



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) beslutar 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.

Strukturförändringar på den svenska bankmarknaden kan leda till att bankerna på den svenska bolånemarknaden kan komma att möta olika kapitalkrav för sina svenska bolåneexponeringar. FI har därför utvärderat hur det svenska banksystemets motståndskraft kan behållas samtidigt som en snedvridning av konkurrensen på marknaden motverkas och bedömer att dagens utformning av riskviktsgolvet behöver ändras. Detta är nödvändigt både för att säkerställa den finansiella stabiliteten, genom att behålla dagens nivå av kapitalkrav för bolåneexponeringar i Sverige, och för att upprätthålla konkurrensneutralitet på den svenska bolånemarknaden. Båda dessa mål kan uppnås genom att ersätta dagens riskviktsgolv med ett krav inom ramen för artikel 458 i tillsynsförordningen.

De kreditinstitut som 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 åtgärden. Det kapitalkrav som tidigare ställdes genom riskviktsgolvet för svenska bolån i pelare 2 kommer nu ställas i pelare 1. Den beslutade åtgärden har en begränsad effekt på kapitalkraven i kronor. Det beror på 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 systemrisk kopplade till svenska bolån som med dagens kapitalkrav. Svenska kreditinstitut kommer därmed vara fortsatt motståndskraftiga. Däremot innebär åtgärden att kapitalkraven och

kapitalnivåerna uttryckt i procent av riskvägda tillgångar minskar. 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. Men effekten på de svenska kreditinstitutens kapitalnivåer och kapitalkrav i kronor räknat är begränsad.

En konsekvens av att införa riskviktsgolvet genom artikel 458 i tillsynsförordningen blir att en större del av kapitalkraven hamnar i pelare 1. 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 träder 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.....	13
2.1	FI:s ställningstagande	13
2.2	Remissinstansernas synpunkter	13
2.3	Skäl för FI:s ställningstagande	15
2.4	Riskviktsgolvets buffertfunktionalitet	20
2.5	Åtgärdens tillämpningsområde.....	21
2.6	Ikraftträdande.....	22
3	Åtgärdens konsekvenser.....	23
3.1	Remissinstansernas synpunkter	23
3.2	Effekter på kapitalkravet	24
3.3	Effekter på MREL – nedskrivningsbara skulder	29
3.4	Effekter på resolutionsavgiften.....	30
3.5	Effekter på avgiften till insättningsgarantin	31
3.6	Konsekvenser för konkurrensen och marknaden.....	31
3.7	Konsekvenser för samhället och konsumenterna	31
3.8	Konsekvenser för Finansinspektion.....	32

1 Introduktion och bakgrund

1.1 Syfte

Finansinspektionen (FI) ändrar 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.

Ändringen föranleds 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 banker som verkar på den svenska bolånemarknaden kan komma att möta olika kapitalkrav för sina svenska bolåneexponeringar. FI har därför utvärderat hur det svenska banksystemets motståndskraft kan behållas samtidigt som en snedvridning av konkurrensen på marknaden motverkas och bedömer att dagens utformning av riskviktsgolvet behöver ändras. Detta är nödvändigt både för att säkerställa den finansiella stabiliteten, genom att behålla dagens nivå av kapitalkrav för bolåneexponeringar i Sverige, och för att upprätthålla konkurrensneutralitet på den svenska bolånemarknaden. Båda målen kan uppnås genom att ersätta dagens riskviktsgolv med ett krav inom ramen för artikel 458 i tillsynsförordningen.

Denna promemoria beskriver 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 beslutade ändringen i utformningen av riskviktsgolvet för svenska bolån görs med hänsyn till strukturförändringar på den svenska bankmarknaden. Den

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.

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 det svenska banksystemets motståndskraft kan behållas samtidigt som en snedvridning av konkurrensen på marknaden motverkas och bedömer att dagens utformning av riskviktsgolvet behöver ändras. Detta är nödvändigt både för att säkerställa den finansiella stabiliteten, genom att behålla dagens nivå av kapitalkrav för bolåneexponeringar i Sverige, och för att upprätthålla konkurrensneutralitet på den svenska bolånemarknaden.

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.

⁸ ”Betydande filial” enligt 1 kap. 5 § p. 22 lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse. Enligt riktlinjer från EBA om tillsyn över betydande filialer (EBA/GL/2017/14), som har antagits 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”.

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 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 systemrisk. 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 systemrisk 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

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.

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 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 gör det lättare att säkerställa att utländska kreditinstituts exponeringar mot svenska bolån omfattas av riskviktsgolvet. Åtgärden ger FI möjligheten att säkerställa dagens nivå på kapitalkrav för bolåneexponeringar i Sverige och upprätthålla konkurrensneutralitet ("level playing field") på den svenska bolånemarknaden.

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 i 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 medlemsstaten 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 inför nu, med stöd av artikel 458.2 i tillsynsförordningen, 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 beslutade åtgärden är 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.

Kommissionen fattade den 17 juli 2018 beslut om att inte föreslå till rådet att anta en genomförandeakt att avvisa åtgärden. FI antar därmed åtgärden, direkt med stöd av artikel 458.4 i tillsynsförordningen, 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 träder i kraft från och med den 31 december 2018 och gäller 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 hos berörda medlemsstater 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 också 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 ett riskviktsgrolv 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 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

¹¹ Prop. 2013/14:228 s. 125.

har FI informerat medlemmarna i Finansiella stabilitetsrådet om arbetet med den nu beslutade åtgärden.¹²

Den 28 mars 2018 remitterade FI en promemoria om förslaget där remissinstanserna fick möjlighet att komma med synpunkter på införandet av riskviktsgolvet för bolån inom ramen för artikel 458 i tillsynsförordningen. Remisstiden gick ut den 30 april 2018. Skriftliga synpunkter på förslaget har kommit in från Svenska Bankföreningen, Finansbolagens Förening, Sparbankernas Riksförbund, Näringslivets Regelnämnd, Riksbanken, Riksgäldskontoret och Boverket. Konkurrensverket, FAR och Bokföringsnämnden har meddelat att de inte har några synpunkter på förslaget. FI kommer att behandla remissinstansernas synpunkter i kommande avsnitt.

Den 24 maj 2018 underrättade FI Europaparlamentet, EU-rådet, EU-kommissionen, ESRB och EBA om den föreslagna åtgärden (EU-underrättelsen).¹³ Dessutom har berörda kreditinstitut fått tillfälle att yttra sig över EU-underrättelsen. Av dessa har endast Landshypotek Bank AB skickat in synpunkter i sak på EU-underrättelsen. Nordea Bank AB och Nordea Hypotek AB har inkommit med ett yttrande där bolagen har anfört att de inte har något ytterligare att anföra än vad som anges i remissvaret från Svenska Bankföreningen.

I juni 2018 överlämnade ESRB och EBA sina yttranden om FI:s föreslagna åtgärd till EU-rådet, EU-kommissionen och FI. ESRB finner att FI:s förslag till åtgärd är motiverat, lämpligt, proportionerligt och effektivt. ESRB delar FI:s bedömning av sårbarheter och risker kopplade till de svenska bolånen och bostadsmarknaden. Myndigheten skriver vidare att strukturförändringar på den svenska bankmarknaden kan minska effektiviteten i de nuvarande makrotillsynsåtgärderna i Sverige, i synnerhet användningen av pelare 2 för att hantera systemrisker. Detta kan leda till förändringar i intensiteten av makrotillsyns- eller systemrisker kopplade till bostadsmarknaden som kan utgöra en risk för finansiell stabilitet på nationell nivå.¹⁴ Även EBA stödjer FI:s bedömning av risker för den svenska ekonomin kopplade till svenska bolån och motsätter sig inte FI:s förslag till åtgärd.¹⁵

Med utgångspunkt i dessa yttranden och genom en egen utvärdering fattade kommissionen beslut den 17 juli 2018 om att inte föreslå till rådet att anta en

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.

¹³ EU-underrättelse om förändrad metod för tillämpning av riskviktsgolvet för svenska bolån, maj 2018, FI.

¹⁴ Opinion of the European Systemic Risk Board of 21 June 2018 regarding Swedish notification of a stricter national measure based on Article 458 of the CRR and related report, June 2018 (ESRB/2018/4), ESRB.

¹⁵ Opinion of the European Banking Authority on measures in accordance with Article 458 Regulation (EU) No 575/2013, June 2018 (EBA/Op/2018/06), EBA.

genomförandeakt att avvisa åtgärden. FI fattar nu beslutet om att införa riskviktsgolvet för bolån inom ramen för artikel 458 i tillsynsförordningen.

2 Motivering och överväganden

2.1 FI:s ställningstagande

FI ändrar 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.

2.2 Remissinstansernas synpunkter

Riksbanken stödjer FI:s förslag att ersätta riskviktsgolvet för svenska bolån i pelare 2 med ett motsvarande krav i pelare 1. Detta leder även till en ökad transparens och jämförbarhet mellan bankers kapitalkrav. Förslaget innebär att de berörda bankernas riskvägda tillgångar kommer att öka, vilket i förlängningen kan komma att stärka bankernas motståndskraft och gynna den finansiella stabiliteten.

Riksgäldskontoret välkomnar FI:s förslag till förändrad metod för tillämpning av riskviktsgolvet för bolån och att åtgärden överförs från pelare 2 till pelare 1. Detta förbättrar förutsättningarna för att de kapitalkrav och minimikrav på nedskrivningsbara skulder (MREL-krav), som ställs på banker och andra kreditinstitut som ger bolån till svenska hushåll, kan upprätthållas även vid betydande strukturförändringar på svensk bankmarknad.

Boverket tillstyrker Finansinspektionens förslag om ändrad metod för att beräkna riskviktsgolvet för svenska bolån. Förslaget innebär att dagens kapitalkrav kan bibehållas, vilket är viktigt för makroekonomisk stabilitet och ett uthålligt bostadsbyggande.

Svenska Bankföreningen har förståelse för motivet till att förändra tillämpningen av riskviktsgolvet, nämligen att vidmakthålla neutrala konkurrensförhållanden på den svenska bolånemarknaden mot bakgrund av förändringar i marknadsstrukturen. Bankföreningen ser vidare fördelar med den förändring som FI föreslår utifrån ett harmoniseringsperspektiv, det vill säga att den svenska regleringen så långt möjligt bör harmonisera med EU:s regelverk.

Bankföreningen menar att det framgår tydligt av tillsynsförordningen att det pelare 1-krav som FI avser att införa är en åtgärd för makrostabilitet som kan tas bort av FI utan särskilda europeiska beslutsprocesser i det fall man bedömer att risken som låg till grund för införandet av pelare 1-kravet upphört. Att det nya pelare 1-kravet i denna mening betraktas som ett buffertkrav av FI är viktigt för att inte förändringen ska riskera att medföra ökade systemrisk.

Bankföreningen anser dock att ett riskviktsgolv på 25 procent framstår som mycket långtgående i internationell jämförelse, särskilt med beaktande av att Sverige dessutom har såväl ett strikt amorteringskrav som ett bolånetak med

liknande syfte som riskviktsgolvet. Bankföreningen är av uppfattningen att det nu föreslagna riskviktsgolvet inte bör vara högre än 10 procent. Detta mot bakgrund av att artikel 458 i tillsynsförordningen enbart får tillämpas för att hantera makrorisker och inte för att hantera kreditrisk. Bankföreningen menar att eftersom FI är av uppfattningen att det inte skett någon förändring i den riskbedömning som gjordes när nuvarande riskviktsgolv infördes, där 10 procentenheten av golvet motiverades med systemrisk, bör det nu föreslagna riskviktsgolvet inte vara högre än 10 procent. Även *Finansbolagens Förening* har framfört samma uppfattning i frågan och med samma motivering, nämligen att ett krav högre än 10 procent inte kan införas med stöd av artikel 458. Enligt Föreningen kan krav utifrån återopade kreditrisker om 15 procent inte grundas på artikel 458 varför ett sådant krav avstyrks.

Bankföreningen anser vidare att åtgärder vidtagna enligt artikel 458 inte ska påverka beräkningen av den kontracykliska kapitalbufferten och att FI:s tolkning står i strid med tillämpliga regelverk. Bankföreningen har angett ett antal argument till stöd för denna uppfattning.¹⁶ Dessa utmynnar alla i slutsatsen att kapitalbaskrav som följer av artikel 458 i tillsynsförordningen inte ska beaktas vid beräkningen av institutspecifika kapitalbuffertvärden. Bankföreningen menar vidare att de systemriskerna som artikel 458 ska hantera inte heller innefattar en indirekt höjning av den kontracykliska kapitalbufferten genom en höjning av beräkningsunderlaget.

Bankföreningen framhåller även, ur ett riskperspektiv, att det ska vara säkerhetens hemvist och inte motpartens säte som ska vara avgörande för om en exponering omfattas av riskviktsgolvet eller inte.

Näringslivets Regelnämnd finner att underlaget på vissa punkter behöver kompletteras för att kunna ligga till grund för lagstiftning. Även om skälen till den ändring av legal grund som föreslås är redovisade i remisspromemorian så saknas en tydlig beskrivning av alternativ till det föreslagna nya riskviktsgolvet på 25 procent. Nämnden menar att det saknas en beskrivning av vilka effekterna hade blivit om FI istället skulle välja ett riskviktsgolv på halva denna procentsats, 12,5 procent.

Landshypotek Bank anger i sitt yttrande till FI över EU-underrättelsen att huvuddelen av bankens exponeringsvolym i hushållsexponeringsklassen är mot SME-kunder med pant i jordbruksfastighet. Banken tycker därför att det är rimligt att riskviktsgolvet tillämpas på just exponeringar med pant i bostadsfastigheter och inte på exponeringar med pant i kommersiella fastigheter, vilka kan ingå i fast egendom i hushållsexponeringsklassen.

¹⁶ För ytterligare information se Bankföreningens remissvar, <https://www.swedishbankers.se/media/3769/i180425y.pdf>.

2.3 Skäl för FI:s ställningstagande

2.3.1 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.¹⁷ 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.¹⁸

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 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 systemrisker. Dessa risker täcks inte fullt ut

¹⁷ Se även kapitel 4 "Höjning av riskviktsgolvet för svenska bolån" i Kapitalkrav för svenska banker, september 2014 (Dnr 14-6258), FI.

¹⁸ De systemrisker 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.

av de institutsspecifika 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.

2.3.2 Ett riskviktsgolv om 25 procent för bolån

2.3.2.1 Kalibrering av riskviktsgolvet

Riskviktsgolvets nuvarande nivå på 25 procent ska fortsatt gälla även efter den ändrade metoden för tillämpningen av kravet. FI delar inte den synpunkt som Bankföreningen och Finansbolagens Förening har framfört om att ett krav högre än 10 procent inte kan införas med stöd av artikel 458.

Riskviktsgolvet för svenska bolån infördes 2013 och reviderades sedan 2014. Golvet utgör idag ett viktigt inslag i FI:s kapitalkrav. FI ansåg redan från början att det var 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 bolånepportföljerna även i ett bredare och framåtblickande perspektiv. Nivån sattes först till 15 procent med motiveringen att kreditinstitutens IRK-metoder riskerar att inte fullt ut fånga kreditförlustrisken i svenska bolån.¹⁹ Golvet höjdes sedan till 25 procent för att även ta hänsyn till de bredare systemriskerna som enskilda kreditinstituts svenska bolån kan ge upphov till.²⁰ Den bedömning av riskerna i bostadsutlåningen som FI presenterade i samband med att riskviktsgolvet för bolån i pelare 2 infördes och sedan höjdes kvarstår.

Nivån på riskviktsgolvet har därmed fastställs på så sätt att det täcker både framtida förlustnivåer i de svenska bolånen vid en hög nivå av finansiell påfrestning och tar hänsyn till de bredare systemriskerna som svenska bolån kan ge upphov till. Ett riskviktsgolv om 25 procent bedöms vara tillräckligt för dessa ändamål. FI gör denna bedömning mot bakgrund av att sårbarheterna kopplade till den svenska bostadsmarknaden och svenska bolånen fortsätter att öka. Sammantaget leder dessa sårbarheter till ökade risker i makroekonomin och i förlängningen risker för den finansiella stabiliteten i Sverige.

FI delar inte heller Bankföreningens synpunkt att ett riskviktsgolv på 25 procent framstår som mycket långtgående med beaktande av att Sverige har såväl ett strikt amorteringskrav som ett bolånetak med liknande syfte som riskviktsgolvet. Åtgärderna kompletterar varandra men tar sikte på olika dimensioner av de sårbarheter som är kopplade till utvecklingen på bostadsmarknaden och hushållens skuldsättning. Riskviktsgolvet säkerställer kreditinstitutens motståndskraft (utbudssidan) medan amorteringskrav och bolånetak stärker hushållens motståndskraft (efterfrågesidan).

¹⁹ Riskviktsgolv för svenska bolån, maj 2013 (Dnr 12-11920), FI.

²⁰ Kapitalkrav för svenska banker, september 2014 (Dnr 14-6258), FI.

FI bevakar kontinuerligt utvecklingen såväl på bostadsmarknaden som i hushållens skuldsättning, i synnerhet de svenska bolånens utveckling. Beroende på utvecklingen kan FI komma att utvärdera och överväga en ändring av riskviktsgolvets nivå. I linje med artikel 458.4 i tillsynsförordningen kommer FI att överväga att åtgärden återkallas om makrotillsynsriskerna upphör att existera. Vidare kommer ramverket för de europeiska kapitalkraven att genomgå stora förändringar, till följd av den pågående översynen av EU:s kapitaltäckningsregler och när den senaste Baselöverenskommelsen ska implementeras på EU-nivå. Det innebär att FI kommer behöva se över de svenska kapitalkraven, inklusive kalibreringen av riskviktsgolvet, när det finns mer klarhet om hur de framtida internationella regelverken kommer se ut.

2.3.2.2 Definition av berörd portfölj

Den portfölj som omfattas av 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.

Bankföreningen anser att det ska vara säkerhetens hemvist och inte motpartens säte som ska vara avgörande för om en exponering omfattas av riskviktsgolvet eller inte. FI menar dock att den valda definitionen av berörd portfölj ser till att inte skapa ytterligare arbetsbörda för de kreditinstitut som omfattas eftersom den utgår ifrån och använder en redan befintlig definition i tillsynsförordningen. FI är medveten om att det kan finnas skillnader i den använda definitionen av relevanta exponeringar vid beräkningen av riskviktsgolvet jämfört med hur andra länder har valt att genomföra ett riskviktsgolv för bolån genom artikel 458. FI bedömer dock att dessa skillnader är begränsade och att fördelarna med att basera beräkningarna på rapporterade data i befintliga COREP-mallar överväger eventuella överlappningar.

När det gäller Landshypotek Banks synpunkt om vilka exponeringar som ska omfattas av åtgärden anser FI följande. Landshypotek Banks hushållsexponeringar omfattas redan idag av riskviktsgolvet för svenska bolån. FI:s ändring av metod för tillämpning av golvet innebär ingen förändring om vilka exponeringsklasser som omfattas av riskviktsgolvet för svenska bolån jämfört med tidigare. Enligt Finansinspektionens bedömning används jord- och skogsbruksfastigheter inom den exponeringsklass som omfattas av riskviktsgolvet för svenska bolån i stor utsträckning för bostadsändamål och i mindre utsträckning för näringsverksamhet. Landshypotek Banks svar föranleder därför ingen förändring av FI:s syn om att de exponeringar som klassificeras som hushållsexponeringar även fortsättningsvis ska omfattas av riskviktsgolvet för svenska bolån.

Således och i likhet med nuvarande beräkning av riskviktsgolvet i pelare 2 kommer beräkningen att grunda 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.

De institut som omfattas av åtgärden men som inte rapporterar enligt C 09.02 kan använda följande:

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

2.3.2.3 Definition av genomsnittlig riskvikt

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:

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

2.3.2.4 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.

2.3.2.5 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.²¹

FI noterar Bankföreningens synpunkter om att åtgärder vidtagna enligt artikel 458 inte ska påverka beräkningen av den kontracykliska kapitalbufferten. Men FI vidhåller sin bedömning att det kapitalkrav som tillkommer av att riskvikten höjs för exponeringar i Sverige med säkerhet i fastighet inom exponeringsklassen ”exponeringar mot hushåll” ska inkluderas i det minimikapitalkrav för relevanta exponeringarna som används när den institutspecifika kontracykliska kapitalbufferten ska beräknas. Genom att använda artikel 458 ökar riskvikterna i del tre, avdelning 2 i tillsynsförordningen och därmed de riskvägda tillgångarna för kreditriskexponeringarna. Både ESRB och EBA har i tidigare yttranden framhållit att de riskvägda tillgångarna ökar när ytterligare kapitalkrav införs i pelare 1. Detta innebär att de högre kapitalkraven också kommer att beaktas när det extra kapital som måste hållas för andra kapitalbuffertar, såsom den kontracykliska kapitalbufferten, fastställs.²²

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 gäller för Sverige i förhållande till det institutspecifika buffertvärdet. Den beslutade 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.

²¹ Det vill säga på samma sätt som med nuvarande riskviktsgränser, 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.

²² Assessment of the Belgian notification in accordance with Article 458 of Regulation (EU) No 575/2013 concerning the application of a stricter national measure for residential mortgage lending, February 2018, ESRB; and Opinion of the European Banking Authority on measures in accordance with Article 458 of Regulation (EU) No 575/2013, February 2018, (EBA/Op/2018/01), EBA.

- **Risikviktsgolvet för svenska bolån i pelare 2** på totalt 25 procent tas bort då det ersätts med ett risikviktsgolv 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.
- **Systemrisikbuffert/ 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.
- **Systemrisikbuffert 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.

2.4 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. Det innebär att FI måste ingripa, vilket kan leda till att kreditinstitutet måste avvecklas eller försättas i resolution. Ett högt minimikrav kan 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 makrotillsynsrisken 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.

2.5 Åtgärdens tillämpningsområde

2.5.1 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.²³ 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.

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 2.5.2.

²³ Därmed omfattas även utländska kreditinstituts dotterbolag belägna i Sverige.

2.5.2 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 nu beslutade 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.

2.6 Ikraftträdande

Åtgärden träder i kraft den 31 december 2018.

3 Åtgärdens konsekvenser

Följande avsnitt beskriver de effekter som 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 Remissinstansernas synpunkter

Svenska Bankföreningen delar inte FI:s uppfattning att åtgärdens effekt på de svenska bankernas kapitalnivåer och kapitalkrav i kronor räknat blir försumbar, ett uttryck som användes i remisspromemorian. Totalt sett ökar kapitalkraven med cirka 1,5 miljarder kronor, vilket inte kan anses som försumbart. Bankföreningen menar att FI borde välja en metodik som säkerställer att kraven i kronor räknat inte ökar till följd av att riskviktsgolvet flyttas från pelare 2 till pelare 1. Även *Näringslivets Regelnämnd* anger att åtgärdens effekt på kapitalkraven i nominella termer inte kan anses som försumbar. Nämnden menar därför att konsekvensutredningen behöver kompletteras med den exakta summan ökade kapitalkrav för bankerna, för att beslutsfattare och remissinstanserna själva ska få chansen att bilda sig en uppfattning om i fall summan är försumbar eller inte.

Bankföreningen anser även att den minskning av bankernas buffertutrymme som åtgärden innebär är en allvarlig och negativ konsekvens av förslaget. Det gör att svenska banker kommer att se sämre ut i en europeisk jämförelse trots att de kommer att vara lika välkapitaliserade efter förändringen som de är idag.

Bankföreningen menar vidare att nya regelverk som för närvarande förhandlas inom EU riskerar att ytterligare minska buffertutrymmet för de svenska bankerna, vilket riskerar att göra det dyrare och svårare att emittera AT1-instrument. Bankföreningen konstaterar att förslaget får konsekvenser för bankernas förutsättningar att emittera AT1-instrument även i ett annat hänseende. FI ålägger idag en 8 procent triggernivå på de största svenska bankernas AT1-instrument på grund av de höga svenska kapitalkraven. Bankföreningen menar att dessa triggernivåer, till följd av att kapitalkvoterna blir lägre, måste anpassas till EU-nivå för att bankerna fortsättningsvis ska kunna emittera sådana instrument med bra rating. Bankföreningen anser därför att de av FI kommunicerade triggernivåerna för bankernas AT1-instrument, som en konsekvens av nu föreslagen förändring, måste anpassas till den nivå, 5,125 procent, som följer av tillsynsförordningen. Annars riskerar även detta att göra det både dyrare och svårare för svenska banker att emittera AT1-instrument.

Sparbankernas Riksförbund avstyrker förslaget eftersom tillräcklig analys av effekterna av förslaget saknas. Förbundet menar att FI:s bedömning av åtgärdens konsekvens endast omfattar konsekvensen av aktiveringen av

artikel 458. Konsekvensen av vad som skulle ske om man bevarar status quo och fortsätter att tillämpa riskviktsgolvet i pelare 2 har inte analyserats. Förbundet anser samtidigt att det finns en uppenbar fördel med ett kapitalkrav baserat på artikel 458 i tillsynsförordningen och att en övergång till formellt beslutade kapitalkrav är önskvärd.

Riksgälden instämmer med FI:s analys av åtgärdens effekter på MREL-kraven, nämligen att ändringen i tillämpningen av riskviktsgolvet får betydelse för både nivån och sammansättningen av MREL-kravet. Den sammantagna effekten blir att MREL-kravet minskar något för de berörda bankerna och effekten på MREL blir störst för de banker som har en stor andel bolån i sin balansräkning.

Riksgälden delar slutligen FI:s analys om att åtgärden kan komma att påverka även principer som är kopplade till MREL-kravet, bland annat skuldandelsprincipen som innebär att minimikravet bör uppfyllas med en viss andel skulder. Riksgälden ser därmed ett behov av att göra vissa korrigeringar av hur skuldandelsprincipen tillämpas för att neutralisera effekterna.

3.2 Effekter på kapitalkravet

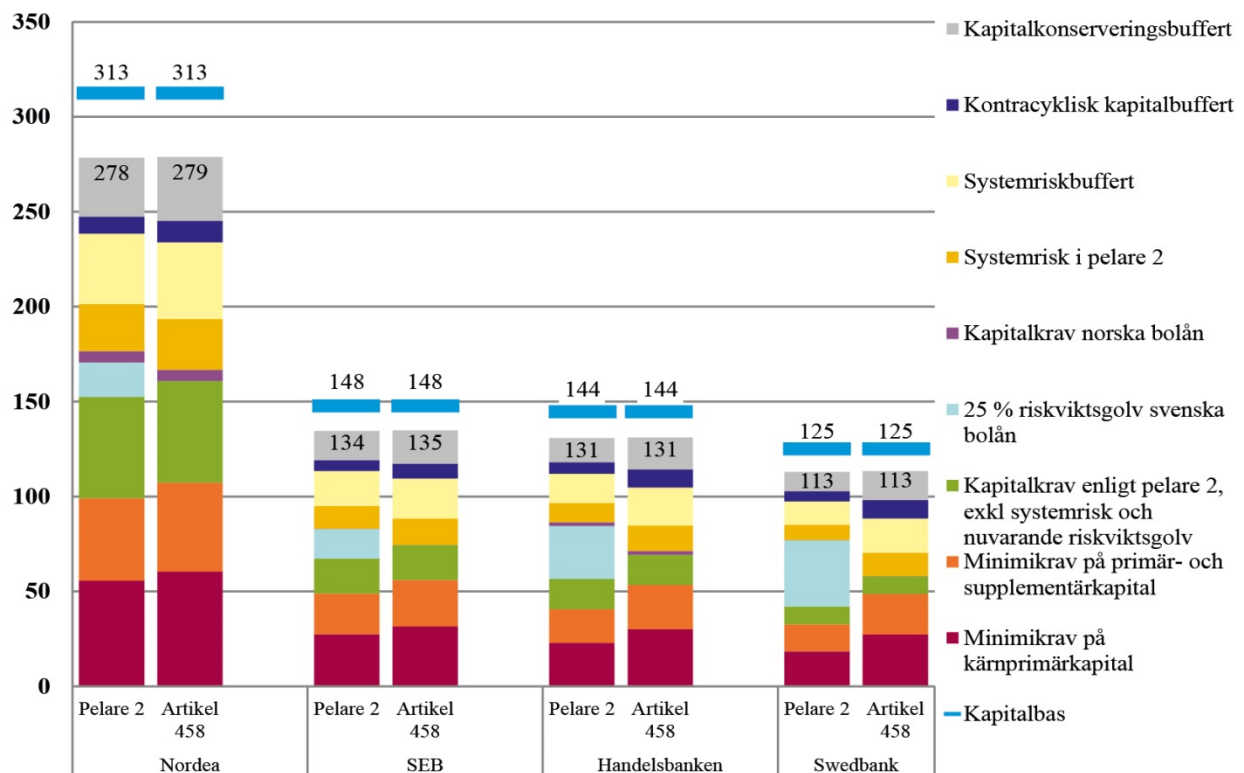
Kreditinstitutens samlade kapitalbehov påverkas inte nämnvärt av den beslutade åtgärden. Det kapitalkrav som tidigare ställdes genom riskviktsgolvet för svenska bolån i pelare 2 kommer nu att ställas i pelare 1. Förändringen i metoden för tillämpning av riskviktsgolvet för svenska bolån medför ändå en ökning av de totala kapitalkraven med cirka 1,4 miljarder kronor per sista kvartalet 2017. Sett isolerat kan detta belopp anses vara stort, såsom anført av Bankföreningen och Näringslivets Regelnämnd. FI bedömer dock att de berörda svenska kreditinstituten har kapital för att utan problem täcka detta belopp. Som jämförelse kan nämnas att de fyra storbankerna hade ett nettoresultat på totalt 105 miljarder kronor under 2017. FI menar därför att påverkan på det totala kapitalkravet i nominella termer är begränsad för de kreditinstitut som omfattas av åtgärden.

Detta kan dessutom jämföras med den situation som skulle uppstå om FI inte ändrade något utan fortsatte att tillämpa riskviktsgolvet i pelare 2, en situation som Sparbankernas Riksförbund lyfter fram. FI bedömer att den förändring i marknadsstrukturen, som Nordeas flytt innebär, kan leda till att banker som verkar på den svenska bolånemarknaden kan komma att möta olika kapitalkrav för sina svenska bolåneexponeringar. Ett sådant scenario skulle medföra dels minskat motståndskraft för det svenska banksystemet, med negativa konsekvenser för finansiell stabilitet, dels en snedvridning av konkurrensen på marknaden, vilket inte gagnar de svenska kreditinstitut för vilka det nuvarande riskviktsgolvet fortsatt skulle gälla. Genom att ersätta dagens riskviktsgolv med ett krav inom ramen för artikel 458 i tillsynsförordningen kan FI säkerställa den finansiella stabiliteten och upprätthålla konkurrensneutralitet på den svenska bolånemarknaden.

Bankföreningen menar att FI borde välja en metodik som säkerställer att kraven i kronor räknat inte ökar till följd av att riskviktsgolvet flyttas från pelare 2 till pelare 1. FI gör alltid en avvägning mellan olika tillgängliga alternativ i syfte att hitta den mest kostnadseffektiva lösningen som uppnår syftet med regleringen till minsta möjliga kostnad för de berörda kreditinstituten. FI bedömer att tillämpningen av riskviktsgolvet genom artikel 458 i tillsynsförordningen uppnår denna målsättning.

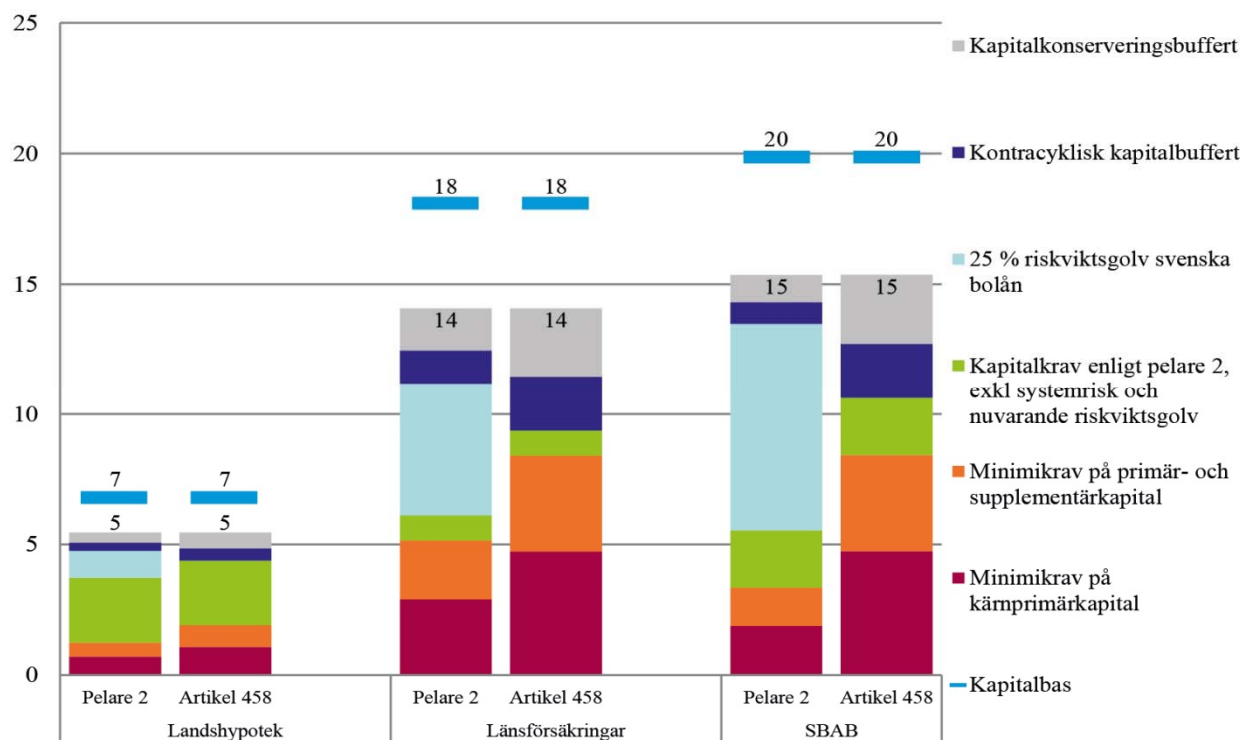
Diagram 1 och 2 illustrerar effekten på det totala kapitalkravet för några av de kreditinstitut som omfattas av åtgärden. Som ett resultat av hur åtgärden är utformad ökar riskvikten för svenska bolån i pelare 1 och därmed de riskvägda tillgångarna. Konsekvensen blir att minimikravet stiger liksom de 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.

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)

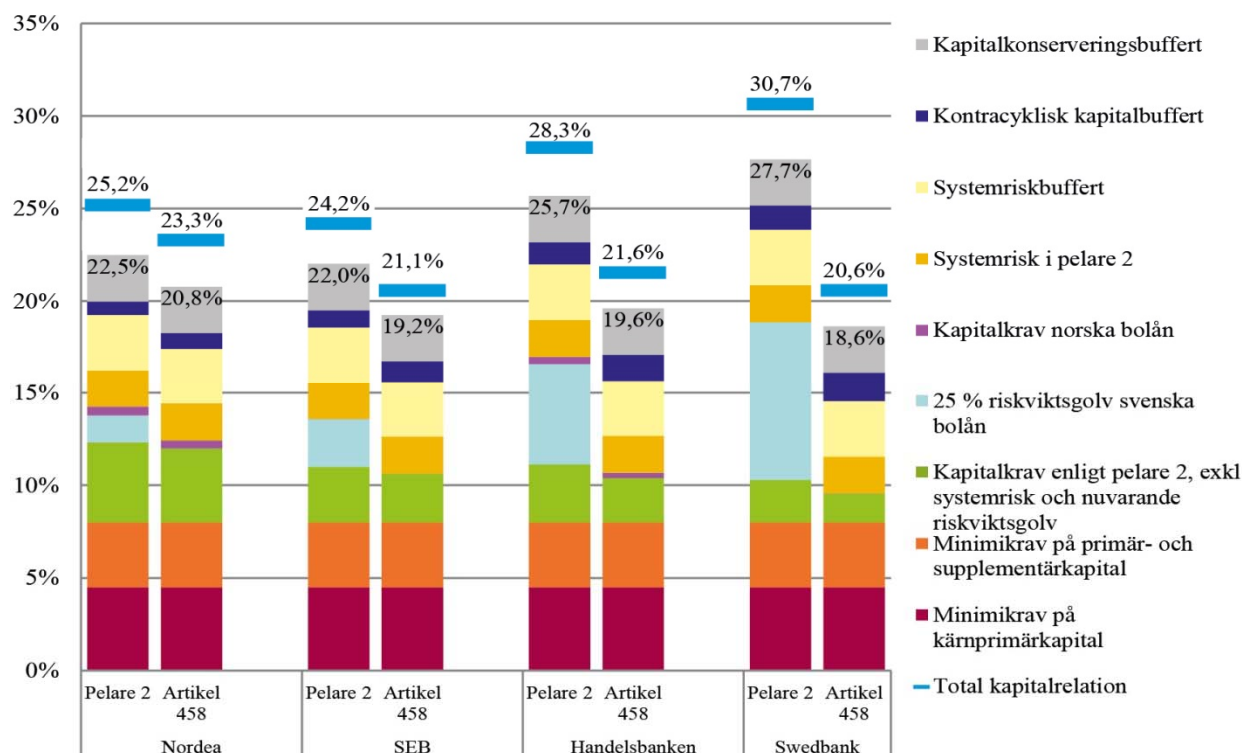


Anmärkning: Baserat på kapitalkraven per sista kvartalet 2017.

Det totala kapitalkravet uttryckt i procent av de riskvägda tillgångarna kommer däremot att minska till följd av den åtgärd som FI nu beslutar (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.

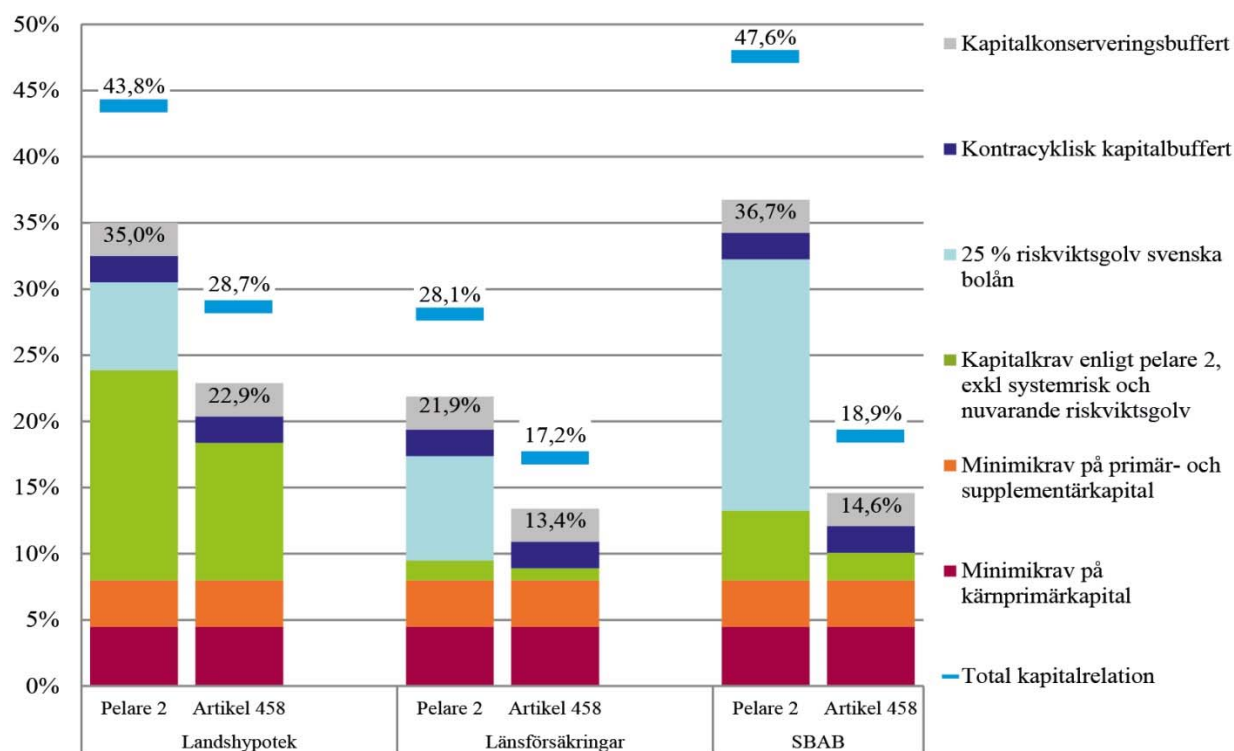
Samma resonemang gäller kreditinstitutens redovisade kapitalrelationer. Dessa kommer att sjunka när de riskvägda tillgångarna stiger, till följd av högre riskvikter för svenska bolån i pelare 1. Detta framgår även i diagram 3 och 4, som visar att de totala kapitalrelationerna minskar. Det är dock i detta 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 åtgärden har en direkt påverkan på FI:s samlade bedömning av kapitalkravet för kreditrelaterad koncentrationsrisk.²⁴ 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.

Åtgärden har sammanfattningsvis en begränsad 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 begränsad. Rent praktiskt innebär 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.

3.2.1 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 är väl medveten om de potentiella effekter som Bankföreningen ger uttryck för, bland annat på

²⁴ FI:s metoder för bedömning av enskilda risktyper inom Pelare 2, maj 2015 (Dnr 14-14414), FI.

prissättning av AT1-instrument, som skulle kunna uppstå i och med ett minskat buffertutrymme. FI bedömer dock att svenska kreditinstitut fortsatt kommer att ha en tillfredställande marginal, även efter att åtgärden har införts, vilket inte borde ha någon avgörande betydelse för de svenska kreditinstitutens förmåga att emittera denna typ av instrument.

Samtidigt är det viktigt att ha i åtanke att FI har 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 riskviktsgränser i pelare 2.

FI delar inte Bankföreningens synpunkt om att de av FI kommunicerade triggernivåerna för bankernas AT1-instrument måste anpassas till den nivå som följer av tillsynsförordningen, enbart på grund av den nu beslutade åtgärden. Det är också en fråga som FI kommer att utreda vidare i samband med införandet av EU:s genomförande av de senaste Baselstandarderna.

3.3 Effekter på MREL – nedskrivningsbara skulder

Den beslutade 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 (MREL²⁵-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 åtgärden kan komma att påverka MREL-kravet och principer som är kopplade till det.²⁶

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 metod²⁷ om hur MREL-kraven är utformade framgår vilka delar av kapitalkravet som bedöms vara relevanta för att säkerställa förlustabsorberings- och återkapitaliseringsbehoven i resolution.

²⁵ Minimum Requirement for own funds and Eligible Liabilities.

²⁶ 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.

²⁷ Tillämpning av minimikravet på nedskrivningsbara skulder, februari 2017 (Dnr RG 2016/425), Riksgälden.

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 riskviktsgrolv 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.

3.4 Effekter på resolutionsavgiften

Hanteringen 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.²⁸ De sammanlagda resolutionsavgifterna för ett år ska uppgå till en i lag fastställd procentsats av ett framräknat avgiftsunderlag.²⁹ 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 riskviktsgrolv 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 årsbokslut kommer inte den beslutade åtgärden att påverka resolutionsavgiften förrän 2020.

²⁸ 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.

²⁹ För 2018 uppgår avgiften till 0,125 procent. Avgiftsunderlaget består av summan av institutens skulder med avdrag för garanterade insättningar och vissa andra skuldposter.

3.5 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 förändras. Totalt sett påverkas dock inte uttaget av avgifter för insättningsgarantin.³⁰

3.6 Konsekvenser för konkurrensen och marknaden

Genom att fortsatt tillämpa riskviktsgolvet för svenska bolån, men i en annan form än idag, bidrar 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 begränsad 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 kreditinstitutet 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.

3.7 Konsekvenser för samhället och konsumenterna

Genom att upprätthålla kapitalkraven för alla kreditinstitut som är verksamma på den svenska bolånemarknaden säkerställer FI att de berörda kreditinstitutet förblir motståndskraftiga. Ett kreditinstitut som är välkapitaliserat och har god

³⁰ Det totala avgiftsuttaget uppgår till 0,1 procent av institutens totala garanterade insättningar.

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.

Åtgärden påverkar inte nämnvärt den totala kapitalnivån i nominella belopp 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.

3.8 Konsekvenser för Finansinspektion

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