrisk vid värdepapperisering eftersom denna metod i sin helhet bygger på systemriskresonemang.

*Finansbolagens Förening* noterar att det finns inslag av systemrisk kvar i metoderna och att delar av dem inte är institutspecifika utan mer generellt

<sup>56</sup> De metoder som nämns omfattar de som används nu. FI publicerade 11 juni 2020 remisspromemorian Förslag på pelare 2-metod för bedömning av kapitalpåslag för marknadsrisk i övrig verksamhet, som föreslås ersätta metoden beskriven i FI Dnr 17-1281 samt delar av metoddokumentet i FI Dnr 14-14414. För mer information se <https://www.fi.se/sv/publicerat/nyheter/2020/fi-foreslar-ny-pelare-2-metod-for-marknadsrisk-utanfor-handelslagret/>.

tillämpliga. Föreningen anför att kapitalbedömningsmetoderna utgör sådana generella normer som FI behöver bemyndigande för att utfärda.

*AB Svensk Exportkredit* framför att det är viktigt att FI blir mer transparent när det gäller metoder för hur de nya kraven ska beräknas så att instituten i sin kapitalplanering kan förutse hur mycket kapital som krävs med de nya reglerna. FI bör även tydliggöra om myndigheten inom ramen för en bedömning av det särskilda kapitalkravet kommer att inkludera både uppskattat kapitalkrav för en risk som om risken hade inkluderats under pelare 1 samt då gällande buffertkrav.

*Sveriges riksbank* framför att det är viktigt att en stor del av kapitalet utgörs av kärnprimärkapital för att säkerställa en god förmåga att täcka eventuella framtida förluster. Riksbanken noterar att FI har möjlighet att inom pelare 2-kravet kräva att banker, om det finns särskilda omständigheter, ska ha en större andel kärnprimärkapital än de standardmässiga andelen av primärkapitalet som ges av förslaget. Riksbanken betonar därför vikten av att FI så långt som möjligt säkerställer att kapitalet utgörs av kärnprimärkapital.

#### **3.5.4 Klargörande om bedömningsmetoder för enskilda risktyper inom ramen för pelare 2**

Det nya regelverket förtydligar att det är situationen för den enskilda banken som ska ligga till grund för ett pelare 2-krav. Det klargörs också att det är FI som ska bedöma om det är nödvändigt med ett sådant krav för att täcka risker som banken är eller kan bli exponerad för. FI kommer i den bedömningen att beakta den enskilda bankens riskprofil.

FI avser att med stöd av lagen fatta beslut om ett pelare 2-krav, vars storlek och utformning kommer att grunda sig på en översyn och utvärdering av banken. I denna översyn och utvärdering kommer FI utgå från bankens riskprofil. Det omfattar att se om banken har en typ av risk som specificeras i metoderna och hur banken har hanterat exponeringarna enligt relevanta delar av tillsynsförordningen. I översynen bedömer FI också om det är motiverat för den enskilda banken att avvika från kapitalfördelningen som framgår av lagen för hur det särskilda kapitalbaskravet ska uppfyllas, det vill säga om kravet behöver uppfyllas med en större andel kärnprimärkapital eller primärkapital. FI:s bedömning av risken och det särskilda kapitalbaskravets storlek kommer därför att beakta den enskilda bankens situation och riskprofil. FI anser att riskviktsgolv är institutspecifika, eftersom ett sådant golv när det tillämpas i enskilda fall kommer att utgå från ett instituts specifika exponering.

De offentligt gjorda metoddokumenterna reglerar i sig inte bankerna och utgör inga normer för vilka FI behöver bemyndigande. Offentliggörandet av metoddokumenterna ger en transparent bild över hur FI avser att bedöma vissa angivna risker i sin utvärderings- och översynsprocess.

Genom metoddokumenterna skapas en förutsägbarhet och öppenhet som är till fördel för bankerna. Utan dessa dokument hade det varit väsentligt mindre transparent, vilket varken gagnat bankerna eller andra aktörer som behöver förstå FI:s tillämpning av kapitalreglerna. En god transparens av hur FI



kommer tillämpa de nya kapitalreglerna uppnås även genom publiceringen av denna promemoria. FI publicerade en liknande promemoria p år 2014 och myndigheten bedömer att den varit till stor nytta för banker och andra aktörer. Offentliggörande av dessa dokument rimmar väl med FI:s utgångspunkt om att ha enkla och förutsägbara kapitalkrav som minskar osäkerheten hos bankernas intressenter, inte minst deras finansärer, och därmed bidrar till finansiell stabilitet.

Enligt 3 § förordningen om särskild tillsyn och kapitalbuffertar ska FI på sin webbplats tillhandahålla de allmänna kriterier och metoder som myndigheten tillämpar i sin översyns- och utvärderingsprocess.

Vissa metoder innebär ett särskilt kapitalbaskrav i pelare 2 som beaktar det kapitalbehov som banken skulle ha om risken eller bristen hanterades inom pelare 1. Som en konsekvens av detta kommer det särskilda kapitalkravets storlek även att beakta vad bankens buffertkrav hade varit om risken hanterats på ett tillräckligt sätt i pelare 1. Detta innebär inte att det särskilda kapitalkravet avser att täcka systemrisk.

### **3.5.5 Skälen till ändringar i befintliga metoder**

Det finns skäl att tydliggöra hur FI:s metoder behöver ändras till följd av ändringarna i tillsynslagen.<sup>57</sup>

Eftersom påslaget för systemrisk på 2 procent i pelare 2 avskaffas avser FI ta bort hänvisningar till detta påslag från metodbeskrivningarna som har en sådan hänvisning.

De regler som har gällt hittills har inneburit att de krav på O-SII-buffertar som FI bestämt inte har fått någon praktisk effekt. Därmed har krav på O-SII-bufferten inte återspeglats i beräkningsmetoden i metodbeskrivningarna. Till följd av ändringarna i buffertlagen är det rimligt att metoderna för att beräkna kravets storlek också uppdateras med en hänvisning till krav på O-SII-bufferten där så är relevant.

Hur pelare 2-kraven som utgångspunkt ska uppfyllas följer i grunden av tillsynslagen. För de befintliga metoderna avser FI att stryka motsvarande avsnitt ur metoddokumenteten.

FI noterar att Riksbanken i sitt remissvar betonar vikten av kärnprimärkapital för att säkerställa en god förmåga att täcka eventuella framtida förluster. FI delar Riksbankens syn på vikten av en hög andel kärnprimärkapital, men bedömer att det, utifrån grundregeln i lagen, inte kan motiveras att generellt tillämpa en annan kapitalfördelning än vad grundregeln anger. FI har dock möjlighet att besluta om en högre andel kärnprimärkapital om det kan anses motiverat i det enskilda fallet. FI anser att en högre andel av det särskilda kapitalbaskravet ska uppfyllas med kärnprimärkapital, åtminstone i sådana fall som rör täckning av redan inträffade förluster, men som av olika anledningar

---

<sup>57</sup>Även de pelare 2-krav som avser risker och brister som enbart finns hos ett företag kan behöva ändras till följd av regelverksförändringarna.

inte har påverkat redovisningen och kapitalkraven – snarare än risk för förluster. Ett sådant fall skulle också kunna vara ett tillfälligt påslag för att täcka risker som egentligen ska omfattas av kraven i pelare 1, men som under en tid i stället hanteras under pelare 2. Ett exempel på sådant påslag är ökade kapitalkrav för banklån till kommersiella fastigheter. Det faktum att pelare 2-vägledningarna (se avsnitt 3.6) helt ska täckas av kärnprimärkapital motverkar i viss mån den lägre andelen av detta kapitalslag i pelare 2-kraven.

De befintliga bedömningsmetoderna hanterar risker eller riskelement som banken utsätts för men som inte täcks eller inte i tillräcklig omfattning täcks av minimikraven. FI anser att ett förtydligande är motiverat eftersom det sker förändringar i de legala förutsättningarna för de olika situationer när de särskilda kapitalbaskraven kan beslutas.

Till följd av att ändringarna i de berörda metoddokumenterna beskrivs i denna promemoria avser FI inte att remittera de uppdaterade versionerna av de befintliga enskilda metoddokumenterna, i den mån förändringarna enbart är sådana att de följer av förändringar i förordning och lag. FI avser däremot att i övrigt fortsätta remittera nya och förändrade metoder när det är aktuellt.

Skälet till att FI behåller kapitalbedömningsmetoden inom pelare 2 för systemrisk vid värdepapperisering (FI dnr 16-17820) och omarbetar den är att metoden i dag också indirekt hanterar risker för det enskilda institutet som inte täcks i tillräcklig omfattning av minimikravet i pelare 1. FI anser därför att det finns skäl att behålla metoden, men omarbeta den för att tydliggöra att den uppfyller förutsättningarna i lagen. FI kommer fortsatt att ålägga kapitalkrav för den institutspecifika risken.

FI tar bort bedömningsmetoden enligt promemorian Kapitalkrav inom pelare 2 avseende löptidsantaganden i huvudsak för att förenkla tillämpningen,<sup>58</sup> men också då den till viss del är motiverad med systemrisk. FI har dock fortsatt möjlighet att hantera den institutspecifika risken inom den löpande tillsynen när det finns behov.

### **3.6 Ställningstagande om utformningen och omfattningen av pelare 2-vägledningarna**

#### **3.6.1 Introduktion till frågeställningen**

Kapitaltäckningsdirektivet tydliggör i stort hur vägledningarna ska införas, men lämnar i några avseenden över tillämpningen till tillsynsmyndigheten.

---

<sup>58</sup> Den är exempelvis till viss del överlappande mot bedömningsmetoden i promemorian Ökade kapitalkrav för banklån till kommersiella fastigheter (FI dnr 19-14171).



### 3.6.2 *FI:s ställningstagande*

FI avser som utgångspunkt att använda stresstester för att bedöma storleken på det kapital som kommer att underrättas genom vägledningarna. Myndigheten kan därtill komma att inkludera andra komponenter i vägledningarna. FI har för avsikt att i stor utsträckning använda sig av offentliggjorda metoder vid bedömning av de olika delarna, där så är lämpligt.

Det kapitalbehov som bestäms genom den riskbaserade pelare 2-vägledningen ska avräknas mot kapitalkonserveringsbufferten. Det innebär att den riskbaserade pelare 2-vägledning som bankerna underrättas om kommer att ange den nivå som överstiger kapitalkonserveringsbufferten. Någon motsvarande avräkning görs inte för bruttosoliditetsvägledningen eftersom det inte finns någon motsvarighet till kapitalkonserveringsbufferten i reglerna för bruttosoliditet.

Som utgångspunkt kommer FI att underrätta banken om både en riskbaserad vägledning och en bruttosoliditetsvägledning för den högsta organisatoriska nivån som FI har tillsyn över. Detta innebär att vägledningen underrättas på gruppnivå om det finns en grupp under svensk tillsyn, och annars på solonivå. Om det finns särskilda skäl kan FI komma att underrätta om en vägledning också på solonivå även när gruppnivån står under svensk tillsyn.

### 3.6.3 *Inkomna synpunkter*

*AB Svensk Exportkredit* anser att FI bör tydliggöra vilka risker, eller typer av risker, som kan komma att omfattas av pelare 2-vägledningen utöver stresstesterna samt säkerställa tydlighet runt metoderna för hur dessa risker ska fastställas för individuella institut. Bolaget anser att det är viktigt att FI publicerar sin metod för stresstester så snart som möjligt. Bolaget anger också att metodbeskrivningen av stresstester för pelare 2-vägledning tydligt bör ange vilka ytterligare faktorer och risker kopplat till det finansiella systemet som kommer att inkluderas i scenarierna, samt hur bedömningen för övriga komponenter kommer att genomföras. Bolaget anser vidare att FI bör tydliggöra sitt resonemang om den initialt uppskattade nivå på pelare 2-vägledningen, samt belysa hur myndigheten kommer att ta ställning till eventuell påverkan på institutens konkurrensmässiga förutsättningar vid fastställande av vägledningen.

*Finansbolagens förening* anser att det bör tydliggöras vilka komponenter respektive metoder som FI avser använda sig av vid bedömningen av pelare 2-vägledningarna. Enligt föreningen krävs att vägledningen förenas med en motivering exempelvis på motsvarande sätt som vid ett beslut om ett särskilt kapitalbaskrav eftersom vägledningen kan komma att överprövas i domstol.

*Kommuninvest* anger att det är av stor vikt att FI vid riskbedömningarna fullt ut tar hänsyn till den verksamhet som bedrivs utifrån institutens olika affärsmodeller samt att metoder och stresstester utformas utifrån detta.

*Nordnet* anser att särskilda bruttosoliditetskrav och bruttosoliditetsvägledningar bör tillämpas restriktivt för att säkerställa att ökat risktagande som kan uppstå på grund av incitamenteffekter till följd av att måttet är riskokänsligt, ställs i proportion till det minskade risktagande som bruttosoliditetsmålet är avsett att medföra. Vidare bör sådana krav vara baserade på det enskilda institutets riskprofil och förutsättningar och bestämmas i dialog med institutet för att utesluta sådana mekaniska stresstester som tidigare använts för att fastställa exempelvis kapitalplaneringsbufferten. Dessutom bör FI utvärdera ett instituts möjlighet att stärka sin bruttosoliditet då myndigheten beslutar om utökade bruttosoliditetskrav.

*Sparbankernas Riksförbund* konstaterar att vägledningen inte är direkt tvingande, men att den innehåller komponenter av tvingande natur. Förbundet menar att en underrättelse om vägledning behöver innehålla en motivering av samma slag som ett beslut om ett särskilt kapitalbaskrav. Vidare anser förbundet att det vore önskvärt om FI kunde ge en beskrivning av de slag av komponenter som kan komma att ingå i vägledningarna utöver stresstesterna.

*Svenska Bankföreningen* anser att FI i närtid ska offentliggöra hur myndigheten kommer fram till de indikativa nivåer för kapitalpåslagen för pelare 2-vägledningarna som framgår av promemorian. Bankföreningens uppfattning är att det skulle krävas extremt osannolika stresstestscenarier för att en bank ska komma över nivån på kapitalkonserveringsbufferten. Vidare vill Bankföreningen att FI i den aktuella promemorian förtydligar hur myndigheten kommer att beräkna vägledningarna och om det kommer vara någon skillnad i beräkningsmetoden för den riskbaserade vägledningen och bruttosoliditetvägledningen. Föreningen anser att den kommande remisspromemorian ska vara så detaljerad att det går att beräkna utfallet av kommande underrättelser om vägledningarnas nivå.

#### **3.6.4 Skälen till FI:s ställningstagande**

Enligt lag ska FI bestämma lämpliga kapitalbasnivåer. Det innebär att FI ska bestämma hur hög kapitalbasen ska vara för att den ska vara tillräcklig för att täcka alla risker som en bank är exponerad för och dessutom kunna absorbera möjliga förluster till följd av finansiell påfrestning. Utgångspunkten är att underrättelsen ska täcka risker eller aspekter av risker som inte redan täcks av minimikraven, pelare 2-kraven eller buffertkraven. En översyn och utvärdering av lämpliga kapitalbasnivåer ska ske regelbundet och beakta resultatet av de stresstester som avses i artikel 100 i kapitaltäckningsdirektivet. Detta innebär samtidigt att underrättelsen inte begränsas till att endast omfatta resultatet av stresstester. Detta har också förtydligats i propositionen genom att det beskrivs att vägledningen till exempel ska kunna täcka risker och hantera framtida stressscenarier som inte täcks av minimikraven, pelare 2-kraven eller buffertkraven.<sup>59</sup> FI förtydligar detta i diagram 3.2 genom att beskriva att en del av vägledningen avser stresstesterna och att vägledningen därutöver kan komma att påverkas av fler delar ("övriga delar"). En pelare 2-vägledning

---

<sup>59</sup> Prop. 2020/21:36 sid 113.

kommer därmed att grunda sig på utfallet av stresstester och andra institutspecifika bedömningar.

I avsnitt 3.6.5 framgår att FI avser att ta fram en metod för hur utfallet av stresstesterna ska beaktas när pelare 2-vägledningen fastställs. Även för de övriga delarna avser FI att i hög utsträckning använda sig av offentliggjorda metoder vid bedömningen av olika komponenter i den kapitalnivå som bankerna underrättas om genom vägledningarna, där så är lämpligt. Detta är i linje med FI:s övergripande ambition att vara transparent när det gäller den samlade kapitalbedömningen.

Det kan exempelvis bli aktuellt med en vägledning utöver den som följer av stresstesterna när resultatet av ett stresstest visar risker vid en finansiell stress, som inte täcks av andra krav. Det kan också kunna vara aktuellt för att hantera sådana risker som inte täcks av stresstesterna, exempelvis till följd av stresstesternas utformning eller institutsspecifika särdrag. Det skulle till exempel också kunna vara sådana risker som har egenskaper som gör att risken bättre lämpar sig att hanteras genom en vägledning än genom ett krav.

FI noterar remissinstansernas kommentarer om vikten av både på förhand stor tydlighet kring hur vägledningen ska beräknas och kommentarer som trycker på vikten av vägledningens institutspecifika karaktär. FI förstår båda aspekterna och konstaterar att dessa inte alltid är möjliga att förena. För att i möjligaste mån vara transparent och tillmötesgå förväntningarna anger FI i denna promemoria därför ett intervall med myndighetens indikativa bedömning av hur stor den stresstestrelaterade delen av vägledningarna vanligen kan bli. FI vill här också lyfta fram myndighetens ambition att remittera och publicera sitt ramverk för stresstesterna och hur dessa relaterar till pelare 2-vägledningarna liksom myndighetens allmänna ambition att remittera och offentliggöra metoder för bedömning av de risker som återfinns hos flera banker. FI gör detta för att öka förutsägbarheten i myndighetens tillämpning.

För att det ska vara enkelt och fungera för samtliga banker avser FI att som utgångspunkt underrätta bankerna både om en riskbaserad vägledning och en bruttosoliditetsvägledning. För vissa banker kan det totala riskbaserade kapitalkravet överstiga det totala bruttosoliditetskravet och vice versa (se avsnitt 6.2). Situationen kan dessutom ändras över tid.

Kapitalkonserveringsbufferten och den riskbaserade vägledningen är till sin natur överlappande. I linje med de hittills gällande principerna för hanteringen av kapitalplaneringsbufferten bör en bank därmed kunna uppfylla den riskbaserade vägledningen med samma kapital som det använder för att uppfylla kapitalkonserveringsbufferten. Utifrån 2 kap. 1 d § tillsynslagen blir konsekvensen att den riskbaserade vägledningen kommer att uttryckas och underrättas som den del av vägledningen som överstiger kapitalkonserveringsbufferten.

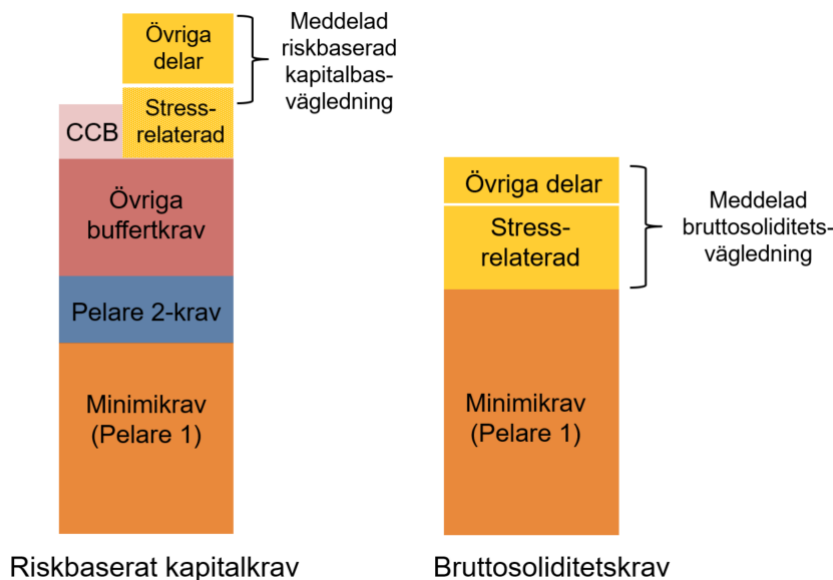
Bruttosoliditetskravet införs som ett minimikrav i tillsynsförordningen. Bruttosoliditetsbestämmelserna innehåller, till skillnad från de riskbaserade bestämmelserna, ingen buffert motsvarande kapitalkonserveringsbufferten. Det

är därför viktigt att banker har en tillräcklig vägledning för att kunna absorbera förluster utan att riskera bryta mot minimikravet under en finansiell påfrestning.

Införandet av en vägledning ovanpå bruttosoliditetskravet kan samtidigt innebära att det totala bruttosoliditetskravet överstiger det totala riskbaserade kravet. På så sätt kan bruttosoliditetskravet övergå från att fungera som en säkerhetspär till att överstiga det riskbaserade kravet och därmed utgöra bankens högsta krav. Det uppstår därmed en svår avvägning mellan två av principerna som ligger till grund för denna promemoria, nämligen principen om tillräckligt användbart kapital och principen om riskbaserade krav. Ju högre bufferten är ovanpå bruttosoliditetskravet, desto större är sannolikheten att bruttosoliditetskravet utgör bankens mest restriktiva krav.

Avsaknaden av överlappande krav innebär också att det inte kan bli fråga om någon nettoberäkning när bruttosoliditetsvägledningens storlek fastställs.

Diagram 3.2. Vägledningarnas övergripande utformning



Källa: FI

Anmärkning: Kapitalkonserveringsbuffert har förkortats till CCB. Storleken på de olika delarna i diagrammet, och staplarnas förhållande till varandra ska inte ses som en indikation på hur bestämmelserna faktiskt kommer att genomföras.

För att göra det enklare avser FI att som utgångspunkt underrätta banken om vägledningar för den högsta nivån under myndighetens tillsyn. Detta innebär att vägledningar underrättas på gruppnivå om det finns en sådan under svensk tillsyn. Ställningstagandet innebär också att FI avser att underrätta om en vägledning för svenska dotterbolag som ingår i en grupp som står under tillsyn i ett annat land. Ställningstagandet utesluter inte att FI kan underrätta om en vägledning också på solonivå för bolag i en företagsgrupp som står under svensk tillsyn om det finns särskilda skäl.

### **3.6.5 Pågående översyn av stresstester**

FI har ett pågående projekt för att se över metoden för hur utfallet av stresstesterna ska beaktas när pelare 2-vägledningen fastställs och planerar publicera en remisspromemoria under början av 2021. Stresstesterna får en mer uttalad roll i Sverige än förut till följd av bankpaketet, både på grund av hur reglerna om vägledningarna införs i lagen och till följd av de mer övergripande regelverksförändringarna. FI anser därför att det är lämpligt att ta fram en metod som tydliggör kopplingen mellan stresstesterna och vägledningen. Detta inbegriper bland annat hur FI betraktar bankernas egna stresstester, EBA:s stresstester samt FI:s stresstester och bedömningar. FI noterar remissinstansernas kommentarer om omfattning, vikten av tydlighet, institutanpassning och tidig kommunikation och hänvisar till den kommande remisspromemorian.

FI avser att lägga en ökad vikt på stresstesterna samt de risker och känsligheter som de omfattar. Myndigheten avser också att stresstesta fler banker än i dag. Även om stresstesterna syftar till att bedöma institutspecifika risker bör scenariot ta hänsyn till faktorer och risker som finns i det finansiella systemet, och som därmed påverkar bankens riskprofil och dess förmåga att hantera stress.

FI:s indikativa bedömning är att det stresstestrelaterade kapitalbehovet kan komma att överstiga kapitalkonservationsbuffertens nuvarande storlek, och därmed resultera i en underrättad riskbaserad vägledning på vanligtvis cirka 1 till 1,5 procent av de riskvägda tillgångarna. Nivån kan bli högre eller lägre för den enskilda banken beroende på det specifika stresstestutfallet och FI:s bedömning. På motsvarande sätt är FI:s indikativa bedömning att det stresstestrelaterade kapitalbehovet för bruttosoliditet vanligtvis kan komma att uppgå till cirka 0,2 till 0,5 procent av exponeringsbeloppet för bruttosoliditet. Även denna nivå kan bli högre eller lägre för den enskilda banken beroende på det specifika stresstestutfallet och FI:s bedömning. Nivåerna på vägledningarna, liksom de risker som omfattas kan ändras över tid i linje med regelverkets utformning, förändringar i omvärlden och bankernas riskprofil, samt FI:s riskbedömning.

## **3.7 Ställningstagande om typ av kapital för att täcka pelare 2-vägledningar**

### **3.7.1 Introduktion till frågeställningen**

Lagen lämnar åt tillsynsmyndighetens tillämpning att bestämma vilken typ av kapital som vägledningarna ska uppfyllas med.

### **3.7.2 FI:s ställningstagande**

Den riskbaserade pelare 2-vägledningen och pelare 2-vägledningen för bruttosoliditet ska uppfyllas med kärnprimärkapital.

### 3.7.3 *Inkomna synpunkter*

*Svenska Bankföreningen* anser att bruttosoliditetsvägledningen i likhet med minimikravet för bruttosoliditet ska täckas med primärkapital. Syftet med bruttosoliditetskravet är att ha en säkerhetsspärr till de redan befintliga riskkänsliga kapitalkraven och att begränsa bankernas belåning i förhållande till deras primärkapital. Ett stresstestrelaterat kapitalbehov är inte centralt för något av dessa syften, och utgör inte ett gott skäl till att delar av kravet skulle uppfyllas med kärnprimärkapital.

*Nordnet* menar att kravet om att bruttosoliditetsvägledningen ska täckas med kärnprimärkapital saknar praktisk betydelse och därför av enkelhetsskäl inte bör införas. Detta eftersom institut generellt ändå kan förväntas hålla mer kärnprimärkapital i det riskbaserade kravet.

### 3.7.4 *Skälen till FI:s ställningstagande*

För att fungera som buffert behöver kapitalet på ett enkelt sätt kunna användas för att täcka förluster. FI menar att det är naturligt att en buffert, vars syfte är att förbrukas allra först när en bank lider förluster, ska bestå av kärnprimärkapital. Detta eftersom denna typ av kapital utan särskilda beslut eller åtgärder minskar vid förluster. Den praktiska hanteringen är också enkel. Att låta pelare 2-vägledningen uppfyllas med en annan typ av kapital skulle innebära svårigheter kring hur överlappningen mot kapitalkonserveringsbufferten skulle hanteras eftersom kapitalkonserveringsbufferten ska uppfyllas med kärnprimärkapital. Även den tidigare kapitalplaneringsbufferten skulle uppfyllas med kärnprimärkapital.

Även om bruttosoliditetskravets syfte är att fungera som en säkerhetsspärr kommer dess införande i tillsynsförordningen i form av ett minimikrav innebära att kravet för vissa banker utgör det mest restriktiva kravet. FI har starka möjligheter att ingripa om kravet inte uppfylls. FI anser därför att det finns skäl till att även bruttosoliditetsvägledningen ska uppfyllas av kärnprimärkapital, vilket är det kapital som är mest användbart för att absorbera förluster.

Det är sannolikt att ställningstagandet om att bruttosoliditetsvägledningen ska uppfyllas av kärnprimärkapital inte nödvändigtvis innebär att banken behöver ta in ytterligare kärnprimärkapital.<sup>60</sup> Det kan dock finnas fall där det kan vara aktuellt eftersom förhållandet mellan det riskvägda kravet och bruttosoliditetskravet skiljer sig mellan olika banker och då den faktiska nivån på vissa vägledningar kan komma att överstiga den indikativa nivå som framgår av avsnitt 3.6.5.

FI anser sammantaget att vägledningarna ska uppfyllas av kärnprimärkapital.

---

<sup>60</sup> Om banken har tillräckligt med kärnprimärkapital för att uppfylla vägledningen kan banken ta in primärkapitaltillskott för att uppfylla minimikravet för bruttosoliditet vid behov.

### **3.8 Ställningstagande om enhet på pelare 2-krav och pelare 2-vägledningar**

#### **3.8.1 Introduktion till frågeställningen**

Lagen lämnar utrymme för FI att bestämma vilken enhet som det beslutade pelare 2-kravet ska uttryckas i och därmed uppfyllas i. FI får alltså bestämma om banken ska följa ett pelare 2-krav uttryckt i nominella termer eller i procent av de riskvägda tillgångarna, respektive av exponeringsbeloppet för bruttosoliditet. På motsvarande sätt lämnar lagen utrymme för FI att bestämma i vilken enhet som vägledningarna ska underrättas.

#### **3.8.2 FI:s ställningstagande**

Pelare 2-kraven kommer att beslutas och uttryckas som en procentsats av de totala riskvägda tillgångarna, respektive av exponeringsbeloppet för bruttosoliditet.

På motsvarande sätt kommer vägledningarna att bestämmas och underrättas som en procentsats av de totala riskvägda tillgångarna, respektive av exponeringsbeloppet för bruttosoliditet.

#### **3.8.3 Inkomna synpunkter**

*Svenska Bankföreningens* åsikt är att pelare 2-kraven ska uttryckas som ett nominellt belopp. Bankföreningen anser att direktivet inte ger någon möjlighet till att välja att besluta och uttrycka kapitalbaskraven och vägledningarna som en procentsats av de totala riskvägda tillgångarna respektive av exponeringsbeloppet för bruttosoliditet. Bankföreningen hänvisar också till att det i lagtext står att ”I samband med en översyn och utvärdering av ett institut ska Finansinspektionen bestämma lämpliga kapitalbasnivåer för institutet. Inspektionen ska underrätta institutet om skillnaden mellan dessa nivåer och kapitalbaskraven”.

Vidare framför Bankföreningen att genom att uttrycka pelare 2-kraven som ett nominellt belopp, kan myndigheten fatta beslut om krav som inte riskerar att förändras på grund av yttre faktorer. Det ger även bättre förutsägbarhet för bankerna. Man undviker också enligt Bankföreningen en situation där marknadsförändringar som påverkar de riskvägda tillgångarna i någon riktning ger en direkt förändring av pelare 2-påslaget för en specifik risk, trots att den risken inte samvarierar med förändringen i de riskvägda tillgångarna. Bankföreningen anser vidare att ett nominellt krav inte nämnvärt komplicerar bankernas praktiska och administrativa hantering av kapitalkraven.

#### **3.8.4 Skälen till FI:s ställningstagande**

FI håller inte med Bankföreningen om att det av direktivet eller propositionen följer att krav och vägledning ska uttryckas i nominella termer, särskilt inte beaktat att övriga krav bestäms i procentuella termer. FI bedömer att regelverket lämnar utrymme för FI:s tillämpning.

FI anser att alternativet att uttrycka de beslutade kraven och de underrättade vägledningarna i procentuella termer är enkelt att förstå och använda.



Minimikraven och buffertkraven är också uttryckta i procentuella termer. Dessutom är det riskbaserade särskilda kapitalbaskravet en grund för det MREL-krav som Riksgälden bestämmer enligt lagen om resolution. Detta krav ska enligt direktivet också uttryckas i procentuella termer. FI:s ställningstagande innebär att det därmed uppstår ett tydligare samband mellan kapitalkraven och MREL.

Ett beslut om ett pelare 2-krav för en bank gäller tills vidare. På samma sätt är nivån på de underrättade vägledningarna oförändrade till dess att banken underrättas om en ny nivå. Pelare 2-kraven och vägledningarna grundar sig på FI:s återkommande översyner och utvärderingar. De banker som står under FI:s tillsyn har olika frekvens på sina översyner och utvärderingar (se avsnitt 5). Genom att uttrycka nivåerna i procent minskar risken att en banks pelare 2-krav och vägledning minskar i relativa termer, exempelvis vid kraftig tillväxt av bankens tillgångar, och omvänt om tillgångarna skulle minska.

Samtidigt innebär ett användande av procentuella termerna, precis som Bankföreningen framför, att storleken på en banks pelare 2-krav kan påverkas av yttre faktorer. Dessutom omfattas vissa banker av pelare 2-krav som inte samvarierar med de riskvägda tillgångarna. De banker som har sådana krav är däremot generellt sett oftare föremål för översyner och utvärderingar, och nivån på kapitalkraven kommer därmed att omfattas av en mer frekvent översyn.

FI ser att båda metoderna har sina för- och nackdelar vilket gör att frågan inte är alldeles enkel. FI förstår att metodvalet i vissa fall kan orsaka svårigheter, samtidigt som ett användande av nominella termer kan skapa svårigheter i andra situationer.

Sammantaget anser FI att alternativet att använda procentuella termer både är enklare och funktionsmässigt bättre än att använda nominella termer. Det är också mer i linje med andra länders tillämpning.

### **3.9 Ställningstagande av offentliggörande av pelare 2-vägledningarna**

#### **3.9.1 Introduktion till frågeställningen**

Avsnittet redogör för FI:s tillämpning när det gäller offentliggörande av vägledningarna.

#### **3.9.2 FI:s ställningstagande**

FI kommer att offentliggöra underrättade vägledningar.

#### **3.9.3 Inkomna synpunkter**

*Svenska Bankföreningen* anser att det bör förtydligas om vägledningarna ska offentliggöras enbart på gruppnivå eller allokera till solonivå. Vidare framhåller Bankföreningen att FI i sin kommunikation av pelare 2-vägledningar måste tydliggöra att en vägledning är en rekommendation och inte ett bindande krav.



*AB Svensk Exportkredit* anser att FI när den offentliggör de kommunicerade pelare 2-vägledningarna bör tydliggöra att pelare 2-vägledningarna inte utgör ett bindande krav för instituten.

### **3.9.4 Skälen till FI:s ställningstagande**

FI offentliggör kvartalsvis promemorian Kapitalkrav för svenska banker för banker i tillsynskategori 1 och 2 på gruppnivå där sådan finns och annars på solonivå. I dokumentet redovisas bankernas kapitalkrav och kapitalbas per utgången av respektive kvartal.

FI anser att på samma sätt som att minimikraven, pelare 2-kraven och buffertkraven offentliggörs för de större bankerna bör även de nivåer som följer av pelare 2-vägledningarna offentliggöras för att ge en fullständig och transparent bild av de totala kapitalkraven. Externa iakttagare kommer därmed kunna avgöra om en bank opererar med ett kapital som överstiger eller understiger den kapitalnivå som har underrättats genom en vägledning. Med ett offentliggörande blir det också tydligt hur mycket kapital som banken väljer att hålla utöver de totala kapitalkraven. Sådan tydlighet är viktig för att minska osäkerhet under finansiell påfrestning. FI avser därför att offentliggöra underrättade vägledningarna, i tillägg till övriga krav, primärt för de större banker som redan i dag omfattas av FI:s kvartalsvisa offentliggörande.<sup>61</sup>

En vägledning är inget formellt beslutat krav. För att kunna fungera som en buffert under finansiell påfrestning är det däremot viktigt att också vägledningen är uppfylld under mer normala tider (se avsnitt 2.2). Som framgår av avsnitt 1.6 har FI möjlighet att vidta åtgärder om en bank att underlåter att hålla en tillräcklig kapitalbas för att uppfylla den vägledning som FI har underrättat banken om. Brott mot vägledningen får inga automatiska konsekvenser, men samtidigt har FI möjlighet att vidta åtgärder när det är motiverat utifrån den aktuella situationen.

De krav och allmänna råd på offentliggörande som bankerna själva ska förhålla sig till redogörs för i remisspromemorian Förslag till regeländringar på grund av EU:s bankpaket.

## **4 Hantering av systemrisk inom buffertramverket**

### **4.1 Introduktion och bakgrund**

#### **4.1.1 Introduktion**

EU-regelverket innehåller flera kompletterande regler om verktyg för att hantera systemrisk. Utöver den kontracykliska kapitalbufferten (se avsnitt 4.5) innehåller kapitaltäckningsdirektivet även regler om buffertar för systemrisk och för systemviktiga institut.<sup>62</sup> Den senare består av en buffert för globalt

---

<sup>61</sup> För mer information se

<https://www.fi.se/contentassets/8f311c7b2d6d49918562ec99fba26a4b/kapitalkrav-sv-banker-2020-kv2.pdf>.

<sup>62</sup> Det finns också verktyg i tillsynsförordningen för att hantera systemrisk. Dessa behandlas dock inte primärt i denna promemoria. Baserat på i artikel 124 respektive artikel 164 i

systemviktiga institut (G-SII-buffert) och en buffert för övriga systemviktiga institut (O-SII-buffert). Buffertkraven ska uppfyllas med kärnprimärkapital.

Det blir genom bankpaketet tydligare att dessa buffertar, liksom vissa verktyg i tillsynsförordningen, ska täcka olika risker och därmed inte överlappa varandra. Det är i linje med att det i bankpaketet också anges att kraven ska summeras.<sup>63</sup>

Diagram 4.1 De riskbaserade kapitalbuffertarnas inbördes relation



Riskbaserat kapitalkrav

Källa: FI

Anmärkning: Diagrammet är enbart illustrativt. Storleken på de olika delarna i diagrammet ska inte ses som en indikation på hur bestämmelserna faktiskt kommer att genomföras.

Detta avsnitt beskriver övergripande buffertarna som ingår i det totala riskbaserade kravet samt hur de samspelar med varandra och med verktygen i tillsynsförordningen.<sup>64</sup> De buffertar som endast avser ett globalt systemviktigt institut beskrivs inte eftersom Sverige inte har någon sådan bank. Inte heller beskrivs sådana krav som är införda i andra länder och som FI har erkänt.

#### 4.1.2 Buffertar för systemviktiga institut

Ett systemviktigt institut är en bank som anses ge upphov till risk för det finansiella systemet om den skulle falla eller sluta att fungera helt eller delvis. FI är i buffertlagen utsedd myndighet med behörighet att dels identifiera så kallade övriga systemviktiga institut (O-SII), dels att bestämma krav på en buffert som dessa banker ska uppfylla för att motverka risken för den

---

tillsynsförordningen kan FI införa högre riskvikter för exponeringar inom landet som är säkerställda med fastigheter. FI är också ansvarig myndighet för åtgärder enligt artikel 458 tillsynsförordningen, se 4.4.3.1.

<sup>63</sup> För grupper som omfattas av både en O-SII och en G-SII buffert gäller den högsta av de två.

<sup>64</sup> Kapitalkonserv-eringsbufferten beskrivs inte eftersom den ges av lag.

potentiellt negativa effekt som de kan ha på det finansiella systemet om de skulle få finansiella svårigheter.

Genom bankpaketet tas det tidigare taket på 2 procent bort för O-SII-bufferten. FI kan på egen hand besluta om en O-SII-buffert på upp till 3 procent. För en högre nivå krävs det ett godkännande från EU-kommissionen.

#### **4.1.3 Systemriskbufferten**

Systemriskbufferten syftar till att motverka och hantera risken för störningar som kan få allvarliga negativa effekter på det finansiella systemet och den reala ekonomin i en medlemsstat. Det kan exempelvis vara risker med utgångspunkt i det finansiella systemets struktur. I bankpaketet har flera begränsningar för omfattningen av detta buffertkrav tagits bort, men det har samtidigt förtydligats att kravet på systemriskbuffert inte får täcka risker som täcks av andra verktyg.

Genom bankpaketet ställs det inte längre något krav på att systemrisken ska vara av strukturell natur för att kunna ligga till grund för bufferten. FI kan bestämma systemriskbuffertvärden på flera olika sätt och för alla eller en grupp av banker. FI får genom bankpaketet möjlighet att fastställa ett systemriskbuffertvärde för en del av exponeringarna, så kallad sektorspecifik systemriskbuffert. Om en exponering omfattas av flera systemriskbuffertvärden benämns det sammantagna värdet för ett kombinerat buffertvärde.

Det finns även bestämmelser om vad som gäller vid ömsesidigt erkännande av systemriskbuffertar mellan olika medlemsstater.

Förenklat beskrivet kan FI besluta om en systemriskbuffert på upp till 3 procent. Om FI bedömer att den sammantagna systemriskbufferten bör överstiga 3 men inte 5 procent ska FI begära ett yttrande av EU-kommissionen. Om EU-kommissionen inte instämmer i FI:s förslag kan FI sedan välja att följa yttrandet eller att avvika från det genom att bestämma bufferten till över 3 men maximalt 5 procent och ge en förklaring (enligt principen "följ eller förklara"). FI kan fastställa en systemriskbuffert över 5 procent endast efter EU-kommissionens godkännande.<sup>65</sup>

#### **4.1.4 Begränsningar för sammantagen buffert för systemviktiga institut och systemriskbufferten**

Bankens O-SII-buffert summeras med systemriskbufferten. Om summan av dessa två buffertkrav överstiger 5 procent får FI endast fastställa dem om åtgärden har godkänts av EU-kommissionen.<sup>66</sup>

## **4.2 Rättsliga förutsättningar**

Kapitaltäckningsdirektivets bestämmelser om buffert för O-SII samt systemriskbufferten är införda i buffertlagen.

Enligt 1 kap. 3 § buffertlagen har FI tillsyn över att bestämmelserna i buffertlagen följs och enligt andra bestämmelser i samma lag har FI rätt att

---

<sup>65</sup> Det finns särskilda bestämmelser om hur ömsesidigt erkända buffertvärden ska beaktas.

<sup>66</sup> Det finns särskilda bestämmelser om hur ömsesidigt erkända buffertvärden ska beaktas.

besluta om buffertarna. Enligt 1 kap. 6 § tillsynslagen är FI behörig myndighet enligt tillsynsförordningen att utöva tillsyn över att förordningen följs.

#### **4.2.1 Kapitalbuffert för övriga systemviktiga institut – O-SII-buffert**

Bestämmelserna om buffert för O-SII är införda i 5 kap. buffertlagen. FI har enligt 5 kap. 3 § rätt att fatta beslut om att en bank ska ha en kapitalbuffert för O-SII på individuell nivå, på undergruppsnivå eller på gruppnivå. I 5 kap. 4 § tydliggörs det att FI får fastställa en buffert för O-SII till högst 3 procent av bankens riskvägda tillgångar. FI får fastställa bufferten till mer än 3 procent endast om myndigheten först har fullgjort underrättelsekravet i artikel 131.7 i kapitaltäckningsdirektivet och åtgärden har godkänts av EU-kommissionen i enlighet med artikel 131.5 a i kapitaltäckningsdirektivet.

#### **4.2.2 Systemriskbuffert**

Bestämmelserna om en systemriskbuffert finns i 4 kap. buffertlagen. FI har enligt 4 kap. 1 § rätt att fatta beslut om att en bank ska ha en systemriskbuffert på individuell nivå, på undergruppsnivå och på gruppnivå. Systemriskbufferten får inte användas för att täcka risker som redan täcks av ett kapitalkrav enligt tillsynsförordningen eller av en kontracyklisk kapitalbuffert eller en kapitalbuffert för systemviktiga institut.<sup>67</sup>

Det framgår av 4 kap. 3 § buffertlagen att FI får besluta om ett systemriskbuffertvärde som inte medför ett kombinerat buffertvärde på mer än 3 procent för en exponering.<sup>68</sup> FI får besluta om ett systemriskbuffertvärde som för en exponering medför ett sammanlagt buffertvärde på mer än 3 procent, men högst 5 procent. För detta krävs dock att FI begär ett yttrande från EU-kommissionen och att FI rättar sig efter det yttrandet eller förklarar varför myndigheten inte gör det.<sup>69</sup> FI får bestämma ett systemriskbuffertvärde för en exponering som medför ett kombinerat buffertvärde<sup>70</sup> på mer än 5 procent, men då krävs att åtgärden först godkänts av EU-kommissionen i enlighet med artikel 133.12 i kapitaltäckningsdirektivet. Det fastslås i 4 kap. 4 § buffertlagen att FI har rätt att behålla eller sänka ett buffertvärde utan att begära yttrande eller godkännande av EU-kommissionen.<sup>71</sup>

---

<sup>67</sup> Det framgår av 4 kap. 6 § att om FI beslutar om en systemriskbuffert avseende exponeringar i andra medlemsländer, ska samma buffertnivå gälla för bankens alla exponeringar inom EES utanför Sverige. Det gäller dock inte sådana buffertvärden som är införda av andra länder och som FI har erkänt.

<sup>68</sup> FI får ta beslutet en månad efter det att myndigheten har fullgjort underrättelsekravet i artikel 133.9 kapitaltäckningsdirektivet.

<sup>69</sup> Det vill säga enligt principen ”följ eller förklara” som framgår av artikel 133.11.

<sup>70</sup> Enligt 4 kap. 2 buffertlagen är det kombinerade buffertvärdet summan av de olika systemriskbuffertvärden som en exponering omfattas av. Detta ska inte förväxlas med det kombinerade buffertkravet.

<sup>71</sup> Åtgärden behöver anmälas till ESRB.

### 4.3 Ställningstagande i fråga om buffert för övriga systemviktiga institut

#### 4.3.1 Introduktion till frågeställningen

I avsnittet anger FI sitt ställningstagande till nivå och omfattning för O-SII-buffert för de banker som är utsedda till övriga systemviktiga företag.

#### 4.3.2 FI:s ställningstagande

Swedbank AB, Svenska Handelsbanken AB och Skandinaviska Enskilda Banken AB ska på gruppnivå hålla en kapitalbuffert för övriga systemviktiga institut på 1 procent från och med att ändringarna i buffertlagen träder i kraft, dock senast den 1 januari 2021.

Nordea Hypotek AB ska fortsatt omfattas av en O-SII-buffert på 0 procent.

#### 4.3.3 Inkomna synpunkter

Riksbanken anser att FI bör besluta att systemviktiga banker fortsatt ska hålla en O-SII-buffert som är minst lika stor som den varit historiskt. Riksbanken noterar att FI:s skäl till sänkningen av O-SII-bufferten delvis beror på införandet av pelare 2-vägledningen. Riksbankens ställningstagande baseras på att pelare 2-vägledningen inte utgör ett formellt beslutat krav, och att kapitalet i vägledningen därför inte är lika användbart för att absorbera förluster.

#### 4.3.4 Skälen till FI:s ställningstagande

Skälet till att de tre storbankerna kommer att omfattas av en O-SII-buffert på 1 procent är att de genom sin verksamhet var för sig skapar risker som inte bara kan påverka den egna bankens fortlevnad, utan också medför risker för hela det finansiella systemets stabilitet.

Reglerna för hur övriga systemviktiga institut ska utses förblir i stort sett oförändrade jämfört med nuvarande regler. Bedömningen av vad som utgör övriga systemviktiga institut har sin grund i de riktlinjer som EBA har gett ut.<sup>72</sup> Grundkriterierna består av bankens storlek och betydelse för ekonomin, dess komplexitet (inklusive gränsöverskridande verksamhet) och sammanlänkning med det finansiella systemet. När FI gör en bedömning av en bank, tilldelas den en så kallad O-SII-poäng som kvantifierar den betydelse den bedöms ha för det finansiella systemets stabilitet. Därtill har FI möjlighet att göra en kvalitativ bedömning. Fokus ligger på den enskilda bankens betydelse för hela systemets stabilitet genom risken för att problem för banken sprider sig till andra finansiella företag. Ju viktigare en bank bedöms vara för systemet, desto större O-SII-buffert är det motiverat att FI kräver att den ska hålla.

Vilka banker som ska utses till O-SII och vilken kapitalbuffert dessa ska åläggas ska framöver, liksom i dag, utvärderas årligen.<sup>73</sup> Enligt den översyn

<sup>72</sup>För mer information se

[https://eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/1045622/04187eaf-06ad-4666-88ff-b93ecaa20539/EBA-GL-2014-10\\_SV\\_GL%20on%20O-siis.pdf](https://eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/1045622/04187eaf-06ad-4666-88ff-b93ecaa20539/EBA-GL-2014-10_SV_GL%20on%20O-siis.pdf).

<sup>73</sup> FI:s publicerade lista för år 2020 med beräkningar av företags och företagsgruppers systemvikt,

som gjordes i juni 2020 kvarstod företagsgrupperna som leds av Swedbank AB, Skandinaviska Enskilda Banken AB och Svenska Handelsbanken AB som O-SII med ett buffertkrav på 2 procent. Nordea Hypotek AB identifierades också som O-SII, men med ett buffertkrav på 0 procent.

Det framgår av översynen att systemviktigheten domineras av de tre storbankerna som står för cirka 15, 25 respektive 20 procent vardera av de sammantagna O-SII-poängen. EBA rekommenderar ett gränsvärde för O-SII-identifiering på 3,5 procent av den totala poängen. De tre storbankerna ligger därmed väl över denna gräns.

FI bedömer att de tre storbankerna genom sin verksamhet var för sig skapar risker som inte bara kan påverka den egna bankens fortlevnad, utan också medför risker för hela det finansiella systemets stabilitet. De bör därför omfattas av ett krav att hålla en O-SII-buffert. FI anser dock, givet de förändringar som följer av bankpaketet, inbegripet den tydligare motiveringen av bufferten och införandet av pelare 2-vägledningarna som väntas stärka bankernas motståndskraft, att det finns skäl att sänka O-SII-bufferten för storbankerna från 2 till 1 procent. Riksbanken menar att ett kapital som täcker pelare 2-vägledningen inte är lika användbart för att absorbera förluster, eftersom vägledningen inte är formellt beslutat krav. FI bedömer att kapital som täcker pelare 2-vägledningen är minst lika användbart, om inte mer, som kapital som täcker O-SII-bufferten. Både O-SII-bufferten och vägledningen ska uppfyllas med kärnprimärkapital. Till skillnad från O-SII-bufferten har vägledningen däremot en större flexibilitet i sin utformning. Det gör att FI har en större möjlighet att agera utifrån den specifika situationen. Den höga grad av genomlysning som FI avser att tillämpa också för pelare 2-vägledningen säkerställer vidare att även utomstående får insyn i om en bank i en viss situation tillåts underskrida pelare 2-vägledningen utan att FI ingriper. Som framgår av avsnitt 2.2 anser FI att det är viktigt att vägledningen är uppfylld under mer normala tider för att kunna fungera som en buffert under perioder av finansiell påfrestning. Det framgår också av avsnittet att nivån på kapitalkravet, både vad gäller buffertarna, pelare 2-kraven och vägledningarna, behöver utvärderas i den specifika situationen.

Mot bakgrund av detta delar FI inte sammantaget Riksbankens uppfattning att O-SII-bufferten ska behållas som lägst på den tidigare nivån. Trots sänkningen blir det kombinerade buffertkravet högre än i dag till följd av att O-SII-bufferten och systemriskbufferten summeras. I sammanhanget bör det dock beaktas att påslaget för systemrisk i pelare 2 på 2 procent avskaffas och därmed motverkar en kapitalkravshöjning på total nivå (se avsnitt 6.2.2).

Nordea Hypotek AB har cirka 3,3 procent av de sammantagna O-SII-poängen. Banken omfattas av en O-SII-buffert på 2 procent som den finska tillsynsmyndigheten ålägger Nordea Bank Abp på gruppnivå. FI anser därför att det fortsatt är motiverat med ett buffertkrav på 0 procent för Nordea

---

<https://www.fi.se/contentassets/2e982061e8574f79ba3d59b547751829/identifiering-kapitalbuffertpaslag-o-sii-2020.pdf>



Hypotek AB. Bedömningen av vilka som klassificeras som O-SII och storleken på bufferten är föremål för en årlig översyn.

#### **4.4 Ställningstagande relaterat till systemriskbufferten**

##### **4.4.1 Introduktion till frågeställningen**

I avsnittet redogör FI för sitt ställningstagande för nivå och omfattning för systemriskbufferten. De svenska storbankerna omfattas på gruppnivå sedan 1 januari 2015 av en systemriskbuffert på 3 procent i pelare 1.

##### **4.4.2 FI:s ställningstagande**

Swedbank AB, Svenska Handelsbanken AB och Skandinaviska Enskilda Banken AB ska på gruppnivå fortsatt hålla en systemriskbuffert på 3 procent för gruppens samtliga exponeringar.

FI avser att skicka ut nya beslut om systemriskbufferten som gäller från att ändringarna i buffertlagen träder i kraft, dock senast 1 januari 2021.

##### **4.4.3 Inkomna synpunkter**

*Svenska Bankföreningen* anser att eventuella avvikelser i utformningen av de svenska kapitalkraven jämfört med de kapitalkrav som tillämpas i övriga EU behöver motiveras och att det finns en kostnad förknippad med omotiverade avvikelser från den generella tillämpningen bland dessa länder.

Bankföreningen anser att det är särskilt viktigt att de kapitalkrav som påverkar den så kallade MDA-nivån<sup>74</sup> tillämpas på ett konsekvent och välgrundat sätt i alla medlemsstater. Omotiverat höga MDA-nivåer för svenska banker medför att de behöver hålla mer kapital än banker i andra medlemsstater för att kunna emittera primärkapitaltillskottinstrument till konkurrenskraftiga villkor.

Bankföreningen konstaterar att bankpaketet anger att relevanta behöriga eller utsedda myndigheter bör sträva efter att undvika överlappande eller icke samstämmig tillämpning av regelverkets makrotillsynsåtgärder.

Bankföreningen är av uppfattningen att det resonemang som förs för att behålla en systemriskbuffert på 3 procent för de tre största bankerna inte är tillräckligt underbyggt och framför ett antal argument för detta. Bankföreningen anser att systemriskbufferten för de tre svenska storbankerna på gruppnivå bör sänkas till 1 procent så att det totala kapitalkravet för systemrisk inom ramen för det kombinerade buffertkravet uppgår till 2 procent. Bankföreningen framför att det skulle innebära en mer motiverad och samstämmig tillämpning av kapitalkraven enligt bankpaketet och skulle dessutom göra att den viktiga MDA-nivån för svenska banker kommer att hamna mer i linje med den nivå som gäller för banker i andra EU-länder. Bankföreningen anser generellt att FI i stället för att ålägga kapitalkrav som påverkar MDA-nivån bör arbeta med så kallade användbara buffertar, som exempelvis pelare 2-vägledningen. För att säkerställa en konsekvent och enhetlig tillämpning av regelverket hos medlemsstaterna behöver FI kunna påvisa att det svenska banksystemet är

---

<sup>74</sup> Nivån på kapitalkravet då de automatiska restriktionerna på värdeöverföringar inträffar.



större, mer koncentrerat och sammanlänkat än jämförbara EU-länders banksystem samt att konsekvenserna av en bankkras därmed riskerar att bli större i Sverige.

Bankföreningen anser vidare att det föreligger överlappande tillämpning av makrotillsynsåtgärder då svenska bolån dels ska ha en systemriskbuffert, dels omfattas av ett riskviktsgolvet enligt artikel 458 i tillsynsförordningen, som inkluderar systemrisk. FI behöver säkerställa att det inte föreligger överlappande tillämpning. Bankföreningen menar att EBA tar upp att åtgärderna är överlappande som en synpunkt i sitt senaste utlåtande kring den fortsatta tillämpningen av artikel 458 (EBA/Op/2020/16). Vidare menar Bankföreningen att EBA i sitt utlåtande förordar att FI bör se över hur man avser att tillämpa åtgärderna i förhållande till varandra efter 2021.

#### **4.4.4 Skälen till FI:s ställningstagande**

FI anser sammantaget att de tre storbankerna på grupp nivå även i fortsättningen ska ha en systemriskbuffert på 3 procent.<sup>75</sup> Skälet är framför allt att motverka den strukturella systemrisk som uppstår av att dessa tre företagsgrupper har stora likheter. Risken att ett problem i en storbank sammanfaller med problem även i de andra två är därmed märkbart större än för marknadens övriga banker. Eftersom de tre bankerna dessutom utgör en stor del av marknaden blir konsekvensen om det uppstår problem än mer allvarlig.

Det svenska banksystemet är stort i förhållande till ekonomin. Det är också koncentrerat och sammanlänkat. Banksystemet kännetecknas därtill av en hög grad av marknadsfinansiering, inklusive ett betydande inslag av finansiering i utländsk valuta (diagram 4.2).

Banksystemet karakteriseras av en hög grad av marknadskoncentration. Det finns tre svenska storbanker, tillika O-SIIs, som har verksamhet i större delen av Sverige. De står tillsammans med de två utländska bankerna Nordeas och Danske Banks svenska verksamheter för cirka 71 procent av banksystemets samlade utlåning till allmänheten i Sverige (diagram 4.3) och 78 procent av tillgångarna (diagram 4.4).

Till skillnad från mindre svenska banker liknar de tre storbankerna varandra genom att de har betydande verksamheter utanför Sverige, primärt i norra Europa, och i högre utsträckning är aktiva på de internationella finansiella marknaderna. Den internationella verksamheten gör att storbankerna är mer sårbara för internationella ekonomiska problem och internationell finansiell stress.

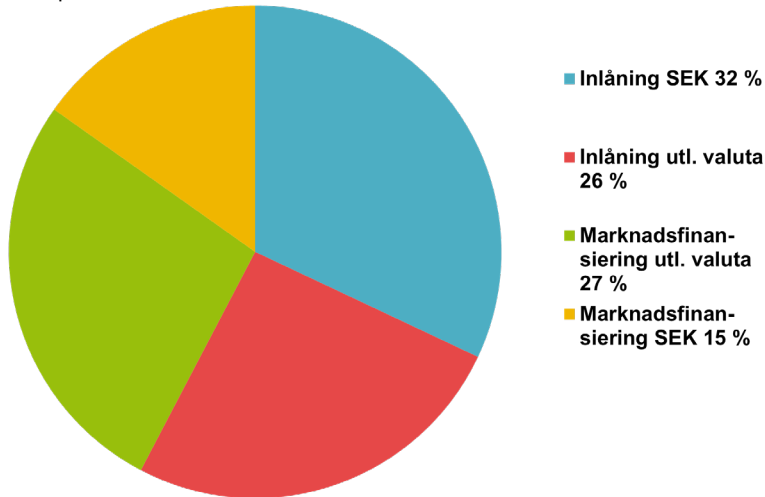
Utöver detta har de tre storbankernas respektive företagsgrupper likartade affärsmodeller, en bred tillgångsstruktur och liknande risknivå. Alla tre bankerna är exponerade mot många marknadssegment. De är därmed sammanlänkade genom sina exponeringar och affärsmodeller. Bankernas sammantagna marknadsandel i kombination med dess likheter innebär att det

---

<sup>75</sup> Det kan därtill tillkomma krav som är införda av andra länder om FI erkänner deras krav.

finns en strukturell systemrisk som ökar sårbarheten i det svenska banksystemet. Risken att ett problem i en storbank sammanfaller med problem som även uppstår i de andra två är därmed märkbart större än för marknadens övriga banker.

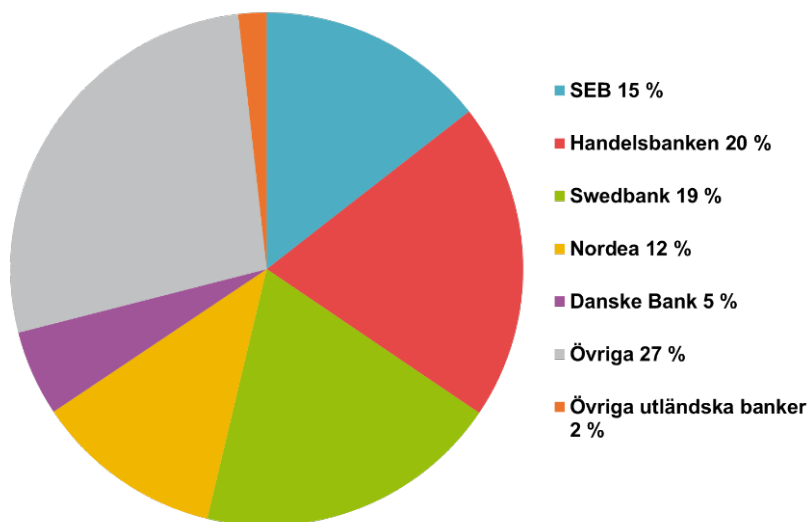
Diagram 4.2. Storbankerna finansierar sig till hälften på värdepappersmarknaden  
Enhet: procent



Källa: FI

Anmärkning: Data för kvartal 2 2020. Eget kapital och skulder i försäkringsrörelse är inte inkluderade i beräkningen av bankernas skulder.

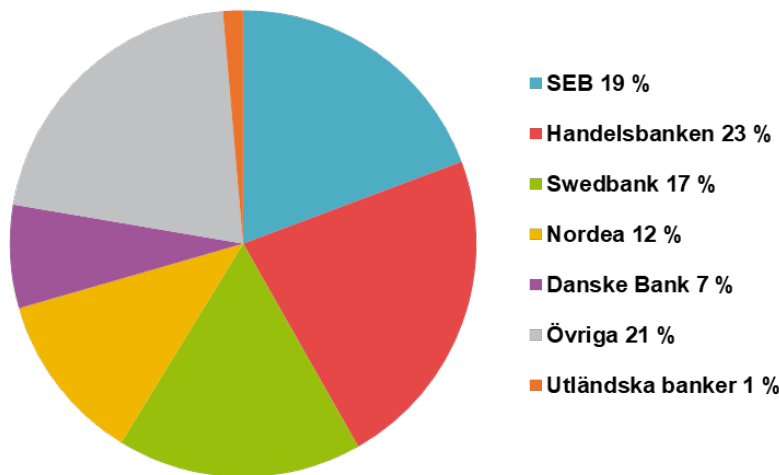
Diagram 4.3. Utlåning till allmänheten i Sverige  
Enhet: procent



Källa: FI och SCB.

Anmärkning: Data för kvartal 2 2020. Inkluderar även utländska bankers filialer och dotterbolag.

Diagram 4.4. Fördelning av bankernas tillgångar  
Enhet: procent



Källa: FI

Anmärkning: Data för kvartal 2 2020. Inkluderar även utländska bankers filialer och dotterbolag.

Likheterna mellan storbankerna innebär också att marknaden i högre grad kan komma att förutsätta att problem i en storbank också finns hos de två andra, vilket ytterligare spär på den strukturella risken. Det finns därmed ett förtroendeberoende mellan de tre.

Stora störningar i det finansiella systemet riskerar att leda till allvarliga och negativa konsekvenser för realekonomin och det kan bli svårt att mildra en kris utan stora samhällskostnader. Den svenska strukturen innebär att det finns en koncentration av risk och tydliga kopplingar mellan storbankerna. Det finns därmed en risk för att en kris ska drabba systemet som helhet. Risken för en finansiell kris är inte nödvändigtvis större i Sverige än i andra länder, men konsekvenserna av en bankkris riskerar att bli stora om den skulle inträffa här. En bidragande faktor i detta avseende är den centrala roll som storbankerna spelar för kreditförsörjningen till realekonomin. Bankernas förmåga att upprätthålla kreditgivningen är särskilt viktig under krisperioder.

Nivån på systemriskbufferten följer av graden av risken. När man bestämmer storleken på systemriskbufferten är det dock nödvändigt att i stora delar göra en kvalitativ bedömning. Regelverket ger FI mandat att bestämma en systemriskbuffert på upp till 3 procent utan att begära yttrande eller godkännande från EU-kommissionen. FI bedömer att det finns skäl att behålla den befintliga nivån på systemriskbufferten och har i sin bedömning beaktat de olika aspekterna och principerna. I detta fall har principen om användbart kapital vägt tyngre än aspekten om eventuella avvikelser från de kapitalkrav som tillämpas i övriga EU. Som framgår av avsnitt 2.2 anser FI att det är viktigt att banker som är systemviktiga har mer användbart kapital för att ha bättre förutsättningar att hantera eventuella problem och kunna upprätthålla kreditgivningen under perioder av finansiell påfrestning. Användbart kapital

har visat sig vara en viktig komponent och de nuvarande buffertarna har bidragit till att det svenska banksystemet har fungerat också under coronapandemin.

Det framgår också av avsnitt 2.2 att FI har möjlighet att minska eller ta bort vissa delar av kapitalkravet, exempelvis om risker som har inkluderats i bedömningen har materialiserats. Den beskrivningen omfattar också systemriskbufferten. På samma sätt som systemrisken kan variera över tid, kan även kapitalkraven för systemrisk förändras före, under och efter en systemkris.

#### *4.4.4.1 Åtgärderna kompletterar varandra*

O-SII-bufferten hanterar den risk som varje enskild O-SII utgör för systemet. Det faktum att det är tre aktörer med liknande riskprofiler som tillsammans står för en stor del av verksamheten på bankmarknaden skapar däremot strukturella systemrisker som inte täcks av O-SII-bufferten utan av systemriskbufferten.

Systemriskbufferten kompletterar även den kontracykliska bufferten som istället för strukturella systemrisker syftar till att hantera systemrisker som varierar över tid och därmed ska säkerställa att banker har tillräckligt med kapital för att upprätthålla kreditgivning vid störningar i det finansiella systemet (se avsnitt 4.5).

FI tillämpar genom artikel 458 tillsynsförordningen ett riskviktsgolvt på 25 procent för svenska bolån. Riskviktsgolvet för svenska bolån motiveras av hänsyn till finansiella systemrisker. Åtgärden gäller till och med den 30 december 2020. FI arbetar med en förlängning av åtgärden.<sup>76</sup> Den 12 november 2020 beslutade EU-kommissionen att inte föreslå EU-rådet att avvisa förlängningen.<sup>77</sup>

Som Bankföreningen nämner har EBA kommit med ett yttrande som avser förlängningen av åtgärden.<sup>78</sup> Av yttrandet framgår att EBA inte invänder mot FI:s intention att förlänga riskviktsgolvet. FI bedömer att tillämpningen av artikel 458 i tillsynsförordningen och systemriskbufferten inte är överlappande. ESRB invänder inte heller mot FI:s intention att förlänga riskviktsgolvet.<sup>79</sup>

---

<sup>76</sup> För mer information se

<https://www.fi.se/contentassets/9f5fa47c2214445389dc1a53a52ea331/notifikation-artikel-458-crr-2020-09-16n.pdf>.

<sup>77</sup> För mer information se <https://www.fi.se/sv/publicerat/nyheter/2020/EU-kommissionen-ger-klartecken-till-forlangning-riskviktsgolvet-svenska-bolan/>.

<sup>78</sup> För mer information se

[https://eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document\\_library/Publications/Opinions/2020/934115/EBA-Op-2020-16%20-%20EBA%20Opinion%20on%20measures%20in%20accordance%20with%20Art%20458%20%28SE%29.pdf](https://eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Opinions/2020/934115/EBA-Op-2020-16%20-%20EBA%20Opinion%20on%20measures%20in%20accordance%20with%20Art%20458%20%28SE%29.pdf).

<sup>79</sup> För mer information se <https://www.esrb.europa.eu/mppa/opinions/html/index.en.html>

#### 4.5 Kontracykliska kapitalbufferten

Nivån på det svenska kontracykliska buffertvärdet hanteras i dagsläget genom de löpande föreskrifter som FI utfärdar enligt 7 kap. 1 § buffertlagen. Det beslutade buffertvärdet grundar sig i myndighetens bedömning av cykliska systemriskerna som orsakas av allt för stor kredittillväxt. FI fokuserar i bedömningen på de aktuella förhållanden på kreditmarknaden som tillväxttakten i bankernas utlåning till företag och hushåll och nivån på skuldsättningen. Det följer inga större förändringar av buffertens tillämpning av bankpaketet. Det framgår dock att FI på kvartalsbasis ska beräkna ett kontracykliskt buffertriktvärde, men att FI inte behöver fastställa det kontracykliska buffertvärdet varje kvartal, utan kan fastställa eller ändra det vid behov.

### 5 Olika tidpunkter för införandet av ändringarna

#### 5.1 Introduktion till området

Bankpaketet och ändringarna i det svenska regelverket innebär förändringar i FI:s tillämpning av kapitalkraven. I detta avsnitt tydliggör FI för när dessa förändringar kommer att införas.

#### 5.2 Inkomna synpunkter

*AB Svensk Exportkredit* anser att FI i offentliggörande av indikativa kapitalkrav tydligt ska redovisa att det inte är en formellt kommunicerad bedömning av lämplig kapitalbasnivå. Bolaget anser vidare att det under 2021 finns en risk för ofördelaktig behandling och konkurrensfördel/nackdel i förhållande till att vissa institut inom tillsynskategori 2–4 potentiellt kommer att omfattas av pelare 2-vägledning under 2021, medan översyn och utvärdering för andra institut först kommer genomföras under 2022 eller senare. FI bör i promemorian förtydliga att efterlevnad av ny pelare 2-vägledning inte förväntas under 2021 (eller det första innevarande året efter att ändringar i tillsynslagen trätt i kraft).

*Svenska Bankföreningen* anser att det i promemorian tydligare behöver framgå hur övergångsperioden, från det att de nya bestämmelserna träder ikraft tills det att den första översynen och utvärderingen är genomförd, hanteras för olika tillsynskategorier. Det bör förtydligas hur offentliggörandet av vägledningar kommer att göras under denna tidsperiod.

*Riksgälden* välkomnar ett tydliggörande av att de indikativa nivåerna som FI offentliggör, till dess att ett institut omfattas av beslutade pelare 2-krav, i praktiken utgör tillämpliga pelare 2-krav. Det skulle underlätta tillämpningen av framtida MREL-krav.

*Finansbolagens förening* anför att det tydligare bör framgå hur införandet genomförs för olika tillsynskategorier.

### 5.3 Klargörande om tidpunkter för införande

De förändringar som följer av bankpaketet kommer att börja tillämpas vid olika tidpunkter. I denna sammanställning beskrivs några de områden som har störst påverkan på bankerna. Huvuddelen av dem följer av lag.

Tabell 5.1 Sammanställning av tidpunkter för när olika ändringar införs

Område	Tidpunkt
Beslut som avser omfattning och nivå på O-SII-buffert (avsnitt 4.3) och systemriskbuffert (avsnitt 4.4)	FI avser att besluta om ändringar av O-SII-bufferten och systemriskbufferten samtidigt som ändringarna i buffertlagen träder i kraft, dock senast 1 januari 2021
Bestämmande av det kombinerade buffertkravets storlek (avsnitt 4.1)	Krav på O-SII-buffert och systemriskbuffert summeras i det kombinerade buffertkravet när den förändrade buffertlagen träder ikraft
Påslag för systemrisk på 2 procent i pelare 2 (avsnitt 3.3) samt kapitalkrav inom pelare 2 som avser löptidsantaganden (avsnitt 3.5)	Tas bort när den ändrade tillsynslagen träder i kraft
Beslut av pelare 2-krav och underrättelse om pelare 2-vägledningar (avsnitt 3)	Efter den första översyn och utvärdering som genomförts efter att den förändrade tillsynslagens trätt i kraft. Tidpunkten kan därmed skilja sig mellan olika banker
Bruttosoliditetskrav (avsnitt 1.4.2.1)	Minimikravet för bruttosoliditet ska enligt tillsynsförordningen tillämpas från den 28 juni 2021

Regler om beräkningen av det kombinerade buffertkravet samt bestämmelserna om de olika buffertarna anges i 2 kap. 2 § buffertlagen. Förändringar i dessa komponenter får därmed effekt först när buffertlagen träder i kraft. Det framgår av avsnitt 4.3.2 att FI avser besluta om ändringar av O-SII-bufferten och systemriskbufferten så att ändringarna börjar gälla samtidigt som förändringarna i buffertlagen träder i kraft, dock senast den 1 januari 2021.<sup>80</sup>

Möjligheten för FI att hantera systemrisk genom pelare 2 upphör att gälla när förändringarna i tillsynslagen träder i kraft. Det innebär att påslag för systemrisk i pelare 2 och promemorian Kapitalkrav inom pelare 2 avseende löptidsantaganden (FI dnr 16-2703) som delvis har motiverats av riskerna för det finansiella systemet tas bort när förändringarna i tillsynslagen träder i kraft. Detta kräver därmed inte något särskilt förfarande.

<sup>80</sup> FI kan besluta om den föreslagna O-SII-bufferten och systemriskbufferten genom nuvarande lag. De summeras däremot inte i det kombinerade buffertkravet förrän den ändrade lagen träder i kraft.

FI gör årligen en översyn och utvärdering av systemviktiga banker i tillsynskategori 1.<sup>81</sup> Banker som ingår i tillsynskategori 2 omfattas normalt av en sådan bedömning vart annat år. FI gör översynen och utvärderingen mer sällan för de flesta andra mindre bankerna och företagsgrupperna så länge det inte finns någon indikation på betydande risker för den ekonomiska sundheten eller bristande efterlevnad av regelverk.

FI får enligt 2 kap. 1 § och 1 c § tillsynslagen besluta om ett pelare 2-krav och underrätta banken en pelare 2-vägledning som grundar sig i en översyn och utvärdering. FI kommer att besluta om pelare 2-krav och underrätta bankerna om vägledningar efter den första översyn och utvärdering som banken omfattas av sedan ändringarna i tillsynslagen har trätt i kraft. Eftersom bestämmelserna om bruttosoliditet börjar gälla den 28 juni 2021 kommer en översyn och utvärdering som beslutas efter detta datum att även omfatta bruttosoliditetsbestämmelserna. Detta utesluter däremot inte att FI kan besluta tillämpliga pelare 2-krav i ett tidigare skede om så är motiverat exempelvis utifrån bankens kapital situation.

FI har förståelse för det behov om ytterligare klarhet, som flera remissinstanser efterfrågar, om vad som gäller under övergångsperioden från dess att lagen införs till dess att banken omfattas av en översyn och utvärdering. FI avser att informera mer om det praktiska införandet under övergångsperioden.

#### **5.4 Genomlysning**

Eftersom ändringarna i de olika delarna av kapitalkraven börjar gälla vid olika tidpunkter kan det vara svårt för externa intressenter att bilda sig en uppfattning om vilka krav som en bank omfattas av och hur väl den uppfyller gällande krav vid en viss tidpunkt. FI kommer därför fortsätta med att varje kvartal offentliggöra kapitalkraven för banker i tillsynskategori 1 och 2. FI:s tidigare bedömning av riskerna kvarstår till dess att myndigheten har gjort en ny bedömning.

När ändringarna i tillsynslagen har trätt i kraft och till dess att en bank omfattas av pelare 2-krav som har beslutats i fråga om banken och banken har fått ta emot en underrättelse om pelare 2-vägledning kommer FI:s offentliggjorda nivåer att vara indikativa. Det offentliggjorda kapitalkravet kommer att spegla kapitalbehovet från översynen och utvärderingen som har genomförts under 2020, justerat för de nya regler som har blivit tillämpliga. Dessa indikativa uppgifter på pelare 2-kraven påverkar inte den nivå vid vilken banken bryter mot det kombinerade buffertkravet. Brott mot det kombinerade buffertkravet medför därför inte nödvändigtvis automatiska restriktioner på värdeöverföringar innan dess att banken omfattats av beslutade pelare 2-krav.

---

<sup>81</sup> För mer information om tillsynskategoriseringen se <https://www.fi.se/contentassets/0ba815d50b964a128b20e961f86da9ce/tillsynskategorisering-kreditinstitut-filialer-2021.pdf>.



## 6 Konsekvenser

### 6.1 Introduktion

FI utgår i sina ställningstaganden från hur de påverkar det sammantagna kapitalkravet. Konsekvensanalysen redogör därför för den sammantagna effekten av förändringarna i regelverket, med vissa mindre förenklingar. Beskrivningen beaktar exempelvis inte att olika delar av kapitalkraven börjar gälla vid olika tidpunkter. Det bör i sammanhanget noteras att en väsentlig del av effekterna kommer från förändringar som direkt följer av lag och därmed inte påverkas av FI:s ställningstaganden. Dessa effekter finns redovisade i betänkandet ”EU:s bankpaket om riskreducerande åtgärder” och i prop. 2020/21:36, men de påverkar också utfallet i denna konsekvensanalys.

FI anser sammantaget att konsekvensanalysen visar att ställningstagandena får ändamålsenliga och rimliga effekter, samt når en rimlig balans mellan de principer som beskrivs i avsnitt 2.1.

FI noterar att de parallella kraven (riskbaserade och bruttosoliditetsbaserade) innebär en ökad komplexitet för banker, myndigheter och andra intressenter som följer och bedömer bankers kapitalsituation. Utfallet kan bli mycket olika för olika banker och förhållandet mellan de riskbaserade kraven och bruttosoliditetskravet kan dessutom variera över tid. Eftersom de parallella bestämmelserna följer av tillsynsförordningen och lag kan FI inte ta bort den komplexiteten. FI:s strävan efter enkelhet och förutsägbarhet handlar därför till stor del om att inte göra den totala bilden än mer komplex.

#### 6.1.1 Inkomna synpunkter

*AB Svensk Exportkredit* anser att det är bekymmersamt att förslaget innebär att mindre instituts totala kapitalkrav ökar mer än de stora bankernas, som i vissa fall till och med får sänkta krav. Bolaget framför att det allvarligt kan påverka konkurrenssituationen, där större banker gynnas i förhållande till mindre institut och att det ökar tröskeln för nya institut att etablera sig på den svenska marknaden.

## 6.2 Konsekvenser för företagen

### 6.2.1 Berörda företag

Ställningstagandena i denna promemoria rör till åtminstone någon del samtliga företag som omfattas av tillsynslagen och buffertlagen. Det innefattar kreditinstitut inklusive banker, och vissa värdepappersbolag, både på solonivå och på gruppnivå. Men som anges i avsnitt 1.2 används begreppet ”bank” som ett samlingsbegrepp för samtliga dessa företagstyper i denna promemoria.

De föreslagna förändringarna omfattar cirka 168 institut, varav 116 kreditinstitut och 52 värdepappersbolag. Därtill påverkas cirka 52 institut på konsoliderad basis. Från och med juni 2021 kommer de allra flesta värdepappersbolag inte längre omfattas av tillsynsförordningen och kapitaltäckningsdirektivet, och därmed tillhörande nationella bestämmelser,

utan av det nya kapitaltäckningsregelverket för värdepappersbolag.<sup>82</sup> Det innebär att de praktiska konsekvenserna av de föreslagna ställningstagandena i den här promemorian bör bli ytterst begränsade för dessa bolag.

### **6.2.2 Övergripande om konsekvenser för storbankerna**

De tre systemviktiga storbankerna omfattas i dag av ett kärnprimärkapitalkrav avseende systemrisk på totalt sett 5 procent. Kravet består av ett påslag för systemrisk i pelare 2 på 2 procent, en systemriskbuffert i pelare 1 på 3 procent och en O-SII-buffert på 2 procent. O-SII-bufferten får ingen praktisk effekt enligt nuvarande lag eftersom endast den högsta av systemriskbufferten och O-SII-bufferten gäller.

I denna promemoria beskrivs att påslaget för systemrisk på 2 procent i pelare 2 tas bort. Samtidigt summeras systemriskbufferten och den föreslagna O-SII-bufferten på 1 procent. Därtill kommer att pelare 2-vägledningen bedöms omfatta även storbankerna och uppgå till uppskattningsvis 1 till 1,5 procent av de riskvägda tillgångarna.

Den föreslagna utformningen med en systemriskbuffert på 3 procent, O-SII-buffert på 1 procent och en pelare 2 vägledning på uppskattningsvis 1–1,5 procent (det vill säga sammantaget 5–5,5 procent) innebär därmed att storbankerna förväntas få ett oförändrat eller något högre kapitalkrav till följd av FI:s tillämpning.

Däremot blir konsekvensen av ändringarna som beskrivs här att nivån när automatiska restriktioner på värdeöverföringar börjar gälla stiger med en procentenhet.<sup>83</sup> Det beror på att O-SII-bufferten och systemriskbufferten summeras och att en större del av buffertarna därmed omfattas av det kombinerade buffertkravet än enligt nuvarande reglering (se avsnitt 6.2.3.4).

### **6.2.3 De totala kapitalkraven och dess komponenter**

Avsnittet innehåller beskrivningar av beräkningar samt utfallet av dessa.

#### **6.2.3.1 Beskrivning av beräkningarna**

I följande avsnitt redogörs för de uppskattade effekterna för banker i tillsynskategori 1 och 2 som omfattades av FI:s kvartalsvisa publikation för det andra kvartalet 2020.<sup>84</sup> Skälet till att de mindre bankerna inte omfattas är att konsekvenserna för dessa i första hand är hänförliga till förändringar i

---

<sup>82</sup> Det nya kapitaltäckningsregelverket för värdepappersbolag består av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/2033 av den 27 november 2019 om tillsynskrav för värdepappersföretag och om ändring av förordningarna (EU) nr 1093/2010, (EU) nr 575/2013, (EU) nr 600/2014 och (EU) nr 806/2014 samt de nationella bestämmelser som genomför Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/2034 av den 27 november 2019 om tillsyn av värdepappersföretag och om ändring av direktiven 2002/87/EG, 2009/65/EG, 2011/61/EU, 2013/36/EU, 2014/59/EU och 2014/65/EU.

<sup>83</sup> Nivån påverkas därutöver av att pelare 2-kraven formellt kommer att beslutas.

<sup>84</sup> Kommuninvest har utelämnats i de institutspecifika uppgifterna till följd av dess specifika affärsmodell som innebär att de i dag har pelare 2-påslag som härrör till bruttosoliditetskravet. Uppgifterna avser gruppnivå när sådan finns. Dotterföretag som ingår i konsoliderad situation i under annat lands tillsyn ingår inte i sammanställningen.

förordning, direktiv och lag snarare än till de ställningstaganden som presenteras i denna promemoria.

Uppgifterna utgår ifrån hur utfallet skulle se ut om den föreslagna tillämpningen och vissa andra förändringar baserade sig på data som bankerna har rapporterat till FI för det andra kvartalet 2020 med vissa undantag och kompletteringar.<sup>85</sup>

Diagrammen och beräkningarna innehåller förenklingar och antaganden. Hänsyn har exempelvis endast tagits till de mest väsentliga förändringarna som följer av lag och förordning. Hänsyn har inte tagits till föreslagna ändringar i remisspromemorian "Förslag till regeländringar på grund av EU:s bankpaket".

Beräkningarna rör gruppnivå där sådan finns. Uppskattningen på storleken av de olika komponenterna i kapitalkravet är gjord enligt nedan.

#### *Det riskbaserade kapitalkravet*

*Minimikrav:* 4,5 procent kärnprimärkapitalkrav, 6 procent primärkapitalkrav samt 8 procent totalt kapitalkrav.

*Kapitalkrav i pelare 2:* Uppgifterna baserar sig på pelare 2-påslagen per det andra kvartalet 2020. Därtill har pelare 2-påslaget för kommersiella fastighetsexponeringar inkluderats då FI enligt tidigare kommunikation tydliggjort att myndigheten avser att beräkna ett kapitalpåslag för kreditexponeringar mot den kommersiella fastighetssektorn när den bedömer bankernas kapitalkrav inom pelare 2 från och med 2020.<sup>86</sup> De pelare 2-krav vars nivå beror av buffertarnas storlek har räknats om i linje med ställningstagandena. Påslaget för systemrisk på 2 procent inom pelare 2 samt pelare 2-påslaget för löptidsantaganden, är exkluderade i enlighet med avsnitt 3. Beräkningarna bygger på fördelningen av typ av kapital som ges av lag.<sup>87</sup>

I uppgifterna redovisas pelare 2-kraven som beslutade mot bankerna utifrån antagandena ovan. FI vill förtydliga att detta enbart har ett illustrativt syfte för att kunna indikera utfall givet de redovisade antagandena.

*Systemriskbuffert:* 3 procent av de riskvägda tillgångarna för de tre storbankerna. Täcks i sin helhet av kärnprimärkapital.

---

<sup>85</sup> Uppgifterna är i huvudsak hämtade från:

<https://www.fi.se/contentassets/8f311c7b2d6d49918562ec99fba26a4b/kapitalkrav-sv-banker-2020-kv2.pdf> samt vad inkommit till FI den 11 augusti 2020. Konsekvensanalysen utgår därmed ifrån en statisk balansräkning och fångar inte eventuella förändringar i exponeringarna som kan följa av förändrade incitament till följd av bankpaketet.

<sup>86</sup> Detta påslag baserar sig på den nominella nivån som kommunicerades i:

<https://www.fi.se/contentassets/039759adf2374926b3304e1883abde93/pm-kapitalkrav-banklan-komm-fastigh-19-14171.pdf>.

<sup>87</sup> FI har möjlighet att avvika från kapitalfördelningen som av lagen ges som utgångspunkt. FI har i konsekvensanalysen exempelvis inte beaktat att påslaget för ökade kapitalkrav för banklån till kommersiella fastigheter får en annan kapitalfördelning än den i lagen angivna utgångspunkten.

*Buffert för O-SII:* 1 procent av de riskvägda tillgångarna för de tre storbankerna. Täcks i sin helhet av kärnprimärkapital.

*Kapitalkonserveringsbuffert:* 2,5 procent av de riskvägda tillgångarna enligt lag. Täcks i sin helhet av kärnprimärkapital.

*Pelare 2 vägledning:* En indikativ nivå på 1 procent för samtliga banker, förutom för den bank som per för det andra kvartalet omfattas av en kapitalplaneringsbuffert som överstiger 1 procent. Täcks i sin helhet av kärnprimärkapital.

*Kontracyklisk kapitalbuffert:* Den kontracykliska buffert som framgår av ”De svenska bankernas kapitalkrav”, andra kvartalet 2020.

*De riskvägda tillgångarna:* De riskvägda tillgångarna som rapporterats in för det andra kvartalet 2020. Det innebär att vissa av de ändringar, framför allt lättnader, som följer av bankpaketet redan kan ingå i bankernas rapporterade uppgifter. Ett exempel är den utökade lättnaden på de riskvägda tillgångarna för utlåning till små- och medelstora företag.<sup>88</sup> Införandet av denna lättnad har tidigare lagts i tillsynsförordningen som en stödåtgärd på grund av coronaviruset. Lättnaden har per det andra kvartalet beaktats till olika omfattning mellan bankerna. Det innebär att en jämförelse av bankerna kan bli något missvisande i denna del.

#### *Bruttosoliditetskravet*

*Minimikrav:* 3 procent av exponeringsbeloppet för bruttosoliditet. Uppgiften baserar sig på bankernas rapporterade uppgifter för det andra kvartalet 2020 och beaktar därmed inte vissa ändringar i tillsynsförordningen som följer av bankpaketet och som börjar tillämpas den 28 juni 2021.

*Pelare 2-krav:* Antagen nivå på 0 procent. Uppgiften baserar sig på utfall per andra kvartalet 2020 där de banker som omfattas av sammanställningen inte har pelare 2-krav för överdriven skuldsättning.

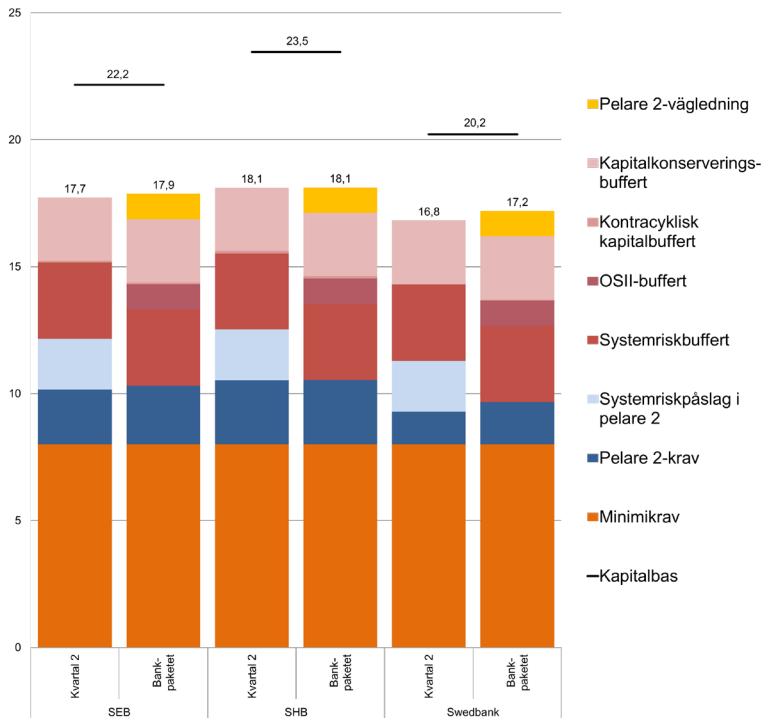
*Pelare 2-vägledning:* En indikativ nivå på 0,35 procent av exponeringsbeloppet för bruttosoliditet för samtliga banker. Täcks i sin helhet av kärnprimärkapital.

---

<sup>88</sup> När de riskvägda tillgångarna minskar, minskar också de kapitalkrav som beräknas som en procentuell andel av de riskvägda tillgångarna. Nivån på lättnaden varierar mellan företagen. FI:s beräkningar visar att på minskningar på uppskattningsvis 1,5–2 procent av de riskvägda tillgångarna. Avvikelseerna kan vara väsentliga både uppåt och nedåt framför allt beroende på bankens affärsmodell. Bankernas redovisade kapitalrelationer stärks också av lättnaderna.

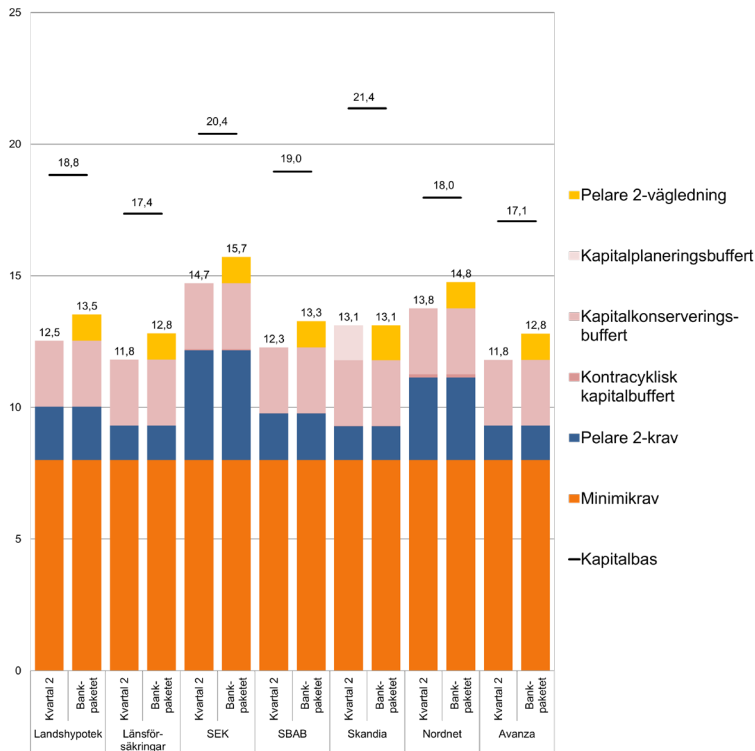
6.2.3.2 Utfall av tillämpningen och regelverksförändringarna

Diagram 6.1. Totalt riskbaserat kapitalkrav för de tre storbankerna  
Enhet: procent



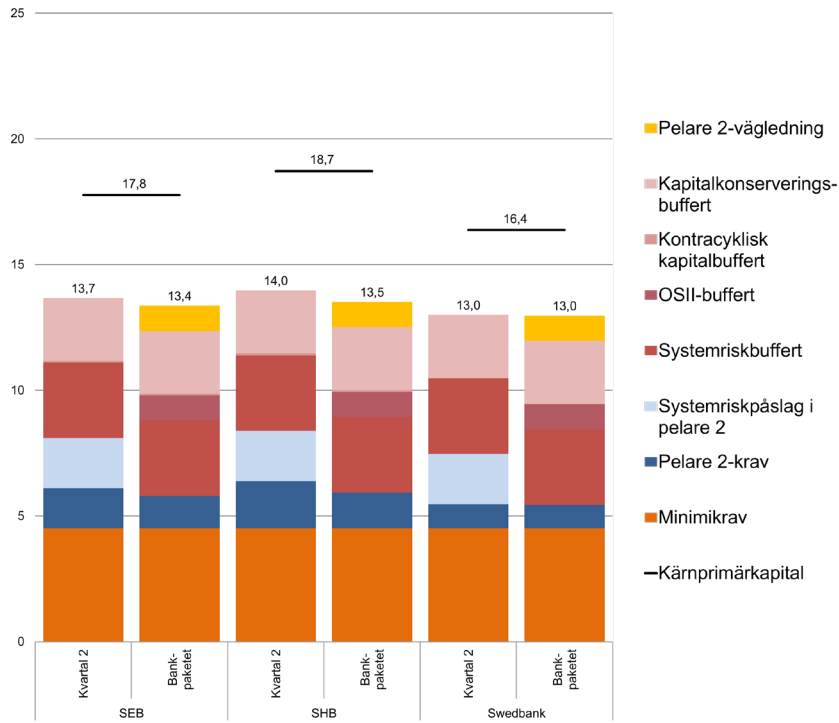
Källa: FI

Diagram 6.2. Totalt riskbaserat kapitalkrav för 7 banker i tillsynskategori 2  
Enhet: procent



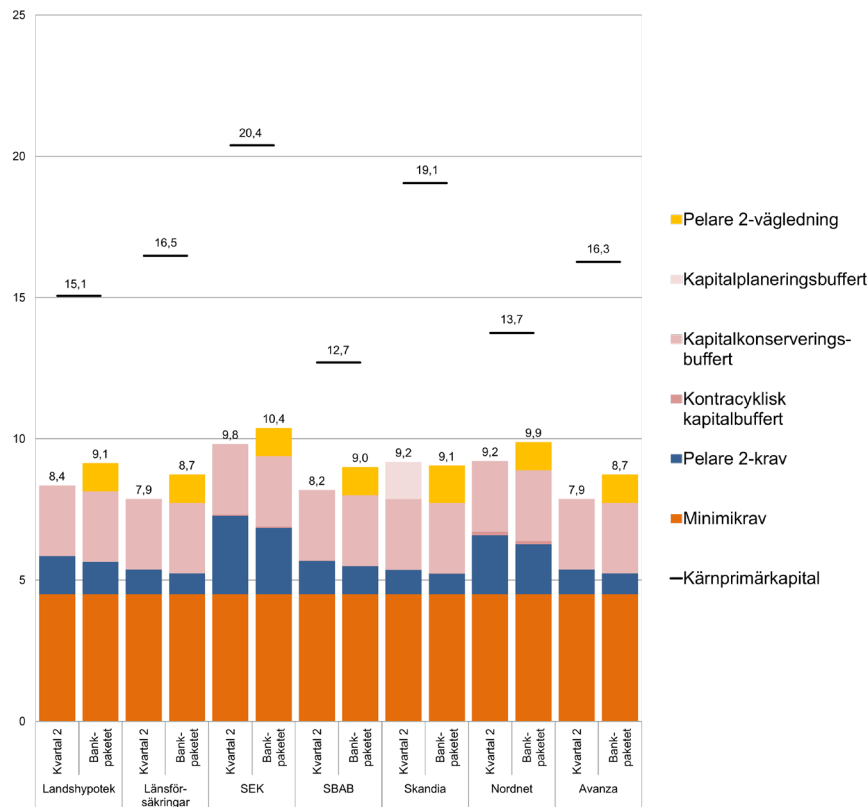
Källa: FI

Diagram 6.3 Totalt riskbaserat kärnprimärkapitalkrav för storbankerna  
Enhet: procent



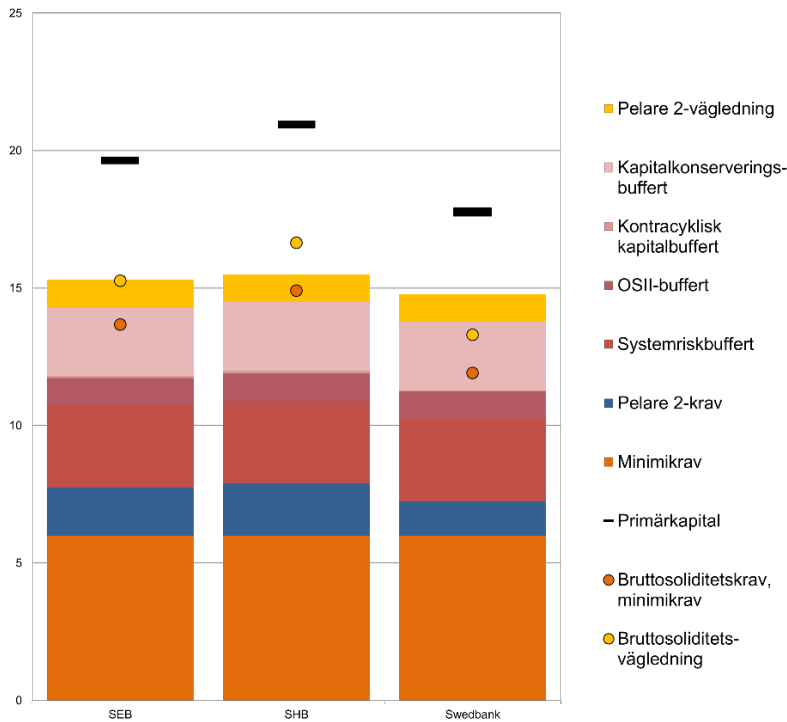
Källa: FI

Diagram 6.4. Totalt riskbaserat kärnprimärkapitalkrav för 7 banker i tillsynskategori 2  
Enhet: procent



Källa: FI

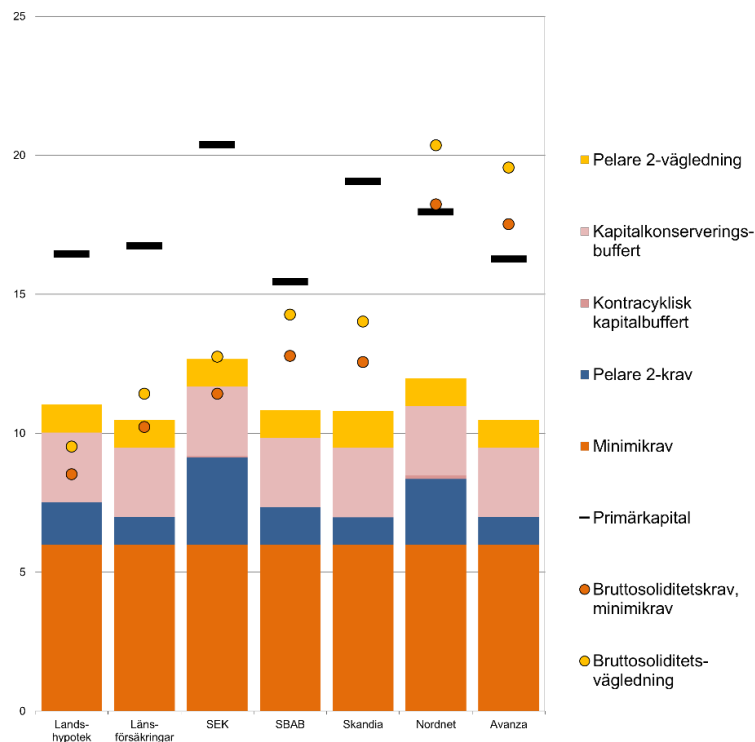
Diagram 6.5. Totalt primärkapitalkrav med bankpaketet för de tre storbankerna  
Enhet: procent



Källa: FI

Anmärkning: Det nominella bruttosoliditetskravet har i diagrammet räknats om till termer av riskvägda tillgångar.

Diagram 6.6. Totalt primärkapitalkrav med bankpaketet för 7 banker i tillsynskategori 2  
Enhet: procent



Källa: FI

Anmärkning: Bruttosoliditetskravet har i diagrammet räknats om till termer av riskvägda tillgångar.



I tabell 6.1 uttrycks de olika komponenterna av kapitalkravet i kronor. Förutsättningarna för beräkningarna är desamma som för diagrammen ovan.

Tabell 6.1. Totalt riskbaserat kapitalkrav respektive totalt bruttosoliditetskrav  
Enhet: miljoner kronor

		SEB	SHB	Swedbank	Lands hypotek	Länsför- säkringar	SEK	SBAB	Skandia	Nordnet	Avanza	Summa	Andel av totalt kapitalkrav
Minimikrav (8 %)	Bankpaketet	59 637	56 390	55 388	2 556	10 024	7 438	10 166	1 735	948	693	204 974	47
	Kvartal 2	59 637	56 390	55 388	2 556	10 024	7 438	10 166	1 735	948	693	204 974	48
Pelare 2-krav, exkl systemriskpåslag på 2 %	Bankpaketet	17 220	17 892	11 551	648	1 644	3 880	2 249	280	371	113	55 847	13
	Kvartal 2	16 122	17 801	8 952	648	1 644	3 880	2 249	280	371	113	52 060	12
Systemriskpåslag i pelare 2	Bankpaketet												
	Kvartal 2	14 909	14 098	13 847	-	-	-	-	-	-	-	42 854	10
Systemriskbuffert (3 %)	Bankpaketet	22 364	21 146	20 771	-	-	-	-	-	-	-	64 281	15
	Kvartal 2	22 364	21 146	20 771	-	-	-	-	-	-	-	64 281	15
O-SII-buffert	Bankpaketet	7 455	7 049	6 924	-	-	-	-	-	-	-	21 427	5
	Kvartal 2												
Kapitalkonserverings- buffert (2,5 %)	Bankpaketet	18 636	17 622	17 309	799	3 132	2 324	3 177	542	296	217	64 054	15
	Kvartal 2	18 636	17 622	17 309	799	3 132	2 324	3 177	542	296	217	64 054	15
Kontracyklisk kapital- buffert	Bankpaketet	481	612	205	0	0	37	12	1	15	0	1 363	0
	Kvartal 2	481	612	205	0	0	37	12	1	15	0	1 363	0
Kapitalplaneringsbuffert	Bankpaketet								286			286	0
	Kvartal 2												
Pelare 2-vägledning	Bankpaketet	7 455	7 049	6 924	319	1 253	930	1 271	286	118	87	25 691	6
	Kvartal 2												
<b>Totalt riskbaserat kapitalkrav</b>	Bankpaketet	<b>133 246</b>	<b>127 760</b>	<b>119 071</b>	<b>4 322</b>	<b>16 053</b>	<b>14 609</b>	<b>16 875</b>	<b>2 844</b>	<b>1 748</b>	<b>1 109</b>	<b>437 636</b>	<b>100</b>
	Kvartal 2	<b>132 149</b>	<b>127 669</b>	<b>116 472</b>	<b>4 003</b>	<b>14 800</b>	<b>13 679</b>	<b>15 604</b>	<b>2 844</b>	<b>1 630</b>	<b>1 023</b>	<b>429 872</b>	<b>100</b>
Bruttosoliditetskrav		101 877	105 044	82 425	2 722	12 807	10 618	16 236	2 721	2 159	1 517	<b>338 127</b>	<b>90</b>
Pelare 2-vägledning		11 886	12 255	9 616	318	1 494	1 239	1 894	318	252	177	<b>39 448</b>	<b>10</b>
<b>Totalt bruttosoliditetskrav</b>		<b>113 762</b>	<b>117 299</b>	<b>92 041</b>	<b>3 039</b>	<b>14 301</b>	<b>11 857</b>	<b>18 131</b>	<b>3 039</b>	<b>2 411</b>	<b>1 694</b>	<b>377 575</b>	<b>100</b>

Källa: FI

Anmärkning: Buffert för O-SII fanns även per kvartal 2, men fick då ingen effekt på totalt kapitalkrav.

### 6.2.3.3 Beskrivning av utfall på kapitalkraven

Beräkningarna visar sammantaget på ett relativt oförändrat kapitalkrav, uttryckt i procent, för storbankerna. Ökningen på i genomsnitt ungefär 1 procent beror på att pelare 2-påslaget för kommersiella fastigheter tillkommer i enlighet med tidigare kommunikation. Däremot minskar storbankernas kärnprimärkapitalkrav (diagram 6.3). En viktig förklaring är att det lagstadgas på vilket sätt som pelare 2-kraven ska uppfyllas. FI har genom nuvarande tillämpning utgått i från att en högre procentuell andel kärnprimärkapital ska användas för att uppfylla de befintliga pelare 2-kraven (tabell 6.2) än vad den ändrade lagen föreskriver som utgångspunkt.

Systemriskpåslagen utgör fortsatt en väsentlig del av kapitalkravet. Systemriskbufferten, O-SII-bufferten samt den kontracykliska bufferten utgör i genomsnitt cirka 23 procent av storbankernas kapitalkrav. Med anledning av Svensk Exportkredits remissvar vill FI framhålla att storbankerna alltså fortsatt är föremål för ett betydligt högre buffertkrav än övriga banker. Därtill tillkommer riskviktsgolvet för bolån genom artikel 458 som också är infört till stor del av systemriskskäl.

Tabell 6.2. Typ av kapital för att täcka riskbaserat pelare 2-krav enligt huvudregeln i promemorian från 2014 jämfört med bankpaketet

Enhet: procent

	Ny kapitalfördelning	Befintlig kapitalfördelning (huvudmetoden)		Procentuell förändring	
		Storbanker	Övriga banker	Storbanker	Övriga banker
Primärkapital	75,0	85,2	81,0	-12,0	-7,4
Kärnprimärkapital	56,3	74,1	66,7	-24,1	-15,6

Källa: FI

Anmärkning: Tabellen beaktar inte att FI under vissa förutsättningar får bestämma att det särskilda kapitalbaskravet ska uppfyllas med en större andel primärkapital eller kärnprimärkapital.

Diagram 6.2 visar på en ökning av totalt riskbaserat kapitalkrav för huvuddelen av övriga banker på ungefär 5-10 procent. Ökningen beror på att FI avser att tillämpa pelare 2-vägledningen för något fler banker än vad som enligt nuvarande tillämpning träffas av en kapitalplaneringsbuffert. För de banker som redan omfattas av en kapitalplaneringsbuffert väntas införandet av en pelare 2-vägledning inte få någon betydande påverkan.

Nivån på totalt kapitalkrav för de övriga bankerna ligger däremot fortsatt under storbankernas kapitalkrav. Ökningen av kärnprimärkapitalkravet blir däremot inte lika stor (diagram 6.4) till följd av den lägre andelen kärnprimärkapital som ska användas för att uppfylla pelare 2-kraven (tabell 6.2). Utfallet på de riskbaserade kraven bör beaktas utifrån att bruttosoliditetskravet i sig redan kan medföra högre primärkapitalkrav för vissa banker (se avsnitt 6.2.3.5) och resultera i ett högre totalt kapitalkrav.

#### 6.2.3.4 Minskat utrymme till automatiska restriktioner på värdeöverföringar

Utrymmet minskar mellan bankernas kärnprimärkapitalnivå och den nivå då det blir automatiska restriktionerna på värdeöverföringar, givet nivån på nuvarande kärnprimärkapital (tabell 6.3). De automatiska restriktionerna kan därmed komma att inträffa tidigare. Det följer av att pelare 2-kraven ska beslutas och därmed placeras under det kombinerade buffertkravet i kapitalkravsstapeln. För storbankerna tillkommer därutöver effekten av att O-SII-bufferten ska ingå i det kombinerade buffertkravet.

FI har tydliggjort att redan i den nuvarande tillämpningen kan pelare 2-kraven komma att beslutas mot företagen vilket skulle tidigarelägga tidpunkten för när företaget får automatiska restriktioner. FI har också tydliggjort att pelare 2-kravets storlek kan ändras också enligt den nya ordningen. Det är däremot en skillnad mellan att genomföra en ny översyn och utvärdering och utifrån den sänka kravet, jämfört med att kunna avstå ifrån att besluta kravet mot företaget. Att pelare 2-kraven ska beslutas och därmed placeras under det kombinerade buffertkravet i kapitalkravsstrukturen medför därmed en tydlig skillnad mot den nuvarande tillämpningen.

Tabell 6.3. Nivå av kärnprimärkapitalkrav när det kombinerade buffertkravet bryts  
Enhet: procent

		SEB	SHB	Swedbank	Lands- hypotek	Länsför- säkringar	SEK	SBAB	Skandia	Nordnet	Avanza
<b>Brott mot</b>	Kvartal 2	10,1	10,1	10,0	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0	7,1	7,0
<b>buffertkrav</b>	Bankpaketet	12,4	12,5	12,0	8,1	7,7	9,4	8,0	7,7	8,9	7,7
<b>Kärnprimärkapitalrelation</b>		17,8	18,7	16,4	15,1	16,5	20,4	12,7	19,1	13,7	16,3

Källa: FI

Anmärkning: Tabellen visar vid vilken kärnprimärkapitalkravsnivå som det kombinerade buffertkravet bryts för det andra kvartalet samt enligt bankpaketet utifrån antagandena. Tabellen är förenklad och förutsätter att banken har tillräckligt med övrigt primärkapital respektive supplementärkapital för att uppfylla de krav som får uppfyllas av sådant kapital.

#### 6.2.3.5 Bruttosoliditetskravet minskar de riskbaserade buffertarnas användbarhet

Diagram 6.5 visar att de tre storbankernas primärkapital överstiger bruttosoliditetskravet. Beräkningarna visar att bankerna inte kan använda kapitalet som täcker den riskbaserade pelare 2-vägledningen och hela det kombinerade buffertkravet utan att bryta mot bruttosoliditetskravet. Därmed begränsar bruttosoliditetskravet de riskbaserade buffertarnas användbarhet.

Bruttosoliditetskravet får olika effekt på bankerna i kategori 2 (diagram 6.6). För flera banker kan bruttosoliditetskravet bli det högsta kravet. Införandet av en pelare 2-vägledning ovanför bruttosoliditetskravet kan innebära att ökningen av primärkapitalkravet blir än större. Vägledningen medför samtidigt att det finns en buffert också när bruttosoliditetskravet är det högsta kravet.

Vissa banker uppfyller inte bruttosoliditetskravet givet de antaganden som finns i beräkningen och givet deras nuvarande kapitalnivåer. Minimikravet för bruttosoliditet blir inte ett bindande krav förrän den 28 juni 2021, vilket ger bankerna tid att anpassa sig till kraven.

#### 6.2.3.6 Påverkan på krav kapitalbas och kvalificerade skulder (MREL)

MREL-kravets storlek påverkas av resolutionsmyndighetens, det vill säga Riksgäldens, tillämpning. Givet att tillämpningen avseende MREL som följer av ändringarna i bankpaketet inte ännu är känd går det inte att i denna promemoria tydliggöra effekterna av FI:s ställningstaganden på MREL-kravet.

Det kan däremot konstateras att genom att pelare 2-kraven beslutas blir det en ökad tydlighet vid bestämmande av MREL-kravet då MREL-kravet utgår ifrån kapitalkraven. Det kan också konstateras att de förändrade nivåerna på pelare 2-kraven<sup>89</sup> och det kombinerade buffertkravet<sup>90</sup> innebär förändrade utgångspunkter vid bestämmande av MREL-kravets storlek.

#### 6.2.4 Konsekvenser för övriga banker

Även övriga banker som inte redovisas i diagrammen påverkas av bankpaketet och därmed av bruttosoliditetskravet, de mot bankerna beslutade pelare 2-kraven och bedömningen av vägledningarna. Medelstora och mindre banker beräknas få en kapitalkravsökning på ungefär 5-10 procent. För banker i kategori 3 och 4 beror ökningen i huvudsak på tillkomsten av den riskbaserade

<sup>89</sup> Exempelvis till följd av att påslaget på 2 procent för systemrisk i pelare 2 utgår.

<sup>90</sup> Till följd av att O-SII-bufferten summeras med systemriskbufferten.

pelare 2-vägledningen i den mån de inte redan i dag har ålagts en kapitalplaneringsbuffert. Beräkningarna beaktar inte att bankpaketet också innehåller vissa lättnader av kapitalkraven.<sup>91</sup>

Banker i tillsynskategori 3 och 4 omfattas normalt sett inte av en översyn och utvärdering lika ofta som banker i tillsynskategori 1 och 2. Det innebär att ställningstagandet om att pelare 2-kraven och vägledningarna ska uttryckas i procent passar dessa banker särskilt väl (se avsnitt 3.8).

### 6.3 Företagens anpassning

De berörda bankerna har relativt kort tid på sig att anpassa sina kapitalplaneringar och därmed sina kapitalmål till de kapitalkrav som följer av tillämpningen. Däremot har bankerna haft längre tid på sig att anpassa sig till de troliga ändringar som följer av lagen eftersom direktivet som lagen bygger på beslutades under våren 2019. Därutöver offentliggjorde Baselkommittén redan 2010 riktlinjer som fastställde metoden för att beräkna bruttosoliditeten. Bruttosoliditet ingick i tillsynsförordningen som infördes 2014 och omfattades där av rapporteringskrav och krav på offentliggörande.

Flertalet av FI:s ställningstaganden har en direkt koppling till ändringar i lag och behöver därför träda i kraft samtidigt som den för att lagen ska kunna tillämpas fullt ut. Samtidigt får en stor del av ändringarna inte någon praktisk effekt förrän vid ett senare skede (se avsnitt 5).

FI bedömer att de ställningstaganden som myndigheten har gjort innebär att bankerna inte behöver göra några betydande ändringar av sina verksamheter för att anpassa sig. För de enstaka banker för vilka dagens kapitalnivå inte täcker det framtida kapitalbehovet bedömer FI att kapitalförstärkningen i huvudsak kan ske genom kvarhållna vinstmedel snarare än nyemissioner.

FI följer löpande bankernas situation, inbegripet deras kapitalstyrka, finansiering, utlåning och lönsamhet och för en löpande dialog med bankerna. Därmed har FI möjlighet att tidigt upptäcka eventuella oförutsedda konsekvenser av nya regelverk och tillämpningar.

### 6.4 Kostnader för bankerna

De kostnader som FI:s ställningstaganden innebär för bankerna bedöms endast utgöra en mindre del av de totala kostnaderna som följer av införandet av bankpaketet. Det beror på att grunderna till förändringen till stor del följer av lag och förordning och att FI:s ställningstaganden framför allt tydliggör detaljer, exempelvis i vilken enhet som pelare 2-kraven och vägledningarna ska uttryckas och kommuniceras, samt nivåer, exempelvis i fråga om O-SII-bufferten.

---

<sup>91</sup> Exempelvis genom införandet av utökade lättnader på de riskvägda tillgångarna för exponeringar mot små- och medelstora företag och lättnader vid beräkning av exponeringsbeloppet för bruttosoliditet.

#### **6.4.1 Kostnader relaterat till kapitalnivån**

Analysen visar att effekten på kapitalnivån av bankpaketet kan bli olika för olika banker.

Regelverkets utformning och den föreslagna tillämpningen innebär sammantaget att kapitalkravet åtminstone inte kommer att minska väsentligt för bankerna. På en övergripande nivå blir det snarare en kapitalkravshöjning, samtidigt som andelen som behöver uppfyllas av kärnprimärkapital sammantaget minskar för storbankerna. Kapitalkravshöjningen drivs till stor del av förändringar som följer av lag.

Kostnaden som kan förknippas med högre kapitalkrav är viktig, men svår att entydigt definiera och mäta. Högre kapitalnivåer kan påverka bankernas kapitalkostnad, finansieringskostnad och i slutändan kostnaden för kunderna. När en bank tvingas ha mer kapital är det förknippat med en kostnad för deras ägare. En bättre kapitaliserad bank kan samtidigt tänkas få lägre upplåningskostnader. Effekten är därmed inte entydig.

#### **6.5 Konsekvenser för samhället och konsumenterna**

Ett stabilt banksystem är centralt för en robust samhällsekonomi, vilket är till nytta för allmänheten, till exempel för medborgare och konsumenter. Bankpaketet syftar till att stärka både bankernas motståndskraft mot kriser och att säkerställa att samhällskritiska verksamheter kan upprätthållas vid en kris. Sammantaget ska det leda till en minskad sannolikhet för att skattemedel eller andra offentliga medel behöver användas vid en kris.

FI anser att det är viktigt med användbara buffertar utöver minimikraven för att stärka bankernas motståndskraft. Att det finns en sådan motståndskraft är viktig oavsett bankens storlek. Det gäller även ur ett konsumentskyddsperspektiv då fallissemang också av en mindre bank är förknippat med osäkerhet, trots att det finns en insättningsgaranti. Bland annat kan kundrelationer skadas. Pelare 2-vägledningen är därför ett viktigt tillskott för samtliga banker för att förbättra motståndskraften, särskilt givet den minskade flexibilitet som följer av att pelare 2-kraven beslutas.

Höjningen av kapitalkrav återfinns framför allt hos banker i tillsynskategori 2, 3 och 4. Denna höjning består dock till stor del av pelare 2-vägledningen, som syftar till att täcka risker och hantera framtida finansiella påfrestningar. Den tidigarelägger därmed inte i sig den tidpunkt då banken får automatiska restriktioner eller försätts i resolution eller likvideras. I stället innebär den att bankerna får ytterligare en buffert som gör att de bättre kan hantera stress och därmed undvika att hamna i allvarliga problem. Storbankerna kommer även i fortsättningen ha ett högre krav på sig till följd av systemriskkomponenter, men skillnaden mellan bankerna minskar något. Det kan påverka konkurrenssituationen mellan dem.

#### **6.6 Konsekvenser för FI**

Konsekvenserna av den föreslagna tillämpningen bedöms ha en viss, men begränsad påverkan på FI. De totala regelverksförändringarna, särskilt beaktat

de parallella kraven, kommer däremot att göra analysen av bankernas situation mer komplex. FI bedömer att merkostnader huvudsakligen kommer att rymmas inom befintliga ramar