



FI Dnr 18-6251

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

Förändrad metod för tillämpning av riskviktsgolvet för svenska bolån

Sammanfattning

Finansinspektionen (FI) föreslår att ändra metoden för tillämpningen av det nuvarande riskviktsgolvet för svenska bolån som i dag tillämpas i pelare 2 genom att ersätta det med ett krav inom ramen för artikel 458 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 av den 26 juni 2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av förordning (EU) nr 648/2012 (tillsynsförordningen). Ändringen innebär att kapitalkravet ställs som ett krav i pelare 1.

Det huvudsakliga skälet till den föreslagna ändringen är strukturförändringar på den svenska bankmarknaden. Den 15 mars 2018 beslutade Nordea Bank AB att flytta sitt huvudkontor från Sverige till Finland. FI bedömer att denna förändring i marknadsstrukturen kan leda till att de aktörer som verkar på den svenska bolånemarknaden kan komma att möta olika kapitalkrav för sina svenska bolåneexponeringar. FI har därför utvärderat hur en snedvridning av konkurrensen på marknaden kan motverkas och bedömer att dagens utformning av riskviktsgolvet behöver ändras. Detta är också nödvändigt för att säkerställa dagens nivå av kapitalkrav för bolåneexponeringar i Sverige. Båda dessa mål kan uppnås genom att ersätta dagens riskviktsgolv med ett krav inom ramen för artikel 458 i tillsynsförordningen.

De kreditinstitut som föreslås omfattas av åtgärden är de som har tillstånd att använda IRK-metoden och har en exponering mot svenska bolån. Utländska kreditinstituts filialer i Sverige som är exponerade mot svenska bolån och som använder IRK-metoden för dessa kan också beröras.

Kreditinstitutens samlade kapitalbehov påverkas inte nämnvärt av den föreslagna åtgärden. Det kapitalkrav som tidigare ställdes genom riskviktsgolvet för svenska bolån i pelare 2 kommer nu ställas i pelare 1. Den föreslagna åtgärden har en försumbar effekt på kapitalkraven i kronor. Detta är en följd av åtgärdens utformning där syftet är att behålla samma kapitalkrav i nominella termer som dagens krav. Åtgärden innebär därför att svenska kreditinstitut även i fortsättningen kommer att ha lika höga kapitalbuffertar för systemriskerna kopplade till svenska bolån som med dagens kapitalkrav. Svenska kreditinstitut kommer därmed vara fortsatt motståndskraftiga. Däremot minskar

åtgärden kapitalkraven och kapitalnivåerna uttryckt i procent av riskvägda tillgångar. Minskningen är enbart en teknisk effekt av att riskviktsgolvet för bolån i pelare 2 ersätts med ett krav i pelare 1. Ändringen medför att de riskvägda exponeringsbeloppen ökar, vilket i sin tur minskar kapitalrelationerna. Effekten på de svenska kreditinstitutens kapitalnivåer och kapitalkrav i kronor räknat är dock försumbar.

En konsekvens av att införa riskviktsgolvet genom artikel 458 i tillsynsförordningen blir att andelen kapitalkrav i pelare 1 ökar. Därmed minskar marginalen till den nivå då de automatiska utdelningsrestriktionerna träder i kraft. Detta skulle kunna innebära att nivån då FI måste ingripa inträffar tidigare än med dagens riskviktsgolv i pelare 2. FI bedömer att svenska kreditinstitut fortsatt kommer att ha en tillfredställande marginal även efter att åtgärden har införts. Samtidigt har FI möjlighet att ompröva och återkalla en åtgärd enligt artikel 458 i tillsynsförordningen, vilket skulle gälla samtliga kreditinstitut som omfattas av åtgärden. Detta är i linje med avsikten i artikel 458 som medger att en åtgärd som införts inom ramen för denna artikel kan återkallas om makrotillsynsriskerna eller systemrisken upphör att existera. FI kan alltså även framledes uppnå en liknande buffertfunktion på systemnivå som med dagens riskviktsgolv i pelare 2.

Tillämpningen av riskviktsgolvet för svenska bolån som ett krav inom ramen för artikel 458 i tillsynsförordningen föreslås träda i kraft från och med 31 december 2018.

Innehåll

1	Introduktion och bakgrund	4
1.1	Syfte.....	4
1.2	Nuvarande och kommande regelverk	4
1.3	Strukturförändringar på den svenska bankmarknaden	6
1.4	Artikel 458 i tillsynsförordningen bidrar till att säkerställa kapitalkrav och konkurrensneutralitet	7
1.5	Rättsliga förutsättningar	9
1.6	Ärendets beredning.....	10
2	Motivering och överväganden.....	12
2.1	Risker kopplade till svenska bolån	12
2.2	Ett riskviktsgolv om 25 procent för bolån	13
2.3	Riskviktsgolvets buffertfunktionalitet	15
2.4	Åtgärdens tillämpningsområde.....	16
2.5	Ikraftträdande.....	17
3	Åtgärdens konsekvenser.....	18
3.1	Effekter på kapitalkravet	18
3.2	Effekter på MREL – nedskrivningsbara skulder	22
3.3	Effekter på resolutionsavgiften.....	23
3.4	Effekter på avgiften till insättningsgarantin	23
3.5	Konsekvenser för konkurrensen och marknaden.....	24
3.6	Konsekvenser för samhället och konsumenterna	24
3.7	Konsekvenser för Finansinspektion.....	25

1 Introduktion och bakgrund

1.1 Syfte

Finansinspektionen (FI) föreslår att ändra metoden för tillämpningen av det nuvarande riskviktsgolvet för svenska bolån som i dag tillämpas i pelare 2 genom att ersätta det med ett krav inom ramen för artikel 458 i tillsynsförordningen – Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 av den 26 juni 2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av förordning (EU) nr 648/2012. Ändringen innebär att kapitalkravet ställs som ett krav i pelare 1.

Den nu föreslagna ändringen görs huvudsakligen på grund av strukturförändringar på den svenska bankmarknaden. Den 15 mars 2018 beslutade Nordea Bank AB (Nordea) att flytta sitt huvudkontor från Sverige till Finland. FI bedömer att denna förändring i marknadsstrukturen kan leda till att de aktörer som verkar på den svenska bolånemarknaden kan komma att möta olika kapitalkrav för sina svenska bolåneexponeringar. FI har därför utvärderat hur en snedvridning av konkurrensen på marknaden kan motverkas och bedömer att dagens utformning av riskviktsgolvet behöver ändras. Detta är nödvändigt både för att upprätthålla konkurrensneutralitet på den svenska bolånemarknaden och för att säkerställa dagens nivå av kapitalkrav för bolåneexponeringar i Sverige. Båda målen kan uppnås genom att ersätta dagens riskviktsgolv med ett krav inom ramen för artikel 458 i tillsynsförordningen.

Syftet med denna promemoria är att beskriva den nya metoden för att tillämpa riskviktsgolvet och vilka effekter ändringen medför. I denna promemoria används begreppet kreditinstitut för alla banker och kreditmarknadsföretag som omfattas av kapitaltäckningsreglerna.

1.2 Nuvarande och kommande regelverk

1.2.1 *Det nuvarande riskviktsgolvet för svenska bolån*

Riskviktsgolvet i pelare 2 för svenska bolåneexponeringar utgör en viktig del av FI:s nuvarande kapitalkrav. Riskviktsgolvet omfattar de kreditinstitut som har tillstånd att använda den interna riskklassificeringsmetoden (IRK-metoden). Golvet infördes inom ramen för den samlade kapitalbedömningen i pelare 2. Pelare 2-kravet ställs på enskilda institut för att täcka risker som inte fullt ut fångas av regelverkets minimi- och buffertkrav och utvärderas löpande i samband med översyns- och utvärderingsprocessen (ÖUP).

Risikoviktsgolvet infördes första gången den 21 maj 2013.¹ Nivån sattes då till 15 procent för den genomsnittliga risikovikten på portföljnivå med motiveringen att kreditinstitutens IRK-metoder riskerar att inte fullt ut fånga kreditförlustrisken i svenska bolån.² Interna kreditriskmodeller genererar i Sverige ofta låga risikovikter till följd av att kreditförlusterna i bolåneportföljer varit väldigt låga under lång tid. FI ansåg dock redan då att det är av avgörande betydelse för stabiliteten i såväl enskilda kreditinstitut som i den svenska finansiella sektorn att kreditinstituten håller en kapitalbas som täcker riskerna i de svenska bolåneportföljerna även i ett bredare och framåtblickande perspektiv.

FI:s bedömning var därmed att risikoviktsgolvet behövde höjas ytterligare för att även ta hänsyn till de bredare systemriskerna som enskilda kreditinstituts svenska bolån kan ge upphov till. Den 8 september 2014 höjde FI därför nivån på risikoviktsgolvet till 25 procent, för att även omfatta systemriskerna med bolån.³ Åtgärden motiverades av den svenska bolånemarknadens storlek och betydelse för såväl de enskilda kreditinstituten som den finansiella stabiliteten i Sverige.

1.2.1.1 Kapitalkrav och kapitaltyp i det nuvarande risikoviktsgolvet

För att beräkna effekten av nuvarande risikoviktsgolv multipliceras först exponeringsbeloppet för svenska bolån med skillnaden mellan 25 procent (risikoviktsgolvet) och institutets faktiska risikovikt i pelare 1 för motsvarande portfölj. Detta belopp multipliceras sedan med det tillämpliga kapitalkravet. I detta ingår samtliga kapitalkrav enligt pelare 1, inklusive kapitalkonserveringsbufferten och det kontracykliska buffertvärdet för Sverige. För de fyra bankerna i tillsynskategori 1, det vill säga Handelsbanken, Nordea, SEB och Swedbank, beaktas dessutom det totala kapitalkravet för systemrisk.⁴

Detta innebär sammantaget att nuvarande risikoviktsgolv för storbankerna beräknas med ett totalt kapitalkrav på 15,5 procent plus det kontracykliska buffertvärdet. För övriga kreditinstitut beräknas risikoviktsgolvet med ett kapitalkrav på 10,5 procent plus det kontracykliska buffertvärdet. Den typ av kapital som används i dag för att uppfylla kravet för risikoviktsgolvet för svenska

¹ Risikoviktsgolv för svenska bolån, maj 2013 (Dnr 12-11920), FI. Då risikoviktsgolvet infördes gällde fortfarande "det gamla" kapitaltäckningsregelverket i Sverige, Lag (2006:1371) om kapitaltäckning och stora exponeringar. Risikoviktsgolvet utformades därför med rättslig grund i det då gällande regelverket där den rättsliga grunden för ett extra kapitalkrav för systemrisk inte var uttryckt.

² Slutsatsen att risikovikterna för svenska bolån skulle vara minst 15 procent var resultatet av en samlad bedömning av framtida förlustnivåer i de svenska bolånen vid en hög nivå av finansiell påfrestning.

³ Kapitalkrav för svenska banker, september 2014 (Dnr 14-6258), FI.

⁴ Detta innebär att förutom systemrisikbufferten på 3 procent ska också kapitalkravet för systemrisk på 2 procent som åläggs storbankerna inom ramen för pelare 2 beaktas i beräkningen av kapitalkravet för svenska bolån.

bolån har samma fördelning som pelare 1-kapitalkravet, inklusive samtliga buffertkrav.

1.2.2 Kommande regelverk

Den nuvarande utformningen av kapitalkraven för svenska banker kommer framöver att förändras till följd av dels den pågående översynen av EU:s regelverk för kapitaltäckning, dels nya standarder från Baselkommittén för banktillsyn (Baselkommittén) som i ett senare skede kommer att införas i EU-regleringen.

Baselkommittén presenterade i december 2017 kompletteringar för att färdigställa de globala standarderna för kreditinstitutens kapitaltäckning (Basel 3).⁵ Flera standarder har reviderats och svenska kreditinstitut kommer att behöva använda nya metoder för att beräkna sina kapitalkrav.⁶ Utöver förändrade tillvägagångssätt för schablonmetoden kommer det även att införas ett nytt golv för riskvägda tillgångar för kreditinstitut som tillämpar interna modeller. Baselgolvet väntas resultera i högre genomsnittliga riskvikter för svenska kreditinstituts bolåneexponeringar jämfört med riskvikterna som beräknas med interna modeller.

Vid sidan av Baselkommitténs överenskommelse pågår för närvarande en översyn av EU:s kapitaltäckningsregler (tillsynsförordningen och kapitaltäckningsdirektivet⁷). EU-kommissionens förslag, som är föremål för förhandling inom EU, kan bland annat leda till en förändring av hur nationella tillsynsmyndigheter kan använda pelare 2. Bland annat föreslår kommissionen en begränsning av pelare 2-påslag för systemrisk. Om kommissionens förslag förverkligas kan tillämpningen av dagens systemriskmotiverade riskviktsgolv för svenska bolån i pelare 2 påverkas.

Det är alltså viktigt att bedöma den totala effekten av de regelverksförändringar som följer av de nya Baselstandarderna och de pågående EU-förhandlingarna. FI kommer att anpassa utformningen och tillämpningen av kapitalkraven, inklusive kapitalkraven för bolån, när de nya reglerna fastställs och genomförs fullt ut.

1.3 Strukturförändringar på den svenska bankmarknaden

Den nu föreslagna ändringen i utformningen av riskviktsgolvet för svenska bolån görs huvudsakligen med hänsyn till strukturförändringar på den svenska

⁵ Se Basel 3: Finalising post-crisis reforms, december 2017, Bank for International Settlements.

⁶ Baselstandarderna behöver förhandlas och implementeras i EU innan de blir gällande. Den slutliga utformningen är därmed ännu inte klar.

⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om särskild tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag, om ändring av direktiv 2002/87/EG och om upphävande av direktiv 2006/48/EG och 2006/49/EG.

bankmarknaden. Den 15 mars 2018 beslutade Nordea att flytta sitt huvudkontor från Sverige till Finland. Genomförandet förutsätter tillstånd från FI, Finlands tillsynsmyndighet Finansinspektionen (FIVA) och Europeiska Centralbanken (ECB). Omfattningen av Nordeas verksamhet i Sverige ändras inte av den planerade flytten. Förändringen har däremot stor betydelse för hur ansvaret för tillsyn och krishantering fördelas mellan myndigheterna i de berörda länderna. Tillsynsansvaret för Nordea när det gäller kapital, likviditet och riskhantering kommer att ligga hos bankunionens centrala tillsynsorgan, Single Supervisory Mechanism (SSM)/ECB, med FIVA som ansvarig myndighet för makrotillsynen.

Efter en flytt antas Nordeas verksamhet i Sverige vara organiserad i form av en så kallad betydande filial⁸ och ett antal dotterbolag, varav Nordea Hypotek AB klassas som kreditinstitut. FI blir världlandsmyndighet för den svenska filialen, samt behörig tillsynsmyndighet för de svenska dotterbolagen. Eftersom Nordea blir en betydande filial kommer FI att delta i dess tillsynskollegium. FI:s bedömning är dock att den tillsynspraxis som tillämpas av SSM/ECB gör det svårt att tillämpa det svenska riskviktsgolvet så som det ser ut i dag. Effekten kan därmed bli att Nordea, genom att flytta huvudkontoret till ett annat land, åtminstone i ett inledande skede kan komma att omfattas av lägre kapitalkrav på gruppnivå för sina svenska bolåneexponeringar än i dagsläget.

FI har därför, mot bakgrund av Nordeas planerade flytt, utvärderat hur en snedvridning av konkurrensen på marknaden kan motverkas och bedömer att dagens utformning av riskviktsgolvet behöver ändras. Detta är nödvändigt både för att upprätthålla konkurrensneutralitet på den svenska bolånemarknaden och för att säkerställa dagens nivå av kapitalkrav för bolåneexponeringar i Sverige.

1.4 Artikel 458 i tillsynsförordningen bidrar till att säkerställa kapitalkrav och konkurrensneutralitet

Kreditinstitut med rättslig hemvist i andra länder kan vara exponerade mot och ge upphov till risker på den svenska bolånemarknaden genom filialer eller dotterbolag i Sverige. Den nordiska marknaden är i stor utsträckning sammanlänkad genom direkta motpartsexponeringar och indirekt genom likartade affärsmodeller och riskexponeringar. Därmed påverkas den finansiella stabiliteten i ett land i stor utsträckning av den finansiella stabiliteten i de andra länderna och i den nordisk-baltiska regionen i sin helhet.

Enligt de regler som gäller för kreditinstitut råder principen om hemlandstillsyn. Den innebär att det är den behöriga myndigheten i ett kreditinstituts hemland som i huvudsak utövar tillsyn även över detta instituts

⁸ ”Betydande filial” enligt 1 kap. 5 § p. 22 lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse. Enligt kommande riktlinjer från EBA om tillsyn över betydande filialer (EBA/GL/2017/14), som förväntas antas i Sverige, och mot bakgrund av Nordea Bank AB:s storlek samt betydande roll i dag på den svenska marknaden förväntas Nordeas svenska filial med stor sannolikhet även att klassificeras som en ”särskilt betydande filial”.

utländska filialer.⁹ För värdländer som har filialer som är betydande enligt artikel 51.1 i kapitaltäckningsdirektivet gäller att de blir medlemmar i ett tillsynskollegium och därmed delaktiga i informationsdelning och riskbedömning.

För att makrotillsynsåtgärder ska uppnå avsedd effekt behöver de omfatta samtliga kreditinstitut som är verksamma på den berörda marknaden, oavsett rättslig hemvist. Därför bör även utländska filialer omfattas av en åtgärd som vidtas av värdlandet för att hantera nationella systemriskerna. Principen om ömsesidighet¹⁰ för nationella makrotillsynsåtgärder är viktig i detta sammanhang. Det säkerställer att samma uppsättning makrotillsynskrav gäller för samma typ av riskexponering i ett land, oberoende av kreditinstitutets rättsliga status och hemvist.

Kapitaltäckningsregelverket ger möjlighet att på frivillig basis begära och uppnå ömsesidigt erkännande av kapitalkrav i pelare 2 inom ramen för tillsynskollegier. FI har använt denna möjlighet för att säkerställa att det nuvarande riskviktsgolvet även omfattar utländska kreditinstituts filialer i Sverige. Danske Banks filial i Sverige är för närvarande den enda utländska filial som använder IRK-metoden och som bedriver en betydande verksamhet på bolånemarknaden i Sverige. FI framförde i samband med införandet av nuvarande riskviktsgolv ett önskemål om att den danska tillsynsmyndigheten ska ta hänsyn till systemriskerna på den svenska bolånemarknaden i sin samlade kapitalbedömning av Danske Bank. Detta resulterade i ett ömsesidigt erkännande av riskviktsgolvet i bankens pelare 2-krav.

Regelverket definierar dock inte tydligt ömsesidighet för pelare 2-krav. Det finns heller inte något tydligt definierat mandat för Europeiska Systemrisknämnden (ESRB) att utfärda rekommendationer till medlemsländerna om ömsesidigt erkännande av kapitalkrav i pelare 2. FI konstaterar i detta sammanhang att möjligheten att begära ömsesidighet däremot finns tydligt angiven för åtgärder som vidtas inom ramen för artikel 458 i tillsynsförordningen. Ett värdland kan då i enlighet med artikel 458.5 i tillsynsförordningen ansöka om ömsesidighet av åtgärderna och om att andra medlemsstater ska tillämpa dem även på nationellt auktoriserade filialer som är belägna i värdlandet.

I sammanhanget är det viktigt att notera att ett riskviktsgolv i form av ett pelare 1-krav enligt artikel 458 i tillsynsförordningen innebär att utländska kreditinstituts dotterbolag som är kreditinstitut i Sverige direkt skulle omfattas av åtgärden enligt artikel 458. Åtgärden skulle därmed få effekt på deras exponeringar även på gruppnivå. Ömsesidighet för åtgärden är därför inte

⁹ 13 kap. lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.

¹⁰ Ömsesidighet (reciprocitet) innebär att en relevant myndighet i en jurisdiktion tillämpar samma, eller en likvärdig, makrotillsynsåtgärd som en relevant myndighet i en annan jurisdiktion beslutat om, på alla finansiella institut inom dess jurisdiktion, när dessa är exponerade för samma risk i den senare myndighetens jurisdiktion.

nödvändig för att dessa kreditinstituts exponeringar mot den svenska bolånemarknaden ska omfattas. Däremot är ömsesidighet av riskviktsgolvet från andra medlemsstater nödvändig för att åtgärden ska kunna tillämpas även på svenska bolåneexponeringar i utländska kreditinstituts filialer i Sverige och därmed även på gruppnivå.

FI anser därmed att ett genomförande av riskviktsgolvet inom ramen för artikel 458 underlättar säkerställandet av att utländska kreditinstituts exponeringar mot svenska bolån ska omfattas av riskviktsgolvet. Åtgärden ger FI möjligheten att upprätthålla konkurrensneutralitet ("level playing field") på den svenska bolånemarknaden och säkerställa dagens nivå på kapitalkrav för bolåneexponeringar i Sverige.

1.5 Rättsliga förutsättningar

Enligt 1 kap. 6 § andra stycket lagen (2014:968) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag (tillsynslagen) är FI ansvarig myndighet för att i enlighet med artikel 458 i tillsynsförordningen besluta om särskilda makrotillsynsåtgärder.

Enligt artikel 458.2 tillsynsförordningen kan den ansvariga myndigheten, om den "identifierar förändringar i intensiteten i makrotillsynsrisker eller systemrisker i det finansiella systemet som kan medföra allvarliga negativa konsekvenser för det finansiella systemet och realekonomin" besluta om vissa strängare nationella åtgärder. Sådana åtgärder kan bland annat handla om högre riskvikter för att motverka tillgångsbubblor i bostadsfastighetssektorn. Innan åtgärderna antas ska myndigheten underrätta Europaparlamentet, EU-rådet, EU-kommissionen, ESRB och Europeiska bankmyndigheten (EBA) om åtgärderna samt i enlighet med artikel 458.2 a-f i tillsynsförordningen belägga och motivera varför åtgärderna är nödvändiga. Rådet kan på förslag av kommissionen, genom att anta en genomförandeakt, avvisa de nationella åtgärderna. Om så inte sker inom vissa tidsfrister får medlemstaten anta och tillämpa makrotillsynsåtgärderna.

Av detta följer att FI inom ramen för pelare 1 under vissa förutsättningar kan tillfälligt höja riskvikter för bolån och kommersiella fastigheter. FI avser att, med stöd av artikel 458.2 i tillsynsförordningen, införa ett riskviktsgolv om 25 procent för svenska bolåneexponeringar för kreditinstitut som har tillstånd att använda IRK-metoden. Detta riskviktsgolv kommer att gälla direkt i pelare 1 och ersätta motsvarande befintligt riskviktsgolv i pelare 2. Riskviktsgolvet innebär att den riskvikt som räknas fram för de aktuella exponeringarna enligt del tre, avdelning 2 i tillsynsförordningen inte kan understiga 25 procent.

Genomförandet av den föreslagna åtgärden kommer vara villkorat av att rådet, efter förslag från kommissionen, inte beslutar att anta en genomförandeakt att avvisa den föreslagna åtgärden i enlighet med artikel 458.4 i tillsynsförordningen.

Under förutsättning att den föreslagna åtgärden inte avvisas, kommer FI därefter att, direkt med stöd av artikel 458.4 i tillsynsförordningen, anta åtgärden genom enskilda beslut gentemot de kreditinstitut som har bolåneexponeringar i Sverige och som tillämpar IRK-metoden. FI:s befogenhet att meddela beslut enligt tillsynsförordningen följer direkt av förordningen. Några nationella lagstiftningsåtgärder krävs inte för att FI ska kunna meddela de enskilda beslut som tillsynsförordningen ger möjlighet till.¹¹

Åtgärden föreslås träda i kraft från och med den 31 december 2018 och gälla två år framåt eller till dess makrotillsynsriskerna upphör att existera, med möjlighet till förlängning med ett år i taget enligt artiklarna 458.4 och 458.9 i tillsynsförordningen. Någon underrättelse till EU-instanserna enligt ovan är inte nödvändig för det fall FI, efter att beslut har fattats, gör bedömningen att åtgärden ska återkallas då makrotillsynsriskerna upphört att existera.

FI kommer även att ansöka om ömsesidighet för åtgärden för att säkerställa att andra medlemsstater tillämpar den på nationellt auktoriserade filialer som är belägna i Sverige, i enlighet med artikel 458.5 i tillsynsförordningen. Detta skulle innebära att åtgärden tillämpas på exponeringar mot svenska bolån i utländska kreditinstituts filialer i Sverige. Ansökan om ömsesidighet skickas till ESRB som kan utfärda en rekommendation till medlemsländerna om att erkänna den svenska åtgärden i enlighet med artikel 458.8 i tillsynsförordningen.

1.6 Ärendets beredning

FI har i arbetet med att ta fram förslaget om ett riskviktsgolv för svenska bolån inom ramen för artikel 458 i tillsynsförordningen haft dialog med en extern referensgrupp. I denna har Svenska Bankföreningen och Sparbankernas Riksförbund samt flera av deras berörda medlemmar ingått. Dessutom har FI haft bilaterala möten med de flesta berörda kreditinstitut, såväl storbanker som medelstora kreditinstitut, för att redan i ett tidigt skede fånga upp deras syn på den föreslagna åtgärden. FI har även haft samråd med Riksgäldskontoret för att kvalitetssäkra dels beräkningen av åtgärdens effekter på kreditinstitutens krav på nedskrivningsbara skulder (så kallade MREL-krav), dels konsekvensanalysen i övrigt för att ta hänsyn till andra effekter som åtgärden kan leda till. Slutligen har FI informerat medlemmarna i Finansiella stabilitetsrådet om arbetet med förslaget.¹²

¹¹ Prop. 2013/14:228 s. 125.

¹² Finansiella stabilitetsrådet är ett mötesforum med företrädare för regeringen, Finansinspektionen, Riksgälden och Riksbanken. Rådet diskuterar frågor som rör finansiell stabilitet och hur man kan motverka finansiella obalanser.

Remissinstanserna ges nu möjlighet att komma med synpunkter på införandet av riskviktsgolvet för bolån inom ramen för artikel 458 i tillsynsförordningen. Eventuella synpunkter ska lämnas senast den 30 april 2018.

2 Motivering och överväganden

FI föreslår att ändra metoden för tillämpningen av det nuvarande riskviktsgolvet för svenska bolån som i dag tillämpas i pelare 2 genom att ersätta det med ett krav inom ramen för artikel 458 i tillsynsförordningen. Ändringen innebär att kapitalkravet ställs som ett krav i pelare 1.

2.1 Risker kopplade till svenska bolån

Den bedömning av riskerna i bostadsutlåningen som FI presenterade i samband med att riskviktsgolvet för bolån i pelare 2 infördes kvarstår.¹³ Såväl bostadspriserna som hushållens skulder har ökat snabbt under en lång tid och i en högre takt än hushållens inkomster. Hushållens höga och stigande skulder utgör en betydande sårbarhet i det svenska finansiella systemet. Detta innebär ökade risker i makroekonomin och i förlängningen risker för den finansiella stabiliteten i Sverige.¹⁴

Bolån står för den större delen av de svenska hushållens samlade skulder. En hög skuldsättning, i kombination med en stor andel lån med kort räntebindningstid, gör hushållen känsliga för ränteförändringar. Den egna bostaden är dessutom många hushålls enskilt största tillgång. Vid ett fall i bostadspriserna eller vid räntehöjningar riskerar hushållens agerande att förvärra en lågkonjunktur genom minskad konsumtion. Detta kan i sin tur försvaga kreditkvaliteten i andra sektorer som kreditinstituten är exponerade emot. Sammantaget kan en sådan utveckling i förlängningen hota den finansiella stabiliteten.

Svenska bolån utgör därtill en stor andel av kreditinstitutens totala tillgångar. De utgör också i huvudsak den säkerhetsmassa som ligger till grund för en av bankernas viktigaste finansieringskällor i form av säkerställda obligationer. En störning i kreditutbudet till hushållen kan skapa eller förstärka en negativ utveckling för bostadsmarknaden och hushållssektorn. En sådan utveckling kan orsaka allvarliga problem för såväl det finansiella systemet som för den svenska ekonomin i stort. Det är därför viktigt att aktörerna på bolånemarknaden har tillräckligt med motståndskraft för att kunna hantera störningar utan att behöva göra dramatiska anpassningar i sin kreditgivning. Genom att hålla tillräckligt med kapital för sina bolåneexponeringar ökar kreditinstitutens kapacitet att hantera eventuella förluster utan att minska sin utlåning. Tillräckligt med kapital minskar också risken att investerare tappar

¹³ Se även kapitel 4 "Höjning av riskviktsgolvet för svenska bolån" i Kapitalkrav för svenska banker, september 2014 (Dnr 14-6258), FI.

¹⁴ De systemriskerna som svenska bolån och utvecklingen på den svenska bostadsmarknaden innebär har uppmärksammats även av internationella organ såsom Internationella Valutafonden (IMF), ESRB och EU-kommissionen. Dessa pekar på riskerna med höga och stigande hushållsskulder och bostadspriser som bedöms vara övervärderade. Samtidigt finns det risk för potentiella gränsöverskridande effekter i andra länder i Norden-Baltikum om riskerna materialiseras.

förtroendet för kreditinstitutens förmåga att hantera störningar i såväl hushållens ekonomi som i den svenska ekonomin. Därmed minskar risken för störningar i kreditinstitutens finansiering.

Sammantaget har utvecklingen med stigande bostadspriser och ökande hushållsskulder orsakat förhöjda systemrisk. Dessa risker täcks inte fullt ut av de institutspecifika kapitalkraven enligt pelare 1. Därmed kvarstår behovet av riskviktsgolvet för att säkerställa att kreditinstitut som ger ut bolån har tillräcklig motståndskraft för att hantera störningar utan att tvingas till sådana anpassningar som kan skapa eller förstärka en negativ utveckling.

2.2 Ett riskviktsgolv om 25 procent för bolån

2.2.1 Definition av berörd portfölj

Den portfölj som omfattas av den föreslagna åtgärden och som i denna promemoria, i likhet med nuvarande behandling av riskviktsgolvet i pelare 2, förenklat benämns ”svenska bolån” är exponeringar i Sverige med säkerhet i fastighet inom exponeringsklassen exponeringar mot hushåll. Det vill säga, exponeringar belägna i Sverige som hanteras i enlighet med artikel 147.2 d i tillsynsförordningen. Exponeringsklassen består till i särklass största del av bolån till privatpersoner. Men det kan också ingå vissa exponeringar till småföretag med fastighetspant, liksom exponeringar med pant i annan fastighet än bostadsfastigheter.

I enlighet med nuvarande beräkning av riskviktsgolvet i pelare 2 föreslås att beräkningen grundar sig på rapporterad data i COREP-mallen utifrån följande celler:

- C 09.02 – Geografisk uppdelning av exponeringar efter motpartens säte: exponeringar enligt internmetoden (CR GB 2), Sverige.
 - Rad 070, kolumn 105 och 125.

För de institut som omfattas av åtgärden men som inte rapporterar enligt C 09.02 föreslås följande:

- C 08.01– Kreditrisk och motpartsrisk och transaktioner utan samtidig prestation: internmetod för kapitalkrav (CR IBR 1)
 - Rad 010, kolumn 260.

2.2.2 Definition av genomsnittlig riskvikt

Den föreslagna åtgärden avser den exponeringsviktade genomsnittliga riskvikten. Den beräknas genom att portföljens riskvägda exponeringsbelopp divideras med exponeringsbeloppet (EAD). Detta ger att:

$$\begin{aligned} & \text{Tillkommande riskvägda tillgångar enligt artikel 458} \\ & = EAD \times (25\% - \text{aktuell riskvikt}) \end{aligned}$$

För ett institut som rapporterar i mall C09.02 ska beräknat krav enligt artikel 458 därmed ske på följande sätt:

$$\begin{aligned} & \text{Tillkommande riskvägda tillgångar enligt artikel 458} \\ & = C\ 09.02, \text{ rad } 070, \text{ kolumn } 105 \times \left(25\% - \frac{C\ 09.02, \text{ rad } 070, \text{ kolumn } 125}{C\ 09.02, \text{ rad } 070, \text{ kolumn } 105} \right) \end{aligned}$$

2.2.3 Rapportering

De riskvägda tillgångar som tillkommer genom artikel 458 ska rapporteras i mall C 02.00, rad 730 samt 710. Därmed påverkas även rad 010, ”totalt riskvägt exponeringsbelopp”, i samma mall av åtgärden.

2.2.4 Beräkning av kapitalkrav

För att beräkna effekten av riskviktsgolvet när det tillämpas genom artikel 458 i tillsynsförordningen, multipliceras först exponeringsbeloppet för svenska bolån med skillnaden mellan 25 procent (riskviktsgolvet) och institutets riskvikt i pelare 1 för motsvarande portfölj. Detta belopp multipliceras sedan med tillämpligt kapitalkrav.

FI:s avsikt är att uppnå samma effekt som vid dagens hantering i pelare 2. Det innebär att riskviktsgolvet för storbankerna beräknas med ett totalt kapitalkrav på 15,5 procent plus det kontracykliska buffertvärdet. För övriga kreditinstitut beräknas det med ett kapitalkrav på 10,5 procent plus det kontracykliska buffertvärdet.¹⁵

När den institutspecifika kontracykliska kapitalbufferten beräknas är det FI:s bedömning att minimikapitalkravet för de relevanta exponeringarna ska inkludera det kapitalkrav som tillkommer av att riskvikten höjs för exponeringar i Sverige med säkerhet i fastighet inom exponeringsklassen exponeringar mot hushåll. Genom att använda artikel 458 ökar riskvikterna i del tre, avdelning 2 i tillsynsförordningen och därmed de riskvägda tillgångarna för kreditriskexponeringarna.

FI:s utgångspunkt är att det är de underliggande kreditriskexponeringarna som är grunden för vilka relevanta exponeringar med tillhörande kapitalkrav som ska ingå i beräkningen. Den bedömningen förändras inte av att riskvikterna ökar med stöd av artikel 458.

Effekten på kapitalkravet för den kontracykliska bufferten, både i nominella termer och i procent, påverkas av nivån på relevanta exponeringar, dess geografiska fördelning samt nivån på den kontracykliska kapitalbufferten som

¹⁵ Det vill säga på samma sätt som med nuvarande riskviktsgolv, se även avsnitt 1.2.1.1. Åtgärdens utformning innebär även att den andel av kravet som ska uppfyllas med kärnprimärkapital är samma som tidigare.

gäller för Sverige i förhållande till det institutspecifika buffertvärdet. Den föreslagna metoden innebär därför att det kontracykliska kapitalbuffertkravet kan få olika konsekvenser för de berörda kreditinstituten.

En mer detaljerad beskrivning av effekten på kapitalkravet och dess komponenter finns i nedanstående ruta.

- **Riskviktsgolvet för svenska bolån i pelare 2** på totalt 25 procent tas bort då det ersätts med ett riskviktsgolv för bolån i pelare 1.
- **Minimikravet** stiger som en direkt effekt av ökningen av de riskvägda tillgångarna
- **Kapitalkrav i pelare 2** ändras till följd av krav som uttrycks i relation till de riskvägda tillgångarna.
- **Kapitalkonserveringsbuffert** på 2,5 procent ökar i nominella tal till följd av högre riskvägda tillgångar.
- **Kapitalplaneringsbuffert.** FI:s stresstester för 2017 i syfte att bestämma kapitalplaneringsbufferten har visat att kapitalplaneringsbufferten inte överstiger 2,5 procent. Något buffertkrav utöver kapitalkonserveringsbufferten ingår därför inte i exemplet.
- **Systemriskbuffert/ buffert för systemviktiga institut** på 3,0 procent (för storbankerna) som en del av det kombinerade buffertkravet ökar i nominella tal till följd av högre riskvägda tillgångar.
- **Systemriskbuffert i pelare 2** på 2,0 procent (för storbankerna) ökar i nominella tal till följd av högre riskvägda tillgångar.
- **Kontracykliska kapitalbufferten** ökar i nominella tal till följd av högre riskvägda tillgångar. Det svenska buffertvärdet uppgår till 2 procent.

2.3 Riskviktsgolvets buffertfunktionalitet

De totala kapitalkraven består av olika delar: minimikrav och buffertar, som i sin tur kan tillämpas i pelare 1 eller pelare 2. Minimikrav och buffertar fyller delvis olika syften. Ett kreditinstitut som inte når upp till minimikravet uppfyller inte villkoren för sitt verksamhetstillstånd. Detta medför att FI måste ingripa, vilket kan leda till att kreditinstitutet måste avvecklas eller försättas i resolution. Ett högt minimikrav skulle kunna minska risken för att långivare drabbas av förluster i händelse av ett fallissemang, men minskar inte nödvändigtvis sannolikheten för att ett fallissemang inträffar. Kapitalbuffertar fyller delvis en annan funktion än minimikraven genom att kreditinstitut under vissa omständigheter och givet vissa restriktioner kan använda buffertarna utan att riskera fallissemang. Stora buffertar gör därmed kreditinstitut mer

motståndskraftiga mot förluster. Detta minskar i sin tur sannolikheten för att de ska bryta mot minimikraven och att de problem som kan uppstå till följd av detta ska spridas till andra delar av det finansiella systemet. Stora buffertar ökar därmed kreditinstitutens och det finansiella systemets stabilitet.

Pelare 2-påslag är tillsynsmyndighetens krav på enskilda institut och ska täcka risker som inte fullt ut fångas av regelverkets minimi- och buffertkrav. Det kan handla om ett högre kapitalkrav för risker som inte alls täcks av pelare 1, en risk som delvis täcks av pelare 1 eller ett tillägg för risker som kreditinstitutet utsätter det finansiella systemet för. Både nivån på pelare 2-krav och konsekvensen om nivån inte uppfylls bestäms av FI och beror på de rådande omständigheterna. När ett kreditinstitut har betydande finansiella svårigheter kan riskbilden förändras på kort tid. Exempelvis kan vissa risker som inkluderats i bedömningen av pelare 2-kravet redan ha materialiserats, vilket kan innebära att det inte längre finns skäl för att kreditinstitutet ska hålla kapital för dessa. Därmed kan stora delar av pelare 2-kravet, under vissa omständigheter, i praktiken betraktas som en ytterligare kapitalbuffert. FI kan även ompröva de pelare 2-krav som ställts.

När en åtgärd enligt artikel 458 i tillsynsförordningen införs ökar andelen kapitalkrav i pelare 1. Därmed minskar marginalen till den nivå då de automatiska utdelningsrestriktionerna träder i kraft. Detta skulle kunna innebära att den nivå då FI måste ingripa inträffar tidigare än med dagens riskviktsgolv i pelare 2. Det är i detta sammanhang därför av stor vikt att betona att FI har möjlighet att ompröva och återkalla en åtgärd enligt artikel 458, vilket är i linje med avsikten i denna artikel. I artikel 458.4 i tillsynsförordningen framgår att åtgärden kan tillämpas för en period på upp till två år eller tills makrotillsynsriskerna eller systemrisken upphör att existera, om detta sker tidigare. Detta innebär att om risken materialiseras så kan FI komma att ompröva åtgärden, minska nivån och som ett sista steg avaktivera åtgärden. FI kan alltså även framledes uppnå en liknande buffertfunktion på systemnivå som med dagens riskviktsgolv i pelare 2.

2.4 Åtgärdens tillämpningsområde

2.4.1 Omfattning

De kreditinstitut som föreslås omfattas av åtgärden är de kreditinstitut som har tillstånd att använda IRK-metoden och har en exponering mot svenska bolån.¹⁶ Kravet gäller för det enskilda institutet och dess konsoliderade situation.

Om ett ytterligare kreditinstitut skulle få tillstånd att använda IRK-metoden för att beräkna kapitalkravet för svenska bolån kommer även detta kreditinstitut att omfattas av åtgärden. Kreditinstitut som använder schablonmetoden för att beräkna kapitalkravet för kreditrisk omfattas inte.

¹⁶ Därmed omfattas även utländska kreditinstituts dotterbolag belägna i Sverige.

Utländska kreditinstituts filialer i Sverige som är exponerade mot svenska bolån och som använder IRK-metoden för dessa kan också beröras. Förutsättningarna för detta beskrivs i avsnitt 2.4.2.

2.4.2 Utländska filialer kan omfattas genom ömsesidighet

I avsnitt 1.5 beskrivs de rättsliga förutsättningarna för FI att vidta en nationell åtgärd inom ramen för artikel 458 i tillsynsförordningen. FI har beslutsrätt när det gäller kapitalkravet för kreditinstitut med säte i Sverige, men inte för utländska filialer i Sverige. FI har dock möjlighet att påverka kapitalkravet för utländska filialers verksamhet i Sverige genom att begära ömsesidighet för den svenska åtgärden.

FI kommer att ansöka om ömsesidighet för den föreslagna åtgärden för att säkerställa att kravet även omfattar de utländska filialerna. Ömsesidigheten innebär att andra EU-medlemsstater tillämpar det svenska riskviktsgolvet för bolån som har fastställts i enlighet med artikel 458 på nationellt auktoriserade filialer som är belägna i Sverige i enlighet med artikel 458.5 i tillsynsförordningen. Detta innebär i sin tur att åtgärden tillämpas på svenska bolåneexponeringar i utländska kreditinstituts filialer i Sverige.

2.5 Ikraftträdande

Åtgärden föreslås träda i kraft från och med 31 december 2018.

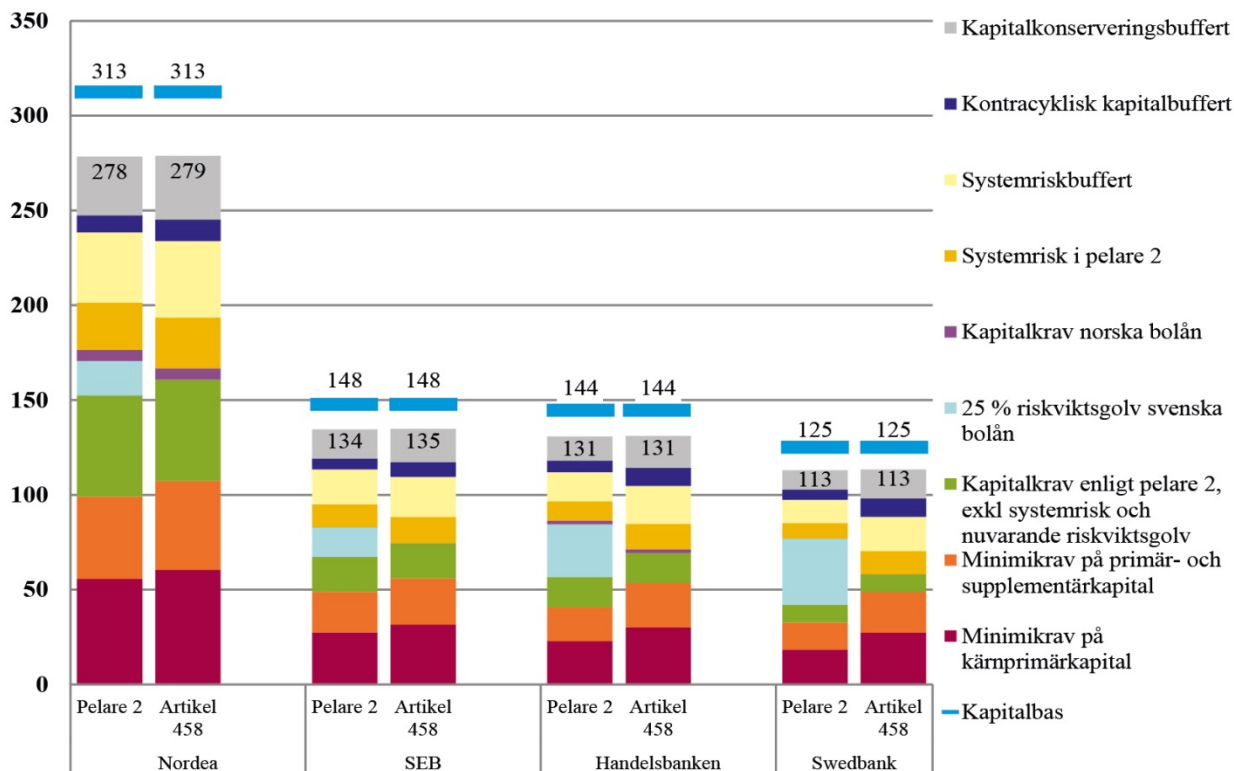
3 Åtgärdens konsekvenser

Följande avsnitt beskriver de effekter som FI:s förslag om att tillämpa ett riskviktsgolv genom artikel 458 i tillsynsförordningen bedöms leda till för enskilda kreditinstitut, för konkurrensen och marknaden samt för hushållen och samhällsekonomin. Effekterna har uppskattats baserat på data som rapporterats in till FI och som gäller det sista kvartalet 2017.

3.1 Effekter på kapitalkravet

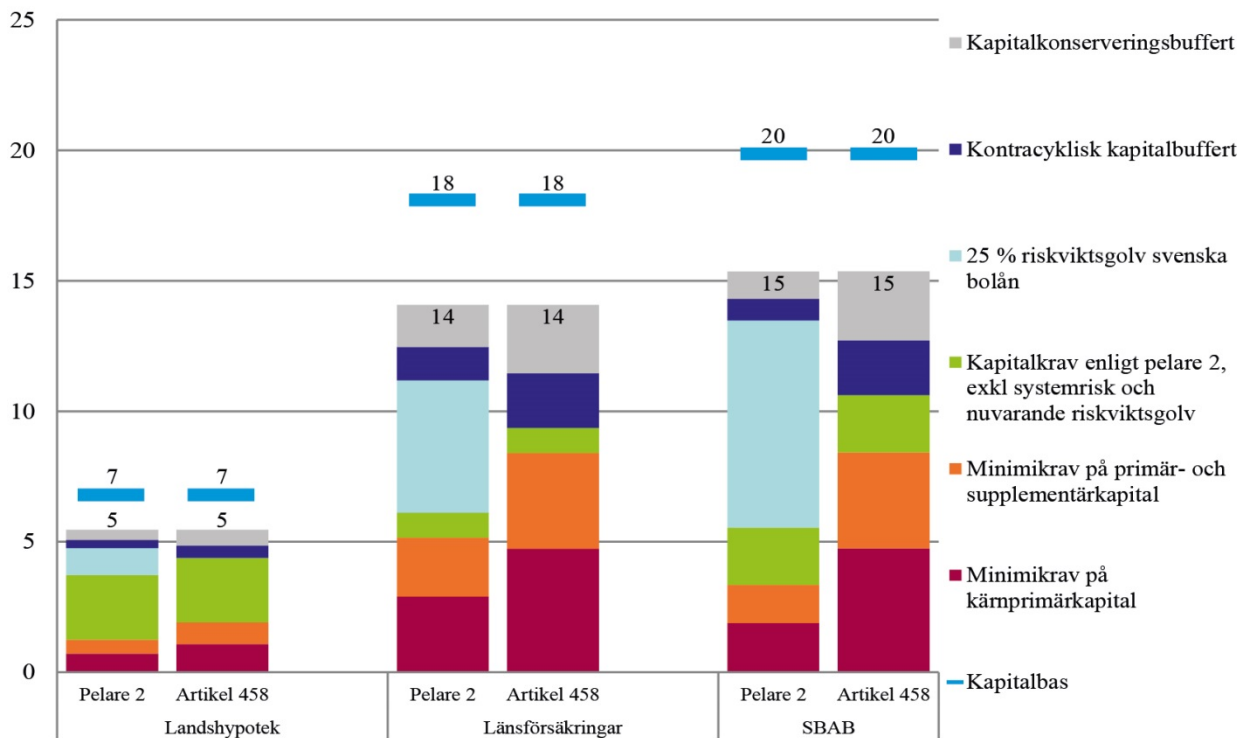
Kreditinstitutens samlade kapitalbehov påverkas inte nämnvärt av den åtgärd som FI föreslår. Det kapitalkrav som tidigare ställdes genom riskviktsgolvet för svenska bolån i pelare 2 kommer nu att ställas i pelare 1. I nominella termer bedömer FI att påverkan på det totala kapitalkravet är begränsad för samtliga kreditinstitut som omfattas av åtgärden. Som ett resultat av hur åtgärden är utformad ökar riskvikten för svenska bolån i pelare 1 och därmed de riskvägda tillgångarna. Konsekvensen blir att minimikravet stiger liksom de påslag och buffertar som är baserade på de riskvägda tillgångarna. Samtidigt minskar kapitalkravet i samma utsträckning då det befintliga pelare 2-kravet på 25 procent för bolån tas bort. I absoluta tal blir skillnaden därmed försumbar. Diagram 1 och 2 illustrerar denna effekt på det totala kapitalkravet för några av de kreditinstitut som omfattas av åtgärden.

Diagram 1. Effekt på totalt kapitalkrav (i miljarder kronor)



Anmärkning: Baserat på kapitalkraven per sista kvartalet 2017.

Diagram 2. Effekt på totalt kapitalkrav (i miljarder kronor)

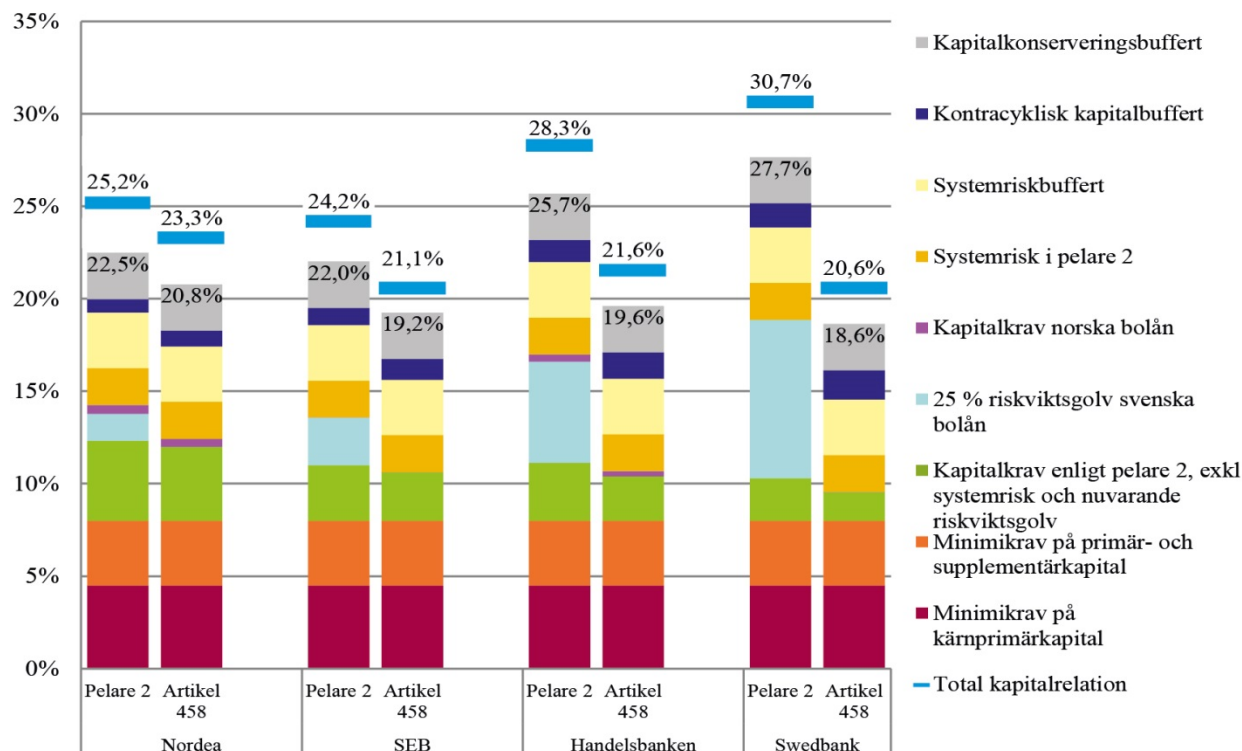


Anmärkning: Baserat på kapitalkraven per sista kvartalet 2017.

Det totala kapitalkravet uttryckt i procent av de riskvägda tillgångarna kommer däremot att minska till följd av den åtgärd som FI föreslår (se diagram 3 och 4). Minskningen är huvudsakligen en effekt av att riskviktsgolvet för bolån tas bort från pelare 2 och istället ökar de riskvägda exponeringsbeloppen, det vill säga nämnaren i kapitalrelationen. Hur stor effekten blir för respektive kreditinstitut beror på andelen svenska bolån i balansräkningen. De kreditinstitut som har en relativt hög andel svenska bolån kommer att få en mer påtaglig minskning än kreditinstitut med en mer diversifierad verksamhet. De kvarstående pelare 2-kraven kommer totalt sett att minska i procent uttryckt när de riskvägda tillgångarna ökar. Den totala effekten beror även på vilket genomslag det kontracykliska buffertkravet har, vilket kan variera för de olika kreditinstituten.

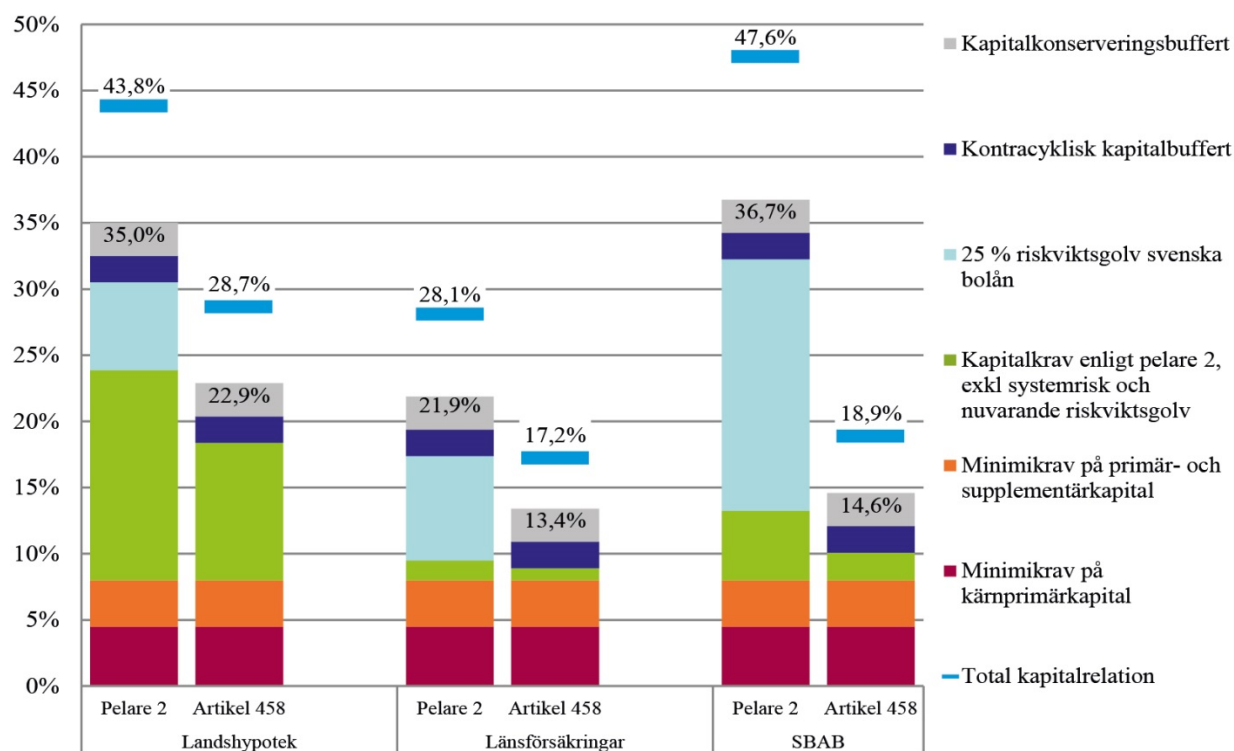
Samma resonemang gäller kreditinstitutens redovisade kapitalrelationer. Dessa kommer att sjunka när de riskvägda tillgångarna stiger, till följd av högre riskvikter för svenska bolån i pelare 1. Detta framgår även i diagram 3 och 4, som visar att de totala kapitalrelationerna minskar. Det är dock i detta sammanhang viktigt att notera att kreditinstitutens möjligheter att uppfylla det totala kapitalkravet inte påverkas.

Diagram 3. Effekt på totalt kapitalkrav (procent av riskvägda tillgångar)



Anmärkning: Baserat på kapitalkraven per sista kvartalet 2017.

Diagram 4. Effekt på totalt kapitalkrav (procent av riskvägda tillgångar)



Anmärkning: Baserat på kapitalkraven per sista kvartalet 2017.

FI har uppmärksammat att den föreslagna åtgärden har en direkt påverkan på FI:s samlade bedömning av kapitalkravet för kreditrelaterad koncentrationsrisk.¹⁷ Denna påverkan berör endast de kreditinstitut som har mer än 90 procent av sitt totala exponeringsbelopp inom Sverige. För dessa institut bedömer FI att kapitalkravet för geografisk koncentrationsrisk inte får understiga 8 procent av kapitalkravet för kreditrisk i Pelare 1. FI avser inte att låta kapitalkravet för geografisk koncentrationsrisk öka till följd av ett ökat kapitalkrav för kreditrisk i Pelare 1. Inom ramen för informationsbegäran för ÖUP avser FI justera kraven för vad som ska rapporteras som underlag till FI:s samlade bedömning av kreditinstitutens kapitalkrav för kreditrelaterad koncentrationsrisk.

Den åtgärd som FI föreslår har sammanfattningsvis en försumbar effekt på kapitalkraven i kronor. Detta är en följd av hur åtgärden är utformad, där syftet är att behålla samma kapitalkrav i nominella termer som dagens krav. Åtgärden innebär att kravet fortsatt ska uppfyllas med en hög andel kärnprimärkapital. Vidare innebär den att svenska kreditinstitut även i fortsättningen kommer att ha lika höga kapitalbuffertar för systemrisk kopplade till svenska bolån som med dagens kapitalkrav. Svenska kreditinstitut kommer därmed fortsatt att vara motståndskraftiga. Däremot minskar åtgärden kapitalkraven och kapitalnivåerna uttryckt i procent av riskvägda tillgångar. Detta är alltså enbart en teknisk effekt eftersom effekten på de svenska kreditinstitutens kapitalnivåer och kapitalkrav i kronor räknat är försumbar. Rent praktiskt innebär den föreslagna åtgärden att det kapitalkrav som tidigare ställdes genom riskviktsgolvet för svenska bolån i pelare 2 nu ställs i pelare 1. Kravet är i allt väsentligt detsamma och innebär att svenska kreditinstitut redan uppfyller kraven, oavsett hur de tillämpas.

Den ändrade utformningen av kapitalkraven innebär alltså att kapitalkraven i pelare 1 (och därmed de riskvägda exponeringsbeloppen) inte längre enbart omfattar institutspecifika förlustrisker, vilket är fallet i dag. En konsekvens av att även risker för det finansiella systemet i stort återspeglas i pelare 1 genom artikel 458-åtgärden blir därmed också att kapitalrelationerna (kapitalnivån i procent av riskvägda tillgångar) blir mindre jämförbara mellan kreditinstitut i olika länder, i den utsträckning som systemriskbedömningarna skiljer sig åt.

3.1.1 Minskad marginal till nivån för automatiska utdelningsrestriktioner

Riskviktsgolvet för bolån i pelare 2 är ett krav som inte är formellt beslutat. Så länge ett formellt beslut inte är fattat påverkar kapitalkravet i pelare 2 inte den nivå då de automatiska utdelningsrestriktioner som är kopplade till det kombinerade buffertkravet träder in. En konsekvens av att införa riskviktsgolvet genom artikel 458 i tillsynsförordningen är att andelen kapitalkrav i pelare 1 ökar. Därmed minskar marginalen till den nivå då de automatiska utdelningsrestriktionerna träder i kraft. FI bedömer att svenska

¹⁷ FI:s metoder för bedömning av enskilda risktyper inom Pelare 2, maj 2015 (Dnr 14-14414), FI.

kreditinstitut fortsatt kommer att ha en tillfredställande marginal, även efter att åtgärden har införts. Samtidigt har FI möjligheten att ompröva och återkalla en åtgärd enligt artikel 458 i tillsynsförordningen, vilket då skulle gälla samtliga kreditinstitut som omfattas av åtgärden. Detta är i linje med avsikten i artikel 458.4 som medger att en åtgärd som införts inom ramen för artikel 458 kan återkallas om makrotillsynsriskerna eller systemrisken upphör att existera. FI kan alltså även framledes uppnå en liknande buffertfunktion på systemnivå som med dagens riskviktsgolv i pelare 2.

3.2 Effekter på MREL – nedskrivningsbara skulder

Den föreslagna åtgärden kan även ha direkta eller indirekta konsekvenser på andra regelverk som ligger utanför FI:s direkta ansvarsområde. Ett exempel är kapitalkrav och minimikrav på nedskrivningsbara skulder (MREL¹⁸-krav). Dessa syftar till att reglera skuldsidan på kreditinstitutens balansräkningar så att de kan bära uppkomna förluster och vid behov återkapitaliseras. Riksgälden ansvarar för att besluta om storleken på MREL-kravet. De institut som är berörda ska uppfylla kravet från och med den 1 januari 2018. FI har uppmärksammat Riksgälden på att den föreslagna åtgärden kan komma att påverka MREL-kravet och principer som är kopplade till det.¹⁹

Mot bakgrund av den metod som Riksgälden har beslutat om, där MREL-kravet ska uppgå till summan av ett belopp för att absorbera förluster och ett belopp för att återställa kapitalet, redogörs nedan för effekter som uppkommer till följd av den åtgärd enligt artikel 458 som FI föreslår.

Av Riksgäldens publicerade metod²⁰ om hur MREL-kraven är utformade framgår vilka delar av kapitalkravet som bedöms vara relevanta för att säkerställa förlustabsorberings- och återkapitaliseringsbehoven i resolution. Förlustabsorberingsbeloppet ska motsvara institutets totala kapitalkrav exklusive det kombinerade buffertkravet och, i förekommande fall, makrotillsynskomponenter inom pelare 2-kravet. Återkapitaliseringsbeloppet ska motsvara kreditinstitutets totala riskvägda kapitalkrav efter att det kombinerade buffertkravet räknats bort.

FI bedömer att införandet av ett riskviktsgolv för bolån i pelare 1 påverkar MREL-kravet genom att förlustabsorberingsbeloppet ökar samtidigt som återkapitaliseringsbeloppet minskar. Detta resulterar i att det totala MREL-kravet kan komma att minska för de institut som berörs.

¹⁸ Minimum Requirement for own funds and Eligible Liabilities.

¹⁹ Ett exempel är skuldandelsprincipen. Skuldandelen ska motsvara återkapitaliseringsbeloppets storlek uttryckt som procent av riskvägt exponeringsbelopp. För de företag som berörs av skuldandelsprincipen gäller under 2018 den procentsats för återkapitaliseringsbeloppet som beräknats i samband med Riksgäldens beslut om minimikravet.

²⁰ Tillämpning av minimikravet på nedskrivningsbara skulder, februari 2017 (Dnr RG 2016/425), Riksgälden.

3.3 Effekter på resolutionsavgiften

Hantering av krisande kreditinstitut ska enligt lagen om resolution i första hand finansieras genom att förluster och kostnader för återkapitalisering bärs av aktie- och fordringsägare. Men under extraordinära omständigheter kan det krävas extern finansiering. Därför finns en resolutionsreserv som byggs upp med avgifter från instituten. Den kan användas för ett institut som försatts i resolution, exempelvis för att ge tillfällig finansiering eller för att under extraordinära omständigheter bidra till återkapitalisering av institutet.

Resolutionsreserven finansieras med årliga avgifter som betalas av de kreditinstitut och värdepappersbolag som omfattas av lagen om resolution.²¹ De sammanlagda resolutionsavgifterna för ett år ska uppgå till en i lag fastställd procentsats av ett framräknat avgiftsunderlag.²² Den totala avgiften fördelas sedan mellan instituten. Mindre institut får sina avgifter fastställda i enlighet med en schablonmodell medan större institut betalar en avgift i proportion till den risk de utgör för systemet. Riskjusteringen görs utifrån en sammanvägning av ett antal olika nyckeltal där bland annat institutens totala riskvägda tillgångar ingår.

Införandet av ett riskviktsgolv för bolån i pelare 1 kommer inte att påverka det totala årliga avgiftsuttaget. Däremot kan fördelningen av avgifterna mellan instituten komma att förändras i och med att ett av de nyckeltal som ingår i avgiftsmodellen ändras. Eftersom avgiftsuttaget för 2019 kommer att baseras på 2017 års bokslut kommer inte den föreslagna åtgärden att påverka resolutionsavgiften förrän 2020.

3.4 Effekter på avgiften till insättningsgarantin

Insättningsgarantin bidrar till ett starkt konsumentskydd och till finansiell stabilitet. Varje institut som omfattas av insättningsgarantin ska betala en årlig avgift till garantimyndigheten. Beräkningen av avgiften till insättningsfonden grundas på riskbaserade metoder och institutens risknivå. Syftet med avgiftsmodellen är – utöver att finansiera kostnaderna för insättningsgarantin över tid – att bidra till starkare incitament för instituten att minska sin riskprofil.

På samma sätt som resolutionsavgiften styrs den inbördes fördelningen av avgifterna för insättningsgarantin av ett antal nyckeltal som kan komma att påverkas av FI:s förslag. Därför kan enskilda instituts avgifter komma att

²¹ Beräkningen av den riskjusterade avgiften sker i enlighet med kommissionens delegerade förordning (EU) 2015/63 av den 21 oktober 2014 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/59/EU avseende förhandsbidrag till finansieringsarrangemang för resolution.

²² För 2018 uppgår avgiften till 0,125 procent. Avgiftsunderlaget består av summan av institutens skulder med avdrag för garanterade insättningar och vissa andra skuldposter.

förändras. Totalt sett påverkas dock inte uttaget av avgifter för insättningsgarantin.²³

3.5 Konsekvenser för konkurrensen och marknaden

Genom att fortsatt tillämpa riskviktsgolvet för svenska bolån, men i en annan form än idag, bidrar den föreslagna åtgärden till att upprätthålla konkurrensneutralitet och lika kapitalkrav för de kreditinstitut som verkar på den svenska bolånemarknaden. Omotiverade förändringar i kapitalkraven som riskerar att uppstå till följd av att institut ändrar rättslig hemvist begränsas genom att FI tillämpar åtgärder som andra medlemsländer lättare kan erkänna. FI:s bedömning är att konkurrensneutralitet är positivt för riskhanteringen på den svenska bolånemarknaden.

FI bedömer dessutom att åtgärdens effekter på marknaden blir begränsade. För det första har åtgärden en försumbar effekt på kapitalkraven i kronor. Detta är en följd av hur åtgärden är utformad, där syftet är att behålla samma kapitalkrav i nominella termer som dagens krav. De berörda kreditinstituten uppfyller redan kraven, som fortsatt ska uppfyllas med en hög andel kärnprimärkapital. Svenska kreditinstitut kommer därför även i fortsättningen att ha lika höga kapitalbuffertar för systemrisk kopplade till svenska bolån som med dagens kapitalkrav och därmed vara fortsatt motståndskraftiga. För det andra finns det möjlighet för FI att ompröva och återkalla en åtgärd enligt artikel 458 i tillsynsförordningen om makrotillsynsrisk eller systemrisken upphör att existera. FI kan alltså även framledes uppnå en liknande buffertfunktion på systemnivå som med dagens riskviktsgolv i pelare 2.

3.6 Konsekvenser för samhället och konsumenterna

Genom att upprätthålla kapitalkraven för alla kreditinstitut som är verksamma på den svenska bolånemarknaden säkerställer FI att de berörda kreditinstituten förblir motståndskraftiga. Ett kreditinstitut som är välkapitaliserat och har god intjäning har lättare att bära kreditförluster och kan i högre grad fortsätta att förse hushåll och icke-finansiella företag med krediter även i mer stressade perioder. Detta bidrar till en stabil utveckling i realekonomin och stabilitet i det svenska finansiella systemet, till nytta för konsumenter och samhällsekonomin i stort.

Då den föreslagna åtgärden inte påverkar den totala kapitalnivån i nominella belopp påverkas inte direkt nivån av kapital i banksystemet. FI bedömer därför att de samhällsekonomiska kostnaderna, till exempel i form av påverkan på utlåningsräntor till hushåll och icke-finansiella företag, bör vara försumbara.

²³ Det totala avgiftsuttaget uppgår till 0,1 procent av institutens totala garanterade insättningar.

3.7 Konsekvenser för Finansinspektion

Den föreslagna åtgärden bedöms inte medföra några större förändringar av FI:s arbetsuppgifter eller ansvarsområde då uppföljning och konsekvensbedömning bör kunna rymmas inom det ordinarie tillsynsarbetet.