

2020-09-25

REMISSPROMEMORIA



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) föreslår ändringar i myndighetens tillämpning av svenska bankers kapitalkrav. Orsaken är att kapitaltäckningsreglerna ändrats genom EU:s så kallade bankpaket. Förslag på hur den svenska lagstiftningen ska ändras finns i betänkandet ”EU:s bankpaket om riskreducerande åtgärder” (SOU 2019:60) samt i lagrådsremissen ”Ändringar i regelverket om kapitaltäckning”. För den slutliga tillämpningen behöver FI beakta de förändringar som kan ske när lagförslagen bereds vidare.¹

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 2014.²

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 det särskilda kapitalbaskravet alltid kommer att formellt beslutas för varje bank.

¹ Regeringen överlämnade en remiss om ändringar i regelverket om kapitaltäckning till Lagrådet den 24 september 2020. Utredningen om lagändringar för att genomföra EU:s bankpaket om riskreducerande åtgärder, lämnade sitt betänkande till regeringen den 13 december 2019.

² Kapitalkrav för svenska banker, FI dnr 14-6258, september 2014, <https://www.fi.se/contentassets/91a11ceca3f54525a4a0a24dbb514cf5/kapitalkrav-svenska-banker-140910ny.pdf>.

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 föreslås vissa uppdateringar och förtydliganden av de nuvarande metoderna. Dessutom avser myndigheten att ta bort påslaget på 2 procent för systemrisk i pelare 2, eftersom pelare 2-krav enbart får täcka risker som banken är eller kan bli utsatt för samt med beaktande av andra förändringar som följer av bankpaketet som höjer kapitalkravet. FI föreslår även att bedömningsmetoden ”Kapitalkrav inom pelare 2 avseende löptidsantaganden” (FI dnr 16-2703) inte längre ska tillämpas, detta 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.³ Beräkningen av det kombinerade buffertkravet ändras genom lag då bufferten för övriga systemviktiga institut, till skillnad från idag, ska summeras med systemriskbufferten.⁴ 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 föreslår att O-SII-bufferten sänks från 2 procent till 1 procent på gruppnivå för de tre storbankerna. FI föreslår även att systemriskbufferten ska ligga kvar på 3 procent på gruppnivå för de tre storbankerna.⁵

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 föreslår ge banken en 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 idag. I nuläget bedömer FI att vägledningen för de flesta banker kan 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,

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

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

⁵ 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 gruppnivå.

vanligen mindre och mer specialiserade banker, vara betydligt högre än så. FI föreslår 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 säkerhetsspärr 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 avser att endast besluta om ett institutspecifikt särskilt bruttosoliditetskrav om det finns särskilda skäl. De flesta bankerna kommer därför inte omfattas av ett sådant krav. FI får också rätt att underrätta en bank hur mycket kapital som myndigheten anser att banken ska hålla utöver de andra komponenterna för att täcka risker och hantera finansiella påfrestningar.⁶ FI föreslår 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.⁷ För storbankerna som redan idag har omfattande systemriskkrav väntas det totala riskvägda kapitalkravet inte att påverkas i någon betydande utsträckning.⁸ Medelstora och mindre banker beräknas sammantaget få en kapitalkravsökning på ungefär 5-10 procent, men effekten skiljer sig åt mellan olika banker. Kapitalkravet påverkas för vissa banker i tillsynskategori 2 i hög

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

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

⁸ Storbankerna omfattas idag 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. För mer information se avsnitt 6.2.2.

utsträckning av bruttosoliditetskravet.⁹ 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 idag har ålagts en kapitalplaneringsbuffert. Beräkningarna av konsekvenserna beaktar inte att bankpaketet också innehåller vissa lättnader av kapitalkraven.¹⁰

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 förslagen 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.

⁹ Medelstora och mindre banker omfattar banker i tillsynskategorierna 2, 3 and 4.

¹⁰ 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
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	17
2.3	FI:s syn på riskbaserade krav för den institutspecifika risken	19
2.4	FI:s långsiktiga syn på kapitalkrav med beaktande av förslagen till ställningstaganden i denna promemoria	20
3	Den samlade kapitalbedömningen i pelare 2.....	20
3.1	Introduktion och bakgrund	20
3.2	Rättsliga förutsättningar	22
3.3	Större förändringar i tillämpning som följer av lag	25
3.4	Generellt om FI:s förslag till ställningstaganden	25
3.5	Förslag till ställningstaganden om ändringar i metoder för det särskilda kapitalbaskravet	26
3.6	Förslag till ställningstagande om utformningen och omfattningen av pelare 2-vägledningarna	29
3.7	Förslag till ställningstagande om typ av kapital för att täcka pelare 2-vägledningar	32
3.8	Förslag till ställningstagande om enhet på pelare 2-krav och pelare 2-vägledningar	32
3.9	Ställningstagande av offentliggörande av pelare 2-vägledningarna	33
4	Hantering av systemrisk inom buffertramverket.....	34
4.1	Introduktion och bakgrund	34
4.2	Rättsliga förutsättningar	36
4.3	Förslag till ställningstagande i fråga om buffert för övriga systemviktiga institut	37
4.4	Förslag till ställningstagande relaterat till systemriskbufferten	39
4.5	Kontracykliska kapitalbufferten	42
5	Olika tidpunkter för införandet av ändringarna.....	42
5.1	Genomlysning	44
6	Förslagets konsekvenser.....	44
6.1	Introduktion	44
6.2	Konsekvenser för företagen	45

6.3	Företagens anpassning	54
6.4	Kostnader för bankerna	55
6.5	Konsekvenser för samhället och konsumenterna	55
6.6	Konsekvenser för FI	56

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 ifrån lagen (2014:968) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag (tillsynslagen) samt lagen (2014:966) om kapitalbuffertar (buffertlagen). Bankpaketet innebär att tillsynsförordningen och bland annat dessa lagar behöver ändras. FI behöver därför se över sin tillämpning av kapitalkraven.¹¹ 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”.¹²

De slutliga lagförslagen är ännu inte färdiga. För den slutliga tillämpningen behöver FI beakta de förändringar som kan ske när lagförslagen bereds. 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 förslag till ställningstaganden som FI beskriver i denna promemoria genomförs på olika sätt. Buffertkraven genomförs via formella beslut direkt till bankerna, alternativt via föreskrifter. Pelare 2-kraven och pelare 2-vägledningarna ingår i FI:s tillsynsprocesser. Pelare 2-kraven genomförs via

¹¹ Förändringarna i bankpaketet rör flera områden. Denna promemoria behandlar dock enbart kapitalfrågorna.

¹² FI dnr 20-4596.

formella beslut, medan FI bestämmer nivån på pelare 2-vägledningarna och underrättar bankerna om dessa nivåer.

Förslagen 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 tillsynsförordningen¹³ bland annat genom ett bruttosoliditetskrav som är ett nytt bindande minimikrav och ett krav på en stabil nettofinansieringskvot (NSFR). I det så kallade kapitaltäckningsdirektivet¹⁴ 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.¹⁵

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 vissa banker använder sig av för att beräkna sina riskvägda tillgångar.¹⁶ Dessa

¹³ 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.

¹⁴ 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.

¹⁵ Genom krav på kapitalbas och kvalificerad skuld (MREL).

¹⁶ För mer information se

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

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 2014.¹⁷ 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 2028.¹⁸ 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 1.¹⁹ 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.

¹⁷ Genom tillsynsförordningen och kapitaltäckningsdirektivet.

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

¹⁹ 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.²⁰ Det finns särskilda regler för ömsesidigt erkännande av kreditexponeringar i andra länder. Per det andra kvartalet 2020 uppgick det svenska kontracykliska buffertvärdet till 0 procent av de riskvägda svenska tillgångarna. Nivån låg dessförinnan på 2,5 procent, men sänktes i förebyggande syfte, för att motverka kreditåtstramningar till följd av spridningen av coronaviruset och dess effekter på samhällsekonomin.²¹
- *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 andra 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.²² 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 andra kvartalet 2020 omfattades de systemviktiga instituten på gruppnivå av en systemriskbuffert på 3 procent av de riskvägda tillgångarna.²³

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

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

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

²² Se avsnitt 4.3 för föreslagen tillämpning.

²³ Se avsnitt 4.4 för föreslagen tillämpning.

1.4.2 Bruttosoliditetskravet

Bankpaketet innehåller också bestämmelser om 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.²⁴

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.

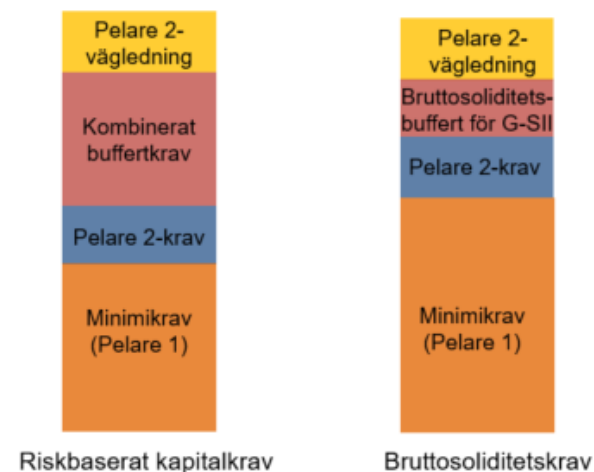
1.5 Det sammantagna kapitalkravet och dess sammansättning

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.²⁵

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

²⁵ Den inbördes relationen mellan kapitalkravsdelarna tydliggörs i författningsförslagen. Se bland annat 8 kap. 7 § buffertlagen, 8 a 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.²⁶ 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.²⁷

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.

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

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

Tillsynsförordningen är direkt tillämplig i Sverige.²⁸ 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 remiss om ändringar i regelverket om kapitaltäckning till Lagrådet den 24 september 2020.²⁹ Utredningen om lagändringar för att genomföra EU:s bankpaket om riskreducerande åtgärder, lämnade sitt betänkande till regeringen den 13 december 2019.³⁰ Hänvisningarna till lagrum i denna promemoria utgår från förslagen i detta betänkande.

Kapitaltäckningsdirektivet gör att framför allt tillsynslagen och buffertlagen behöver ändras.³¹ 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.³²

Av tillsynslagen framgår att FI är behörig myndighet. Det är mot denna bakgrund som FI:s förslag till 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 2021.³³

Enligt kapitaltäckningsdirektivet ska medlemsstaterna ha genomfört förändringarna i direktivet så att de kan tillämpas från och med den

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

²⁹ För mer information se <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/lagratsremiss/2020/09/andringar-i-regelverket-om-kapitaltackning/>.

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

³¹ Denna promemoria är skriven utifrån att den lagstiftning som antags gälla är den som följer av förslagen i betänkandet. Laghänvisningarna gör därför inte skillnad mellan nuvarande lag och föreslagen lag.

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

³³ Utöver det ursprungliga införandet har vissa lättnader tidigarelagts 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>.

29 december 2020. I praktiken behöver FI anpassa tillämpningen till när ändringarna i svenska lagar börjar gälla. Det beskrivs närmare i avsnitt 5.

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.³⁴ 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 systemrisker 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 långgivare 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.

³⁴ 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>.

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 förslag 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 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.³⁵ 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.**³⁶ Bankpaketets införande innebär inte i sig att bankernas underliggande risk förändras.³⁷ 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 förslaget:

- **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 finansärer,

³⁵ Detta utesluter inte att företag i tillägg kan behöva täcka andra risker, exempelvis sådana som skapas av systemet.

³⁶ Det finns dock vissa förändringar som följer lag, exempelvis införandet av bruttosoliditetskravet.

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

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 Sverige³⁸, men 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.³⁹

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

³⁸ 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 utsedda till särskilt betydande filialer. Filialer omfattas inte av egna kapitalkrav. Den bank som filialen tillhör omfattas däremot av kapitalkrav som bestäms av hemlandsmyndigheten.

³⁹ 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.

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 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.⁴⁰ 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.

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.

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 riskviktsgolv för hur låga utfall som de interna modellerna på aggregerad nivå får ge.⁴¹

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

⁴⁰ 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.

⁴¹ Golven resulterar i ett kapitalpåslag inom ramen för pelare 2.

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 förslagen till 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.⁴² 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 förhållande till de riskvägda 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.⁴³

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 fastställa ett internt bedömt kapitalbasbehov som innebär att kapitalbasens storlek ska vara

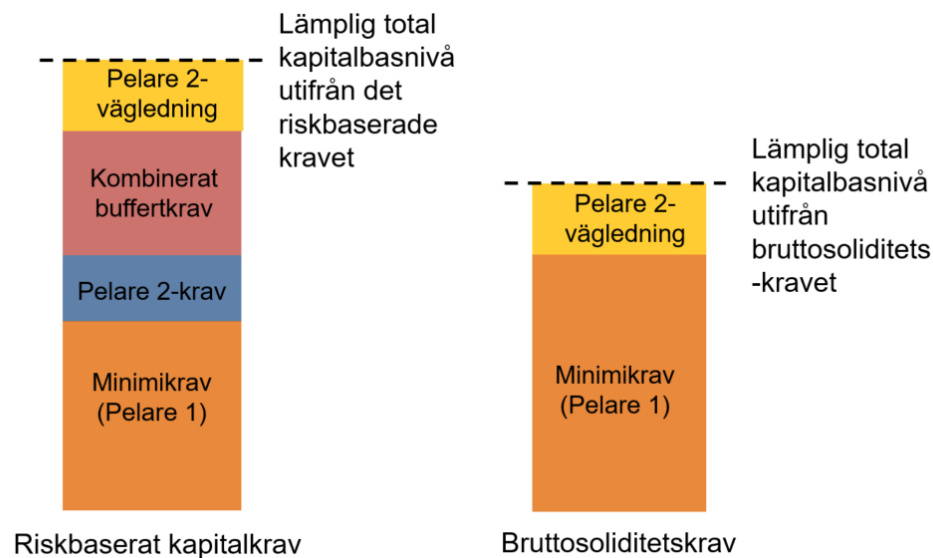
⁴² Med regelverksförändringarna avses här bankpaketet, införandet av Basel 3 i EU samt översynen av interna modeller.

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

tillfredsställande både i förhållande till det riskvägda kravet och till bruttosoliditetskravet.⁴⁴ 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 regelbundet se över om den bedömda kapitalnivån enligt bankens egen interna kapitalutvärdering är tillräcklig. Som en del av den regelbundna översynen ska FI också göra en egen 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.

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 kapitalbasbaskrav eller bruttosoliditetskrav om FI konstaterar att vissa förutsättningar i lagen är uppfyllda. Ett beslut om ett

⁴⁴ LBF 6 kap, 2 §.

sådant så kallat pelare 2-krav kommer därmed att fattas med en översyn- och utvärdering som grund.⁴⁵

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.⁴⁶ De ställningstaganden som görs i 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. 1–2a, 3, 4a, 4b och 5 §§ lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse (LBF), 8 kap. 3–4 a 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 har enligt 2 kap. 1 § tillsynslagen rätt att besluta att en bank ska ha ett särskilt kapitalbaskrav både för risken för alltför låg bruttosoliditet och för andra risker än risken för alltför låg bruttosoliditet. Beslutet ska vara skriftligt och grunda sig på översyner och utvärderingar i enlighet med artikel 97 och 101 i kapitaltäckningsdirektivet utifrån bankens enskilda situation.

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 kan besluta ett sådant krav om

- något av kraven i 6 kap. 1–2a, 3, 4a, 4b och 5 §§ LBF om bland annat soliditet, likviditet, riskhantering och genomlysning eller motsvarande bestämmelser i LVM inte är uppfyllt, och
- det är osannolikt att någon annan åtgärd är tillräcklig för att få banken att rätta till bristerna 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

⁴⁵ 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. Detta gäller dock inte om överträdelsen är så allvarlig att verksamhetstillståndet i stället ska återkallas.

⁴⁶ Det vill säga, för den legala enheten respektive för den konsoliderade situationen.

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.

Reglerna ger även FI rätt att besluta om ett särskilt kapitalbaskrav om det råder en situation som ger anledning till väsentliga tillsynsmässiga betänkligheter och som är specifik för den enskilda banken.⁴⁷

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 a § tillsynslagen framgår att de särskilda kapitalbaskraven ska uppfyllas till minst tre fjärdedelar med primärkapital, varav minst tre fjärdedelar ska bestå av kärnprimärkapital. För bruttosoliditetskravet bygger förslaget på en felaktighet i direktivet. Av en rättelse till kapitaltäckningsdirektivet framgår att det särskilda bruttosoliditetskravet ska uppfyllas av primärkapital.⁴⁸ FI har enligt 2 kap. 1 a § tillsynslagen rätt – när det bedöms nödvändigt och med hänsyn till de särskilda omständigheter som gäller för banken – att kräva att banken ska uppfylla de särskilda kapitalbaskraven med en större andel primärkapital eller 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 § tillsynslagen. Artikel 104 a.1.a i kapitaltäckningsdirektivet 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.⁴⁹ Även kapitel 2 om bestämmelser som är tillämpliga på alla värdepapperiseringar i värdepapperiseringsförordningen omfattas.⁵⁰ En sådan situation som avses i 2 kap. 1 § tillsynslagen gäller också 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 en risk inte kan anses täckas av kapitalbaskraven i tillsynsförordningen och värdepapperiseringsförordningen, samt hur nivån på ett särskilt kapitalbaskrav för att täcka en sådan risk ska fastställas. Enligt motivtexten omfattar bemyndigandet genomförandet av 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

⁴⁷ Se även motivtext i kap. 10.1.11 i SOU 2019:60, där det finns ytterligare resonemang.

⁴⁸ 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).

⁴⁹ Del tre, fyra och sju i tillsynsförordningen.

⁵⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/2402.

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. Myndigheten ska även beakta bankens egen bedömning av risken.

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 som ett led i sin översyn och utvärdering bestämma lämpliga kapitalbasnivåer för banker. Utifrån dessa kapitalbasnivåer har FI rätt att underrätta 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.⁵¹

Vägledningen ska enligt 2 kap. 1 c § tillsynslagen grunda sig på den enskilda bankens situation. Vidare framgår av motivtexten i betänkandet 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 enligt detta krav.

3.2.3 EBA:s riktlinjer

EBA har, i enlighet med artikel 107.3 i kapitaltäckningsdirektivet, gett ut riktlinjer till de nationella tillsynsmyndigheterna för att specificera gemensamma förfaranden och metoder för översyns- och utvärderingsprocessen.⁵² 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.⁵³ Detta innebär att FI kan komma att justera den tillämpning som föreslås i denna promemoria i ett senare skede.

EBA:s pågående översyn omfattar uppdateringar som är relaterad till pelare 2-kraven och vägledningen utifrån förändringarna i bankpaketet. Dessutom omfattar översynen exempelvis områden som proportionalitet,

⁵¹ Detta inbegriper också att FI ska bestämma hur stor del av kapitalbasen som ska uppfyllas av kärnprimärkapital och primärkapital.

⁵² 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).

⁵³För mer information se

https://eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/EBA%20Risk%20Reduction%20Package%20Roadmaps.docx.pdf.

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.⁵⁴ 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.⁵⁵
- Det särskilda kapitalbaskravet kommer att beslutas enligt 2 kap. 1 § tillsynslagen. Kravet kommer därmed, till skillnad mot i FI:s nuvarande tillämpning, att placeras under det kombinerade buffertkravet i kapitalkravsstrukturen. Effekten blir att kapitalnivån där automatiska restriktioner på värdeöverföringar inträffar blir högre, allt annat lika.
- Det riskbaserade särskilda kapitalbaskravet ska uppfyllas med tre fjärdedelar primärkapital, varav tre fjärdedelar kärnprimärkapital, om inte FI bestämmer annat för banken med stöd av 2 kap. 1 a § tillsynslagen.⁵⁶ Det är därmed en skillnad mot nuvarande tillämpning, där andelen kärnprimärkapital och primärkapital också har beaktat kapitalfördelningen med vissa buffertkrav, och därmed har bestått av en högre andel kärnprimärkapital.
- Kapitalplaneringsbufferten tas bort eftersom dess ändamål nu uppfylls genom pelare 2-vägledningen. Vägledningen kan dock komma att täcka in fler risker än vad kapitalplaneringsbufferten hanterar idag.

FI ser löpande över och uppdaterar metoderna för riskbedömning i pelare 2. Detta omfattar till exempel den pågående konsultationen av marknadsrisker utanför handelslagret.⁵⁷ FI avser även att se över och uppdatera FI:s kapitalbedömningsmetod inom pelare 2 för systemrisk vid värdepapperisering (FI dnr 16-17820).

3.4 Generellt om FI:s förslag till 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.

⁵⁴ Detta påslag för systemrisk är infört på gruppnivå för de tre storbankerna.

⁵⁵ Effekten på total nivå för storbankerna av borttagandet motverkas av att O-SII-bufferten och systemriskbufferten summeras och tillkomsten av pelare 2-vägledningen.

⁵⁶ 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 inte har påverkat redovisningen och kapitalkraven – snarare än *risk för förluster*.

⁵⁷ För mer information se: <https://www.fi.se/sv/publicerat/nyheter/2020/fi-foreslar-ny-pelare-2-metod-for-marknadsrisker-utanfor-handelslagret/>.

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 pelare 2-kraven
- 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 efterföljande avsnitt redogörs för FI:s förslag till ställningstaganden inom respektive område tillsammans med de rättsliga förutsättningarna och skälen till förslagen. Vissa avsnitt innehåller också klargöranden om det praktiska genomförandet.

3.5 Förslag till ställningstaganden om ändringar i metoder för det särskilda kapitalbaskravet

3.5.1 Introduktion till frågeställningen

Vissa av de risker och brister som FI identifierar är specifika 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.

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 föreslår en förändring i metoddokumenterna eftersom möjligheten att hantera risker som banken utsätter det finansiella systemet för tas bort från pelare 2. Detta, samtidigt som det i 2 kap. 2 § buffertlagen (se avsnitt 4.1.1) sker en förändring som innebär att systemriskbufferten och den tillämpliga kapitalbufferten för systemviktigt institut, i praktiken O-SII-bufferten, ska summeras.⁵⁸

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

3.5.2 FI:s förslag till 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.

⁵⁸ Detta är en skillnad mot idag då det förenklat beskrivet är den högsta av dem som gäller.

FI vill klargöra följande:

- FI avser att ta bort uppgifter om vilken typ av kapital som det särskilda kapitalbaskravet ska uppfyllas med från metoddokumentet där det är relevant. Detta eftersom fördelningen nu ges direkt av lagen.
- För de befintliga metoderna är den rättsliga grunden 2 kap. 1 § punkt 2 i tillsynslagen.

Följande metoder omfattas av ställningstagandet och klargörandena:⁵⁹

- 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 avskaffa bedömningsmetoden ”Kapitalkrav inom pelare 2 avseende löptidsantaganden” (FI dnr 16-2703).

3.5.3 Klargörande om FI:s metoder för pelare 2-krav

Det tydliggörs i lag 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 och bankens egen bedömning av riskerna den är utsatt för.

FI avser att med stöd av lagen fatta beslut om ett pelare 2-krav, vilkas 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

⁵⁹ 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/>.

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. De offentliggjorda metoddokumenterna reglerar i sig inte bankerna. Offentliggörandet av metoddokumenterna ger en transparent bild över de metoder som FI använder i utvärderings- och översynsprocessen för vissa angivna risker.

Vissa metoder är utformade för att återspegla det kapitalbehov som banken skulle ha om risken eller bristen hanterades inom pelare 1. Det innebär att FI i vissa fall beaktar bankens buffertkrav vid bedömningen av det kapitalbehov som myndigheten anser är tillräckligt för att täcka risken eller riskelementet. Detta ska inte uppfattas som att en viss del av det särskilda kapitalkravet avser att täcka systemrisk. Metoden syftar till att på ett transparent sätt beräkna kapitalkravet och på så sätt spegla vad minimikravet och buffertkravet skulle ha varit om risken hade hanterats i pelare 1.

3.5.4 Skälen till ändringar i befintliga metoder

Det finns skäl att tydliggöra hur FI:s metoder behöver ändras till följd av ändringarna i tillsynslagen.⁶⁰

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 ska uppfyllas följer i grunden av tillsynslagen. FI avser därför att stryka motsvarande avsnitt ur metoddokumenterna.

FI vill tydliggöra att samtliga nämnda metoder har sin rättsliga grund i 2 kap. 1 § andra stycket punkt 2 tillsynslagen. Det innebär att metoderna avser 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.

⁶⁰Även de pelare 2-krav som avser risker och brister som enbart finns hos ett företag kan behöva ändras till följd av regelverksförändringarna.

Till följd av att ändringarna i de berörda metoddokumenten beskrivs i denna promemoria avser FI inte att remittera de uppdaterade versionerna av de befintliga enskilda metoddokumenten, 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.

FI avskaffar bedömningsmetoden ”Kapitalkrav inom pelare 2 avseende löptidsantaganden” för att förenkla tillämpningen,⁶¹ 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 Förslag till 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.

3.6.2 FI:s förslag till 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 kapital som omfattas av den riskbaserade pelare 2-vägledningen ska avräknas mot kapitalkonserveringsbufferten. Det innebär att den riskbaserade 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 nivån som FI har tillsyn över. Detta innebär att vägledningen underrättas på gruppnivå om det finns en sådan 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 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.

⁶¹ Den är exempelvis överlappande mot bedömningsmetoden ”Ökade kapitalkrav för banklån till kommersiella fastigheter” (FI dnr 19-14171).

En pelare 2-vägledning kommer att grunda sig på utfallet av stresstester och andra institutspecifika bedömningar. FI avser att i hög utsträckning använda sig av offentligtgjorda metoder vid bedömningen av olika komponenter i den kapitalnivå som underrättas genom vägledningarna, där så är lämpligt. Detta är i linje med FI:s övergripande ambition att vara transparent när det gäller den samlade kapitalbedömningen.

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.

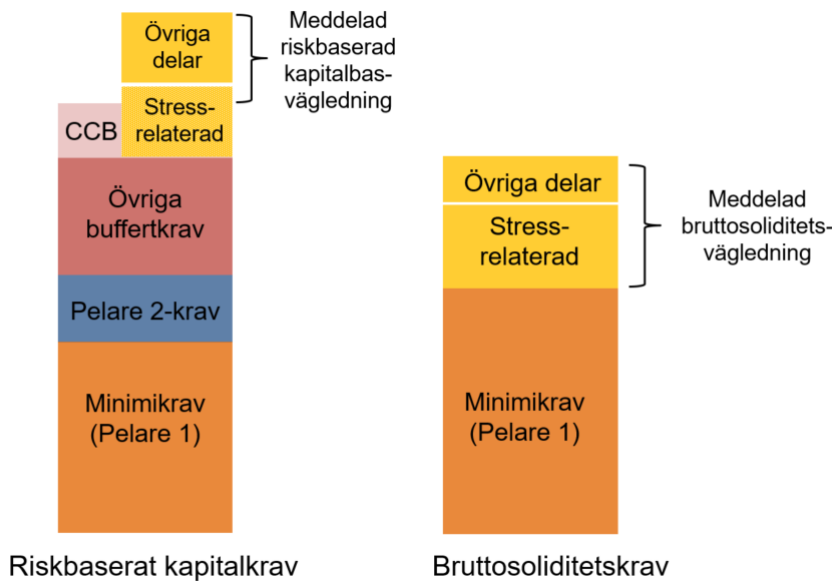
Kapitalkonserveringsbufferten och den riskbaserade vägledningen är till sin natur överlappande. I linje med de hittills gällande principerna för hanteringen av kapitalplaneringsbufferten bör en bank därmed kunna uppfylla den riskbaserade vägledningen med samma kapital som det använder för att uppfylla 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: Kapitalkonservingsbuffert 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 av 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.

3.6.4 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 våren 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 innebär bland annat hur FI betraktar bankernas egna stresstester, EBA:s stresstester samt FI:s stresstester och bedömningar.

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 idag. 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 kapitalkonserveringsbuffertens 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 Förslag till 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 förslag till ställningstagande

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

3.7.3 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. 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. FI anser sammantaget att vägledningarna ska uppfyllas av kärnprimärkapital.

3.8 Förslag till 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 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 förslag till ställningstagande

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

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

3.8.3 Skälen till FI:s ställningstagande

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 krav på kapitalbas och kvalificerad skuld (MREL) som Riksgälden bestämmer enligt lagen om resolution. Detta krav ska enligt direktivet och förslag i betänkandet också uttryckas i procentuella termer. FI:s förslag till 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 kraven 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. Vissa banker omfattas av pelare 2-krav som inte samvarierar med de riskvägda tillgångarna. De banker som har sådana krav är generellt oftare föremål för översyner och utvärderingar, och nivån på kapitalkraven kommer därmed att omfattas av en mer frekvent översyn.

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 Skälen till FI:s ställningstagande

FI offentliggör kvartalsvis promemorian ”Kapitalkrav för svenska banker” för banker i tillsynskategori 1 och 2. 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 vägledningar, i tillägg till övriga krav, primärt för de större banker som redan idag omfattas av FI:s kvartalsvisa offentliggörande.⁶²

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.⁶³ Den senare består av en buffert för globalt 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

⁶² För mer information se

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

⁶³ 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 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 i tillsynsförordningen, se 4.4.3.1.

varandra. Det är i linje med att det i bankpaketet också anges att kraven ska summeras.⁶⁴

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.⁶⁵ De buffertar som endast avser ett globalt systemviktigt institut beskrivs inte eftersom Sverige inte har någon sådan bank.

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 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

⁶⁴ För grupper som omfattas av både en O-SII och en G-SII buffert gäller den högsta av de två.

⁶⁵ Kapitalkonserv-eringsbufferten beskrivs inte eftersom den ges av lag.

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.⁶⁶

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.⁶⁷

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 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

⁶⁶ Det finns särskilda bestämmelser om hur ömsesidigt erkända buffertvärden ska beaktas.

⁶⁷ Det finns särskilda bestämmelser om hur ömsesidigt erkända buffertvärden ska beaktas.

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 eller 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.⁶⁸

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.⁶⁹ 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 FI inte gör det.⁷⁰ FI får bestämma ett systemriskbuffertvärde för en exponering som medför ett kombinerat buffertvärde 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. 3 § buffertlagen att FI har rätt att behålla eller sänka ett buffertvärde utan att behöva följa förfarandena som beskrivs ovan, oavsett nivå.⁷¹

4.3 Förslag till 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 förslag till 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.

⁶⁸ 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.

⁶⁹ FI får ta beslutet en månad efter det att myndigheten har fullgjort underrättelsekravet i artikel 133.9 kapitaltäckningsdirektivet.

⁷⁰ Det vill säga enligt principen ”följ eller förklara” som framgår av artikel 133.11.

⁷¹ Förfarandet som framgår av artikel 133.11 och 133.12 i kapitaltäckningsdirektivet behöver då inte tillämpas.

4.3.3 Skälen till FI:s ställningstagande

Skälet till att de tre storbankerna föreslås 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.⁷² 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 idag, utvärderas årligen.⁷³ Enligt den översyn 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. Trots sänkningen blir det kombinerade

⁷²För 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.

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

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

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 Hypotek AB.

4.4 Förslag till 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 förslag till 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 Skälen till FI:s ställningstagande

FI anser sammantaget att de tre storbankerna på gruppnivå även i fortsättningen ska ha en systemriskbuffert på 3 procent.⁷⁴ 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

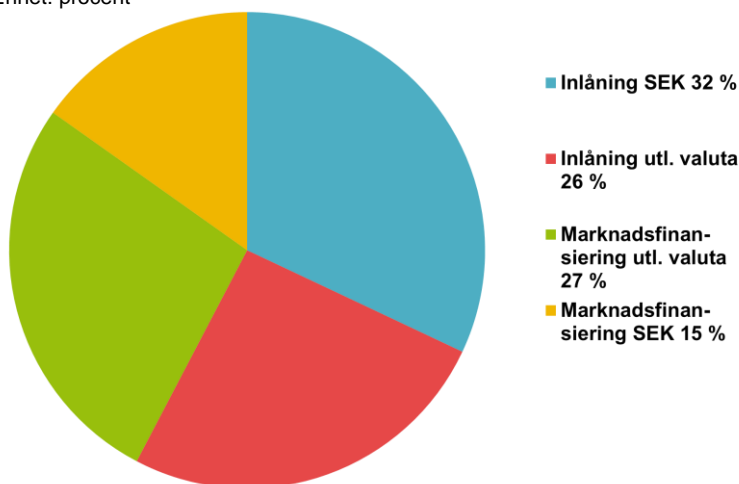
⁷⁴ Det kan därtill tillkomma krav som är införda av andra länder om FI erkänner deras krav.

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 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.

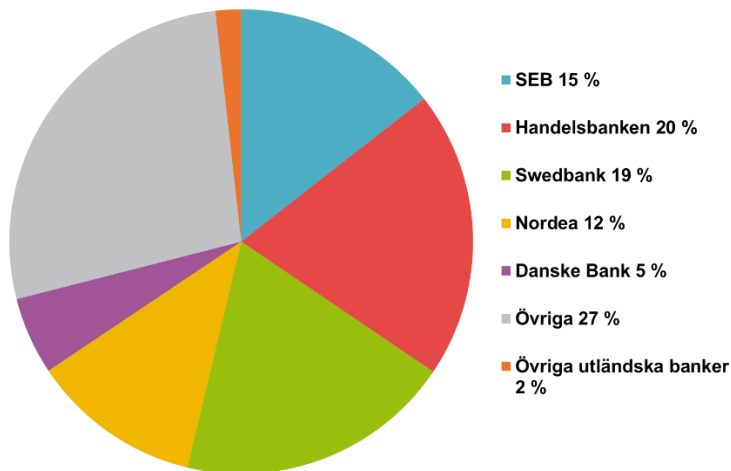
Diagram 4.2. Storbankerna finansierar sig till hälften på värdepappersmarknaden
Enhet: procent



Källa: FI

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

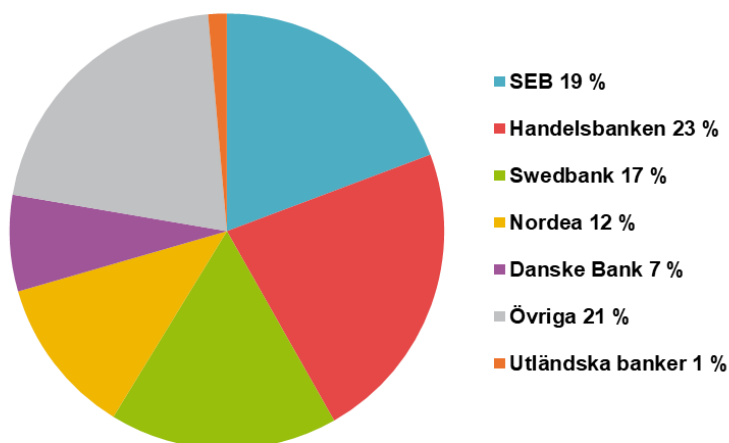
Diagram 4.3. Utlåning till allmänheten i Sverige
Enhet: procent



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 spår 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.

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.

4.4.3.1 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 kreditgivningen vid störningar i det finansiella systemet (se avsnitt 4.5).

FI tillämpar genom artikel 458 tillsynsförordningen ett riskviktsgolv på 25 procent för svenska bolån. Riskviktsgolvet för svenska bolån motiveras av hänsyn till finansiella systemrisker. Åtgärden gäller till den 31 december 2020. FI har påbörjat en ansökan om en förlängning av åtgärden.⁷⁵

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 systemrisker 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

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.

⁷⁵ För mer information se

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

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 utvärdering och översyn 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 2021.⁷⁶

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 ”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.

FI gör årligen en utvärdering och översyn av systemviktiga banker i tillsynskategori 1.⁷⁷ Banker som ingår i tillsynskategori 2 omfattas normalt av

⁷⁶ FI kan besluta om den föreslagna O-SII-bufferten och systemriskbufferten genom nuvarande lag. De summeras däremot inte förrän den ändrade lagen träder i kraft.

⁷⁷ För mer information om tillsynskategoriseringen se <https://www.fi.se/contentassets/448ab7ad081046c9bfb9f865c7ce1b4/tillsynskategorisering-kreditinstitut-filialer-2020.pdf>.

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. En översyn och utvärdering som beslutas efter 28 juni 2021 omfattar därmed bruttosoliditetsbestämmelserna. Detta utesluter däremot inte att FI kan besluta tillämpliga pelare 2-krav vid ett tidigare skede om så är motiverat exempelvis utifrån bankens kapitalsituation.

5.1 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 omfattas av beslutade pelare 2-krav.

6 Förslagets 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", 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.

6.2 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.⁷⁸ 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 idag 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 förslaget i denna promemoria tas påslaget för systemrisk på 2 procent i pelare 2 bort. Samtidigt summeras systemriskbufferten och den föreslagna O-SII-bufferten på 1 procent. Därtill kommer att pelare 2-vägledningen bedöms

⁷⁸ 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.

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.⁷⁹ Det följer av 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 av de föreslagna tillämpningarna för banker i tillsynskategori 1 och 2 som omfattas av FI:s kvartalsvisa publikation.⁸⁰ Skälet till att de mindre bankerna inte omfattas är att konsekvenserna för dessa i första hand är hänförliga till förändringar i 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.⁸¹

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.

⁷⁹ Nivån påverkas därutöver av att pelare 2-kraven formellt kommer att beslutas.

⁸⁰ Kommuninvest har utelämnats i de institutspecifika uppgifterna till följd av dess specifika affärsmodell som innebär att de idag 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.

⁸¹ 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.

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 2020.⁸² 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.

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.

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.⁸³ Införandet av denna lättnad har tidigarelagts i tillsynsförordningen som en stödåtgärd på grund av

⁸² 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>.

⁸³ 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. Avvikelserna kan vara väsentliga både uppåt och nedåt framför allt beroende på bankens affärsmodell. Bankernas redovisade kapitalrelationer stärks också av lättnaderna.

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

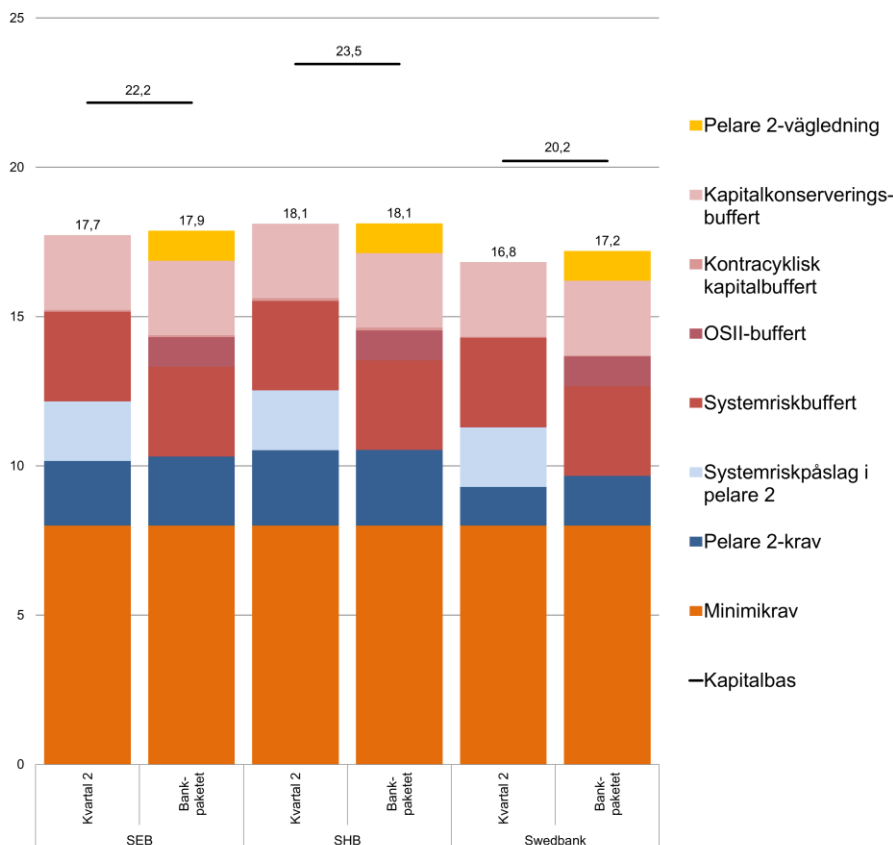
Minimikrav: 3 procent av exponeringsbeloppet för bruttosoliditet. Uppgiften baserar sig på bankernas rapporterade uppgifter för det andra kvartalet 2020.

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.

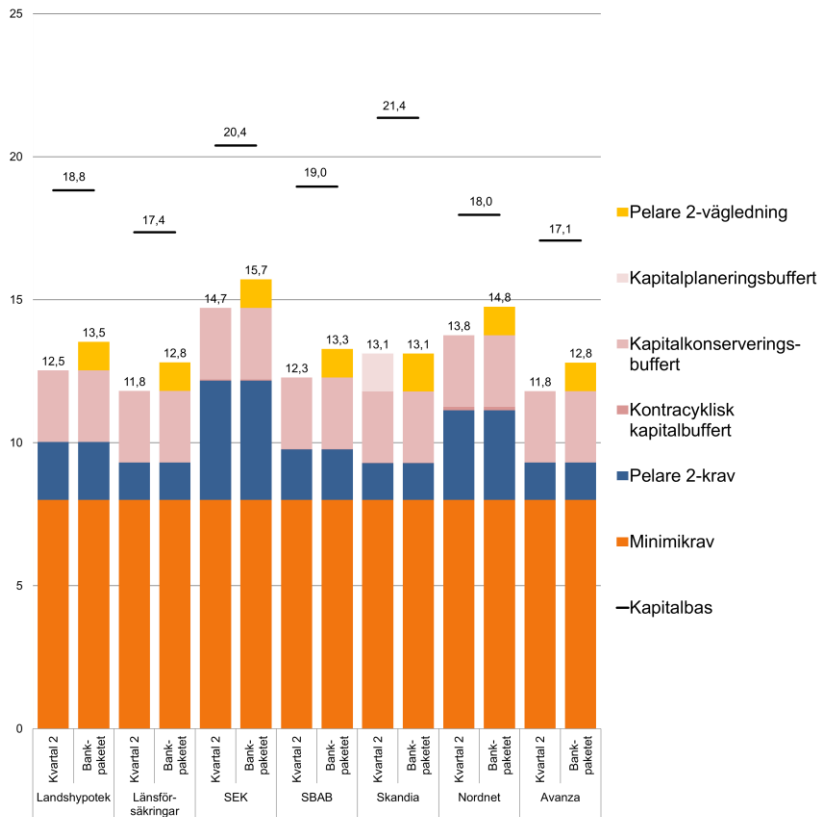
6.2.3.2 Utfall av tillämpningen och regelverksförändringarna

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



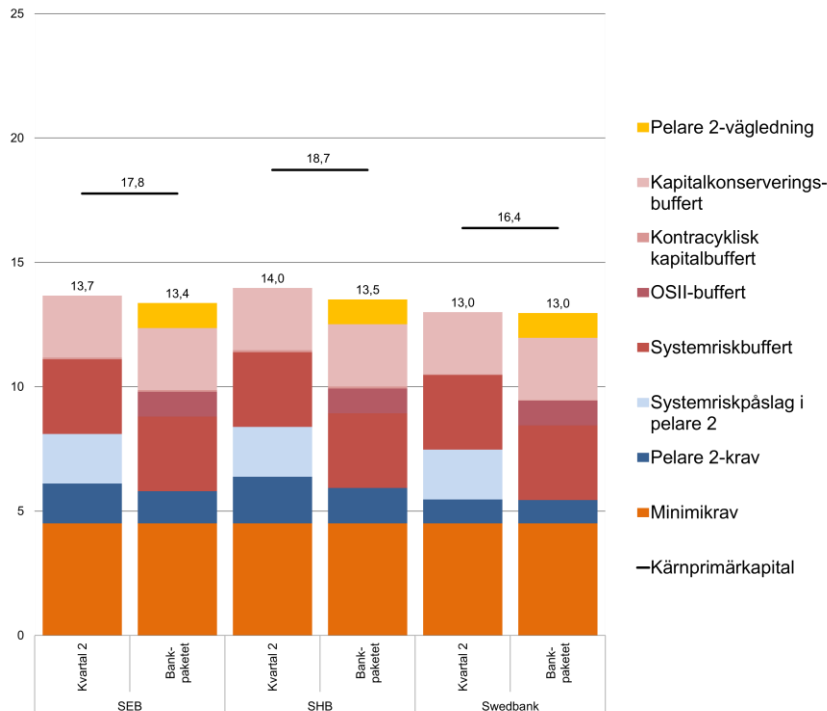
Källa: FI

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



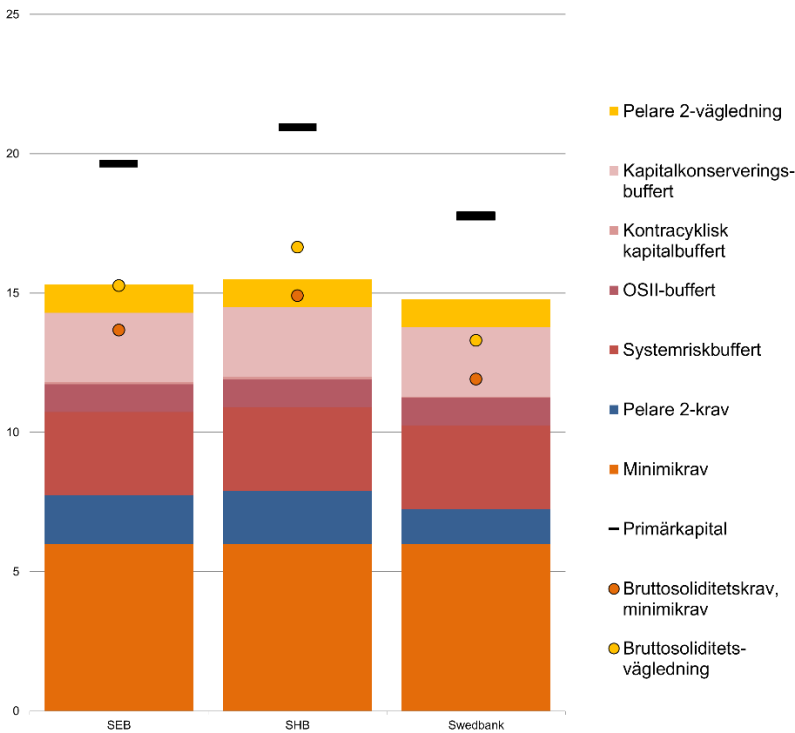
Källa: FI

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



Källa: FI

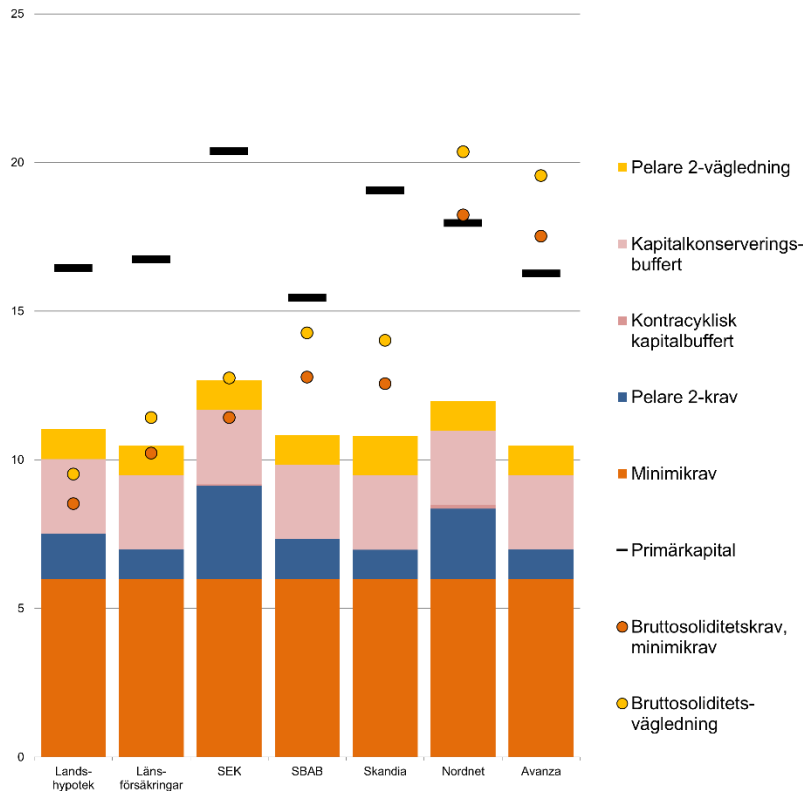
Diagram 6.5. Totalt primärkapitalkrav med bankpaketet för de tre storbankerna
 Enhet: procent



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	-	-	-	-	-	-	-	286	-	-	286	0
Pelare 2-vägledning	Bankpaketet	7 455	7 049	6 924	319	1 253	930	1 271	286	118	87	25 691	6
	Kvartal 2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totalt riskbaserat kapitalkrav	Bankpaketet	133 246	127 760	119 071	4 322	16 053	14 609	16 875	2 844	1 748	1 109	437 636	100
	Kvartal 2	132 149	127 669	116 472	4 003	14 800	13 679	15 604	2 844	1 630	1 023	429 872	100
<hr/>													
Bruttosoliditetskrav		101 877	105 044	82 425	2 722	12 807	10 618	16 236	2 721	2 159	1 517	338 127	90
Pelare 2-vägledning		11 886	12 255	9 616	318	1 494	1 239	1 894	318	252	177	39 448	10
Totalt bruttosoliditetskrav		113 762	117 299	92 041	3 039	14 301	11 857	18 131	3 039	2 411	1 694	377 575	100

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 pelare 2-kraven (tabell 6.2) än vad lagen föreskriver.

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. 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 enligt	Befintlig		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

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
Brott mot buffertkrav	Kvartal 2	10,1	10,1	10,0	7,0	7,0	7,0	7,0	7,0	7,1	7,0
	Bankpaketet	12,4	12,5	12,0	8,1	7,7	9,4	8,0	7,7	8,9	7,7
Kärnprimärkapitalrelation		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 blir bruttosoliditetskravet 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-kraven⁸⁴ och det kombinerade buffertkravet⁸⁵ 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 pelare 2-vägledningen i den mån de inte redan idag har ålagts en kapitalplaneringsbuffert. Beräkningarna beaktar inte att bankpaketet också innehåller vissa lättnader av kapitalkraven.⁸⁶

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 verksamhet 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.

⁸⁴ Exempelvis till följd av att påslaget på 2 procent för systemrisk i pelare 2 utgår.

⁸⁵ Till följd av att O-SII-bufferten summeras med systemriskbufferten.

⁸⁶ Exempelvis genom införandet av utökade lättnader på de riskvägda tillgångarna för exponeringar mot små- och medelstora företag.

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.

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 tidigare lägger 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