

Datum 2014-09-08

FI Dnr 14-6258

Finansinspektionen
Box 7821
SE-103 97 Stockholm
[Brunnsgatan 3]
Tel +46 8 787 80 00
Fax +46 8 24 13 35
finansinspektionen@fi.se
www.fi.se

Kapitalkrav för svenska banker

Sammanfattning

Erfarenheterna från senaste finanskrisen resulterade i ett intensivt arbete för att stärka kapitaliseringen i den internationella banksektorn. G20-länderna nådde 2009 en global överenskommelse om åtgärder för att förbättra kapitaliseringen av banksystemen. Finansinspektionen (FI) tar nu ytterligare ett steg i den långa beslutsprocess som har krävts för att genomföra överenskommelsen. Berörda svenska myndigheter är sedan tidigare överens om att ytterligare skärpa kapitalkraven för de svenska bankerna, utöver de internationellt överenskomna nivåerna. De ställningstaganden som FI presenterar syftar till att det svenska banksystemet ska stå starkare rustat för att kunna stå emot framtida finanskriser.

Den 26 juni 2014 beslutade riksdagen lagar om förstärkta kapitaltäckningsregler. De nya lagreglerna trädde huvudsakligen i kraft den 2 augusti 2014. FI har bemyndigats att besluta om ett flertal frågor som sammantaget har en stor påverkan på bankernas kapitalkrav. FI anger nu hur kapitalkraven kommer att vara utformade.

FI:s ställningstaganden kan sammanfattas enligt följande:

- De fyra svenska storbankerna åläggs en systemriskbuffert på 3 procent i kärnprimärkapital från den 1 januari 2015 och ytterligare 2 procent i kärnprimärkapitalkrav inom ramen för pelare 2, vilket är i enlighet med överenskommelsen mellan Sveriges riksbank, Finansdepartementet och FI om högre kapitalkrav för systemviktiga banker (den så kallade novemberöverenskommelsen från 2011).
- FI höjer riskviktsgolvet för svenska bolån till 25 procent (från nuvarande 15 procent).
- Finanstilsynet i Norge har skärpt kraven på riskvikterna för norska bolån. FI kommer därför att inom ramen för pelare 2 införa ett riskviktsgolv för norska bolån på 25 procent, likt riskviktsgolvet för svenska bolån. Nivån kan eventuellt komma att justeras något efter diskussion med berörda företag.

- FI genomför den samlade kapitalbedömningen i pelare 2, det vill säga bedömningen av företagens individuella kapitalbehov, på så sätt att ett kapitalkrav i pelare 2 alltid tillkommer utöver kapitalkravet enligt de generella kapitalkraven i pelare 1. FI avser dock i normalfallet inte fatta ett formellt beslut om kapitalkravet i pelare 2. Så länge ett formellt beslut inte är fattat påverkar kapitalkravet i pelare 2 inte den nivå vid vilken de automatiska utdelningsrestriktioner som är kopplade till det kombinerade buffertkravet träder in.

FI har remitterat ett förslag på föreskrift där det kontracykliska buffertvärdet är satt till 1 procent för Sverige. Beslutet om föreskriften tas i anslutning till beslutet om ställningstagandena i denna promemoria. I promemorians konsekvensanalys har hänsyn tagits till föreskriften om det kontracykliska buffertvärdet.

Sammantaget innebär genomförandet av de förstärkta kapitaltäckningsreglerna en tydlig skärpning av kapitalkraven för svenska banker, i synnerhet för de systemviktiga storbankerna. Det totala kapitalbaskravet för de fyra storbankerna uppskattas variera mellan 19,0 och 24,3 procent och det totala kärnprimärkapitalkravet uppskattas variera mellan 14,7 och 19,0 procent.¹ FI bedömer att de svenska bankerna kommer att kunna uppfylla kraven. Behovet av fortsatta anpassningar gör samtidigt att vissa banker behöver vara försiktiga i sin kapitalplanering och visa återhållsamhet med åtgärder som minskar motståndskraften, som vinstutdelningar och aktieåterköp.

Samtidigt kan det konstateras att det internationella arbetet att ytterligare förstärka kapitaliseringen i banksystemet fortskrider. Bland annat kommer ett mått för bruttosoliditet att införas, eventuellt som ett tvingande krav från och med 2018. Baselkommittén arbetar också med att ta fram förslag för att likrikta riskviktsberäkningarna i syfte att begränsa skillnaderna mellan olika bankers interna modeller. En annan viktig aspekt är hur EU:s krishanteringsdirektiv kommer att genomföras och tillämpas eftersom det därigenom kan ställas krav på den förlustbärande kapacitet som en systemviktig bank ska ha om den skulle bli föremål för avveckling.

¹ Uppskattning baserat på ett flertal antaganden som redovisas i konsekvensanalysen i avsnitt 7.

1	Introduktion och bakgrund.....	5
1.1	Syfte.....	5
1.2	Synpunkter och genomförande.....	5
1.3	Bakgrund	6
1.4	Kapitalkravets beståndsdelar	8
1.5	Övergripande rättsliga förutsättningar.....	8
2	Den samlade kapitalbedömningen i pelare 2.....	10
2.1	Introduktion och bakgrund	10
2.2	Grundläggande rättsliga förutsättningar	11
2.3	Generellt om FI:s ställningstaganden	13
2.4	Grundläggande metodval för bedömningen av pelare 2 baskrav	14
2.5	Bedömning av kapitalplaneringsbufferten.....	16
2.6	Basel 1-golvet, pelare 2 baskrav och kapitalplaneringsbufferten.....	23
2.7	Typ av kapital	26
2.8	FI:s beslutsfattande	28
2.9	Genomlysning.....	34
3	Kapitalkrav för systemviktiga företag	37
3.1	Bakgrund	37
3.2	Övergripande beskrivning av kapitalkraven för systemrisk	38
3.3	Systemriskbufferten.....	39
3.4	Särskilt kapitalbaskrav för systemrisk i pelare 2	46
3.5	Buffert för globalt systemviktiga institut.....	48
3.6	Buffert för övriga systemviktiga institut	48
3.7	Sammanfattning av kapitalkraven för systemviktiga företag	49
4	Höjning av riskviktsgolvet för svenska bolån.....	50
4.1	Introduktion	50
4.2	Bakgrund	50
4.3	FI:s ställningstagande	52
4.4	Inkomna synpunkter	52
4.5	Rättsliga förutsättningar	55
4.6	Skälen för FI:s ställningstagande.....	57
4.7	Beskrivning av beräkningsmetoden.....	62
4.8	Riskviktsgolvets tillämpning för utländska filialer	66
5	Den kontracykliska kapitalbufferten	68

5.1	Introduktion	68
5.2	Ömsesidighet och fastställande av kontracykliskt buffertvärde för tredje land.....	68
6	Riskvikter för norska bolån	71
6.1	Introduktion	71
6.2	Bakgrund	71
6.3	Inkomna synpunkter	71
6.4	FI:s genomförande av Finanstilsynets begäran	72
7	Konsekvensanalys.....	73
7.1	Introduktion	73
7.2	Inkomna synpunkter	73
7.3	Effekter för de finansiella företagen.....	74
7.4	Konsekvenser för konkurrensen och marknaden.....	83
7.5	Konsekvenser för icke-finansiella företag och hushåll.....	84
7.6	Samhällsekonomiska konsekvenser	84
7.7	Slutsats.....	87

1 Introduktion och bakgrund

1.1 Syfte

En viktig slutsats från den senaste finanskrisen var att det behövs betydligt mer kapital i banksektorn. Denna promemoria beskriver Finansinspektionens (FI) ställningstaganden angående flera av de kapitalkravsbestämmelser som FI har bemyndigande att besluta om. Gemensamt för de frågor som här omfattas är att de är av stor vikt för det totala kapitalbaskravet för företagen och att genomförandet i första hand inte sker genom föreskrifter utan genom beslut eller praxis. Frågorna omfattar bland annat genomförandet av den så kallade novemberöverenskommelsen, det vill säga Sveriges riksbanks, Finansdepartementets och FI:s överenskommelse om nya kapitalkrav för svenska banker som offentliggjordes i november 2011.²

Frågorna som behandlas är storleken på systemriskbufferten, reciprocitet (ömsesidighet mellan länder) för den kontracykliska kapitalbufferten samt genomförandet av den samlade kapitalbedömningen i pelare 2. I den samlade kapitalbedömningen behöver FI även ta hänsyn till systemrisk. Detta påverkar den samlade kapitalbedömningen för de mest systemviktiga företagen och bedömningen av kapitalkravet för exponeringar mot bolån.

I denna promemoria används begreppet företag eller kreditföretag för alla institut (banker, kreditmarknadsföretag och värdepappersbolag) som omfattas av kapitaltäckningsreglerna.

1.2 Synpunkter och genomförande

FI remitterade den 8 maj 2014 en promemoria med förslag till ställningstaganden rörande utöver systemriskbufferten, reciprocitet och genomförandet av den samlade kapitalbedömningen också den kontracykliska kapitalbufferten. De synpunkter som FI har mottagit redovisas i anslutning till respektive ställningstagande. FI beslutar samtidigt med att ställningstagandena i denna promemoria behandlas också föreskriften om den kontracykliska kapitalbufferten. De synpunkter som har inkommit rörande detta tas alltså inte upp i denna promemoria utan i beslutspromemorian för den föreskriften.³

De ställningstaganden som FI beskriver i denna promemoria genomförs via olika förfaranden. De frågor som rör pelare 2 genomförs i FI:s tillsynsprocesser och de frågor som rör buffertkraven genomförs via formella beslut. Dessa processer beskrivs utförligare i anslutning till respektive ställningstagande.

² Se Nya kapitalkrav för svenska banker, pressmeddelande på fi.se, 25 november 2011.

³ FI Dnr 14-7010.

1.3 Bakgrund

1.3.1 *Nyttan av högre kapitalkrav*

I jämförelse med andra företag har banker och andra kreditföretag en hög skuldsättning, det vill säga en låg andel eget kapital i förhållande till övrig finansiering. Det är normalt lönsamt för dessa företags ägare att finansisera verksamheten med en stor andel lån. Det beror till stor del på statens underförstådda (implicita) och uttryckliga (explicita) garantier för banksystemet.

Väl fungerande finansiella marknader är centrala för samhällsekonomin. Den höga skuldsättningsgraden hos kreditföretag innebär att dessa är känsliga för störningar och förluster. I sådana lägen finns en risk för att kreditföretagen inte kan uppfylla sin roll i det finansiella systemet, vilket kan få stora negativa konsekvenser för samhällsekonomin. I värsta fall kan kreditföretag falla, med än värre konsekvenser som följd. Det finns därför ett betydande samhällsintresse i att kreditföretagen har tillräckligt med kapital för att fullfölja sina åtaganden även om de drabbas av förluster.

1.3.2 *Basel 3-överenskommelsen och genomförandet i EU*

Finanskrisen som bröt ut 2007 ledde till kraftfulla insatser för att värna den finansiella stabiliteten. I en deklaration från G20-mötet i Pittsburgh år 2009 presenterades en global överenskommelse om åtgärder för att bland annat förbättra kapitaliseringen av banksystemen. I december 2010 gav sedan Baselkommittén för banktillsyn (Baselkommittén) ut ett nytt ramverk för banker, den så kallade Basel 3-överenskommelsen.⁴

Basel 3-överenskommelsen innehöll ett stort antal åtgärder för att komma tillrätta med svagheter i de globala finansiella regleringarna. Åtgärderna riktade sig både mot finansierings- och likviditetsrisker och mot bankernas alltför svaga kapitalisering. I denna promemoria hanteras endast kapitaliseringen. På detta område kan Basel 3 enklast sammanfattas med att de nya reglerna kräver att bankerna håller mer kapital och att kapitalet ska vara av bättre kvalitet.

EU har valt att genomföra Basel 3-överenskommelsen som bindande regler. EU-kommissionen presenterade i juli 2011 förslag till ett nytt direktiv och en ny förordning som ska ersätta de tidigare gällande direktiven på området. Kapitaltäckningsdirektivet⁵ och tillsynsförordningen⁶ antogs av

⁴ Basel 3: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems, December 2010, samt uppdateringen i juni 2011, www.bis.org

⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag, om ändring av direktiv 2002/87/EG och om upphävande av direktiv 2006/48/EG och 2009/49/EG.

Europaparlamentet och Europeiska rådet den 26 juni 2013 och gäller från och med den 1 januari 2014.

1.3.3 EU-harmonisering och nationella åtgärder

Tillsynsförordningen består av i grunden så kallade fullt harmoniserade regler. Full harmonisering innebär att de enskilda medlemsländerna varken får tillämpa mindre strikta eller mer strikta regler än de som anges i EU:s regelverk. Förbudet mot att tillämpa striktare regler skiljer sig från Baselöverenskommelserna, som är överenskommelser om minimiregler. Syftet med att till fullo harmonisera reglerna inom EU är att främja EU:s gemensamma inre marknad för finansiella tjänster. För att de behöriga myndigheterna i respektive EU-land ändå ska kunna anpassa kapitalkraven till nivån på systemriskerna (ibland kallade makrotillsynsrisker) i landet och till risken i enskilda företag, finns det dock vissa specifika bestämmelser som innehåller både möjligheter och skyldigheter att tillämpa striktare regler.

I de EU-förhandlingar som föregick antagandet av kapitaltäckningsdirektivet och tillsynsförordningen företrädde Sverige en linje som innebar att de enskilda medlemsländerna skulle ha möjlighet att tillämpa striktare kapitalkrav om de bedömde att det var nödvändigt för att värna landets finansiella stabilitet. Dessa synpunkter vann också stöd hos rådet och Europaparlamentet. Förhandlingslinjen innebar att man såg ett behov av att balansera önskemålet om att harmonisera regleringen för att främja den inre marknaden och behovet av att främja den finansiella stabiliteten genom att på nationell nivå ha möjlighet att adressera lands- och företagsspecifika risker.

Bakgrunden till Sveriges förhandlingslinje var bland annat den tidigare nämnda novemberöverenskommelsen, som innebar att de svenska storbankerna ska ha högre kapitalkrav. I samband med att överenskommelsen presenterades framhölls att de svenska bankerna är mycket stora i förhållande till den svenska ekonomin och att de i stor utsträckning finansierar sig på de internationella kapitalmarknaderna. Dessa förhållanden bedömdes innebära särskilda utmaningar för att upprätthålla den finansiella stabiliteten i Sverige.

EU-regelverkets specifika möjligheter och skyldigheter att tillämpa striktare regler, för att anpassa kapitalkravet till nivån på systemriskerna i landet och till risken i enskilda företag, förutsätter att en myndighet utses att bedöma nivån på dessa risker. I Sverige är det FI som av lagstiftaren har utsetts att göra dessa bedömningar och fatta de beslut som följer därav.

⁶ 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.

1.4 Kapitalkravets beståndsdelar

Kapitalbaskravet i det nya regelverket består av flera olika beståndsdelar. Delarna presenteras kortfattat och översiktligt i detta avsnitt. Mer detaljer ges i promemorians övriga avsnitt.

För det första finns liksom tidigare ett *minimikapitalkrav*, beräknat enligt de detaljerade regler som anges i tillsynsförordningen. Detta kapitalkrav uppgår alltid till 8 procent av företagets riskvägda exponeringsbelopp.

Det nya kapitalkravsdirektivet introducerar utöver detta en ny typ av kapitalkrav som inte fanns i det tidigare regelverket, nämligen ett antal buffertkrav. Buffertkraven utgörs av fem olika buffertar:

- *Kapitalkonserveringsbufferten* uppgår till 2,5 procent av de riskvägda tillgångarna och gäller för alla företag.
- Nivån på den *kontracykliska kapitalbufferten* bestäms på nationell nivå av en utsedd myndighet vad avser kreditexponeringarna för respektive land.
- Dessutom finns det tre buffertar för systemrisk; *systemriskbufferten*, *kapitalbufferten för globala systemviktiga institut* och *kapitalbufferten för övriga systemviktiga institut*. Vilka företag som ska omfattas av buffertarna för systemrisk liksom nivån på dessa buffertkrav bestäms huvudsakligen på nationell nivå och kan alltså variera mellan företagen.

Slutligen ska den behöriga myndigheten, på samma sätt som tidigare, göra en individuell samlad kapitalbedömning av kapitalkravet för varje enskilt företag. Det extra kapitalbaskrav som denna bedömning resulterar i benämns *särskilt kapitalbaskrav* i regelverket, men kallas ofta för kapitalkravet enligt *pelare 2*. Detta till skillnad från de tidigare beskrivna kapitalkraven som ofta benämns kapitalkrav enligt *pelare 1*.

1.5 Övergripande rättsliga förutsättningar

EU har genomfört Basel 3-överenskommelsen som bindande regler genom tillsynsförordningen och kapitaltäckningsdirektivet.

Tillsynsförordningen innehåller tillsynskrav som de företag som omfattas, det vill säga kreditinstitut och värdepappersföretag, ska uppfylla. Därmed avses de krav som företagen måste uppfylla i fråga om kapital, likviditet, stora exponeringar, bruttosoliditet och rapportering. I tillsynsförordningen har även införts möjligheter för medlemsstaterna eller behöriga nationella myndigheter att använda ett antal specifika makrotillsynsåtgärder för att motverka systemriskerna på nationell nivå. Tillsynsförordningen är direkt tillämplig i

Sverige, det vill säga gäller som svensk lag så snart den trätt i kraft utan att några åtgärder behöver vidtas för att genomföra den.

Det nya kapitaltäckningsdirektivet innehåller bestämmelser om bland annat behöriga myndigheters metoder för att utöva tillsyn över företagen, bolagsstyrningsfrågor, krav på företagens riskhanteringssystem, sanktioner vid överträdelser av regelverket och bestämmelser om kapitalbuffertar.

Kapitaltäckningsdirektivet är till skillnad mot tillsynsförordningen inte direkt tillämplig i Sverige utan måste genomföras i svensk rätt. Riksdagen beslutade den 26 juni 2014 de lagar om förstärkta kapitaltäckningsregler genom vilka direktivet genomförs i Sverige, lagen (2014:968) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag (tillsynslagen) och lagen (2014:966) om kapitalbuffertar (buffertlagen). Dessa lagar innehåller i sin tur bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela vissa föreskrifter. I lagarna anges också att FI är behörig myndighet. Det är mot den bakgrunden som FI:s ställningstaganden i denna promemoria ska ses.

Europeiska bankmyndigheten (Eba) ges genom kapitaltäckningsdirektivet och tillsynsförordningen i uppdrag att inom vissa områden utarbeta förslag till bindande tekniska standarder som ska antas av EU-kommissionen innan de träder i kraft. Dessa tekniska standarder kommer sedan de antagits av kommissionen och trätt i kraft att ha samma bindande verkan som lag i Sverige. Därutöver ges Eba och i vissa sällsynta fall Europeiska systemrisknämnden (ESRB) möjlighet att meddela riktlinjer och rekommendationer. Dessa riktlinjer och rekommendationer är inte rättsligt bindande, men nationella tillsynsmyndigheter och de institut som omfattas ska ”med alla tillgängliga medel söka följa dessa”.⁷ FI anser att riktlinjer från de europeiska tillsynsmyndigheterna riktade till behöriga myndigheter eller finansmarknadsaktörer är att jämställa med svenska allmänna råd.⁸

⁷ Artikel 16.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1093/2010 av den 24 november 2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet.

⁸ Genomförande av de europeiska tillsynsmyndigheternas riktlinjer och rekommendationer, promemoria publicerad på fi.se den 18 februari 2013, Fi Dnr 12–12289.

2 Den samlade kapitalbedömningen i pelare 2

2.1 Introduktion och bakgrund

2.1.1 Introduktion

Detta avsnitt syftar till att beskriva FI:s ställningstaganden i ett antal grundläggande frågor som rör genomförandet av de regler som styr FI:s samlade bedömning av enskilda företags risker och kapitalbehov, den samlade kapitalbedömningen. Denna sker inom ramen för den så kallade pelare 2.

FI avser att framöver publicera ytterligare dokument i frågor som rör pelare 2, dels ett vägledningsdokument som avser företagens interna kapitalutvärdering, dels dokument som avser FI:s mer detaljerade metoder för att bedöma enskilda risktyper inom ramen för den samlade kapitalbedömningen. (För en förklaring av de olika begreppen, se avsnitt 2.1.2.)

2.1.2 Allmänt om pelare 2

Pelare 2 kompletterar de i tillsynsförordningen detaljreglerade kapitalkravsberäkningarna som ofta benämns pelare 1. Pelare 2 är samlingsnamnet för de regler som styr företagens *interna kapitalutvärdering* och FI:s *översyns- och utvärderingsprocess*, i vilken FI:s *samlade kapitalbedömning* utgör en viktig del.

De ställningstaganden som FI gör i detta avsnitt berör den del av pelare 2 som utgör FI:s samlade kapitalbedömning. Ställningstagandena kommer rimligen också att påverka hur företagen väljer att utforma sin interna kapitalutvärdering.

Varje företag som omfattas av reglerna om kapitaltäckning ska göra en så kallad intern kapitalutvärdering. Den ska genomföras på såväl solonivå som konsoliderad nivå, det vill säga för företaget i sig respektive för den grupp som företaget ingår i. Den behöver också regelbundet revideras för att hållas aktuell. Utvärderingen syftar till att belysa de risker som företaget är eller kan komma att bli exponerat för, hur dessa risker hanteras och därmed det kapital som företaget behöver. I FI:s översyns- och utvärderingsprocess ingår en bedömning av företagets interna kapitalutvärdering.

FI:s samlade kapitalbedömningar utgår från en allsidig analys av företaget. Förutom att en bedömning görs av i vilken utsträckning företaget behöver hålla extra kapital för att täcka risker eller riskelement som inte täcks av pelare 1 (detta extra kapital benämns fortsättningsvis *pelare 2 baskrav*), gör FI också en bedömning av företagets behov av att hålla en så kallad *kapitalplaneringsbuffert*. I pelare 2 baskravet kan i särskilda fall också ingå extra kapitalbaskrav för brister i styrformer, processer och rutiner.

2.1.3 Regelverkets omfattning

Reglerna gäller alla företag som omfattas av kapitaltäckningsregelverket, oavsett storlek. De gäller både på solonivå och på konsoliderad nivå. De ställningstaganden som görs i detta avsnitt avseende enskilda företag gäller därför också på gruppnivå för berörda företagsgrupper.

FI:s översyns- och utvärderingsprocess, i vilken den samlade kapitalbedömningen ingår, är för de allra största företagsgrupperna betydligt grundligare och mer omfattande än för de mindre företagen. För de största företagsgrupperna och företagen fastställs en samlad kapitalbedömning åtminstone årligen. För de flesta av de mindre företagen och företagsgrupperna däremot genomförs den samlade kapitalbedömningen mer sällan, detta så länge det inte finns någon indikation på betydande risker för den fortlöpande ekonomiska sundheten eller bristande efterlevnad av regelverk. Detsamma gäller på solonivå för de flesta av de företag som ingår i stora företagsgrupper.

2.2 Grundläggande rättsliga förutsättningar

2.2.1 EU-rättslig reglering

Reglerna om pelare 2 finns i artiklarna 73–110 i kapitaltäckningsdirektivet.⁹ Kapitaltäckningsdirektivet är till skillnad mot tillsynsförordningen inte direktverkande i Sverige utan måste genomföras i svensk rätt. I de avsnitt i promemorian som behandlar de rättsliga förutsättningarna för genomförandet av pelare 2 i Sverige refereras därför till de nya lagarna, tillsynslagen och buffertlagen.

2.2.2 Svensk lag

Kapitaltäckningsdirektivets bestämmelser om pelare 2 genomförs i svensk rätt genom 2 kap. tillsynslagen, 6 kap. 1–3, 4a–b och 5 §§ lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse (LBF), 8 kap. 3–8 §§ lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden (LVM) och en förordning (2014:993) om särskild tillsyn och kapitalbuffertar (förordningen om tillsynskrav och kapitalbuffertar).

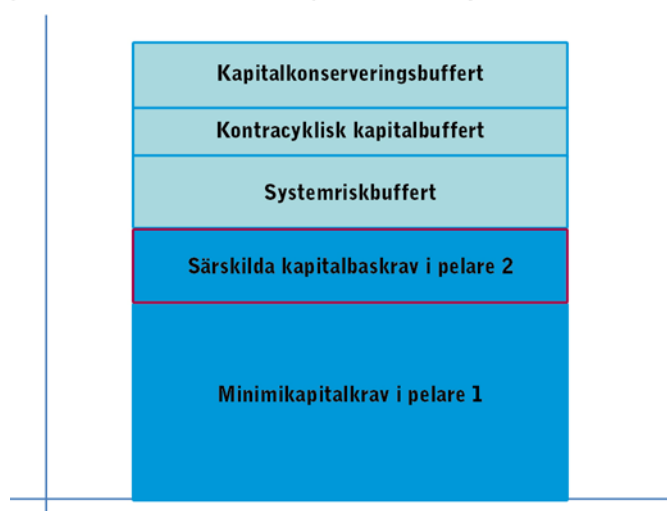
Bestämmelsen om särskilt kapitalbaskrav, 2 kap. 1 § tillsynslagen, ger FI rätt att besluta att ett företag ska ha ett kapitalbaskrav utöver den miniminivå som annars gäller (det vill säga utöver vad som krävs enligt tillsynsförordningen och buffertlagen). FI har rätt att besluta om ett särskilt kapitalbaskrav om FI i samband med en översyn och utvärdering anser att det behövs för att täcka risker som företaget är eller kan bli exponerat för och risker som företaget

⁹ Pelare 2 används inte som ett formellt begrepp i EU-regelverket. Det är ett begrepp som introducerats och används av Baselkommittén för banktillsyn.

utsätter det finansiella systemet för.¹⁰ Beslut om ett särskilt kapitalbaskrav kan dessutom fattas om företaget inte uppfyller kraven i 6 kap. 1–3, 4 a, 4 b och 5 §§ LBF om bland annat soliditet och likviditet, riskhantering och genomlysning eller motsvarande bestämmelser i LVM (8 kap. 3–8 §§ LVM).

Det framgår av den nämnda bestämmelsen i 2 kap. 1 § tillsynslagen att ett formellt beslutat särskilt kapitalbaskrav tillkommer utöver både minimikapitalkravet och kapitalbuffertarna. I 2 kap. 2 § i samma lag anges vidare att ett företag som inte uppfyller kapitalkraven enligt lagen om kapitalbuffertar men uppfyller övriga kapitalkrav (pelare 1 och särskilt kapitalbaskrav enligt pelare 2) kan drabbas av vissa ingripanden. Detta innebär med andra ord att det särskilda kapitalbaskravet utgör en utökning av minimikapitalkravet och alltså skjuter det kombinerade buffertkravet uppåt, i enlighet med diagram 2.1 nedan.¹¹

2.1 Det särskilda kapitalbaskravets placering i förhållande till minimikapitalkrav och buffertkrav i pelare 1 i tillsynslagen



I diagram 2.1 ovan, och även fortsättningsvis i detta avsnitt, illustreras de tre olika buffertarna för systemrisk – buffert för globala systemviktiga institut, buffert för övriga systemviktiga institut och systemriskbuffert – som en sammanhållen buffert som i detta avsnitt går under benämningen systemriskbuffert. Buffertens storlek, som den är angiven i diagrammet, ska inte ses som en indikation på det faktiska genomförandet av dem. Hur de tre olika buffertarna för systemrisk fungerar och hur de kommer att genomföras i Sverige, beskrivs i stället i avsnitt 3. Storleken på det särskilda kapitalbaskravet i pelare 2 i diagrammet är enbart ett exempel och ska inte heller det ses som indikativt för den faktiska storleken, som varierar mellan företagen och över tid. Detsamma gäller storleken på den kontracykliska kapitalbufferten.

¹⁰ FI:s översyn- och utvärderingsprocess regleras närmare i förordningen om tillsynskrav och kapitalbuffertar.

¹¹ Se avsnitt 7.2.11 i propositionen till tillsynslagen och buffertlagen, prop. 2013/14:228.

2.2.3 Ebas riktlinjer

Eba ges i artikel 107.3 kapitaltäckningsdirektivet i uppdrag att utfärda riktlinjer till de nationella tillsynsmyndigheterna i syfte att specificera de gemensamma förfarandena och metoderna för översyns- och utvärderingsprocessen. Den 7 juli lade Eba ut ett förslag på remiss på sin webbplats.¹² Riktlinjerna ska vara färdigställda senast den 31 december 2014.

Vidare har Eba genom artikel 8.1 i den förordning som styr myndighetens verksamhet¹³ fått i uppdrag att utarbeta en europeisk tillsynshandbok om tillsyn över finansiella institut i EU. Även denna handbok kan komma att ha viss inverkan på utformningen av FI:s översyns- och utvärderingsprocess och Eba avser färdigställa en första version av utvalda delar av handboken under 2014.

2.3 Generellt om FI:s ställningstaganden

2.3.1 Ställningstagandena i förhållande till EU-rätten

Det EU-regelverk och den svenska lag och förordning som styr pelare 2 och som övergripande beskrivits i avsnitt 2.2 lägger fast de grundläggande principerna för pelare 2, inklusive FI:s befogenheter. Kapitaltäckningsdirektivet (liksom i enlighet med detta tillsynslagen) lämnar samtidigt ett visst utrymme åt FI, liksom åt övriga nationella tillsynsmyndigheter, att praktiskt utforma översyns- och utvärderingsprocessen inklusive den samlade kapitalbedömningen. Detta utrymme kommer dock ytterligare att begränsas av de riktlinjer som Eba utarbetar på området. FI deltar aktivt i arbetet med Ebas riktlinjer och har därmed möjlighet att vara med och påverka deras innehåll. FI:s bedömning är att de ställningstaganden som läggs fast i denna promemoria är i överensstämmelse med det förslag till riktlinjer som Eba för närvarande remitterar.

Om det när Ebas riktlinjer har färdigställts mot förmodan skulle visa sig att de ställningstaganden som FI redovisar inte överensstämmer med slutliga riktlinjerna, kommer FI att vara beredd att ompröva utformningen av sina processer.

¹² Se *Consultation on guidelines for common procedures and methodologies for the supervisory review and evaluation process (SREP)* (EBA/CP/2014/14) på eba.europa.eu.

¹³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1093/2010 av den 24 november 2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska bankmyndigheten), om ändring av beslut nr 716/2009/EG och om upphävande av kommissionens beslut 2009/78/EG. Se även Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1022/2013 av den 22 oktober 2013 om ändring av förordning (EU) nr 1093/2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska bankmyndigheten), när det gäller tilldelning av särskilda uppgifter till Europeiska centralbanken enligt rådets förordning (EU) nr 1024/2013.

2.3.2 Berörda områden

FI har identifierat fem områden som rör genomförandet av pelare 2-regelverket inom vilka FI bedömer att det finns behov av att tydliggöra hur FI avser att utföra den samlade kapitalbedömningen. FI:s ställningstaganden inom dessa fem områden har sammantaget en betydande påverkan på vilken kapitalnivå företagen behöver hålla utöver pelare 1-kraven. De fem områdena är:

- Grundläggande metodval för FI:s bedömning av pelare 2 baskrav
- Bedömning av kapitalplaneringsbufferten
- Basel 1-golvet, pelare 2 baskrav och kapitalplaneringsbufferten
- Typ av kapital
- FI:s beslutsfattande

I efterföljande avsnitt redogörs för FI:s ställningstagande inom respektive område tillsammans med de rättsliga förutsättningarna och skälen för FI:s ställningstagande. I vissa av avsnitten görs också vissa klargöranden om det praktiska genomförandet. Slutligen redovisas hur FI kommer att bidra till en förbättrad genomlysning av den samlade kapitalbedömningen i pelare 2.

2.4 Grundläggande metodval för bedömningen av pelare 2 baskrav

2.4.1 Introduktion till frågeställningen

Lagstiftningen lämnar utrymme åt FI att utforma de metoder som ska ligga till grund för FI:s samlade kapitalbedömning i pelare 2. FI:s bedömning av företagets samlade risknivå är avgörande för storleken på pelare 2 baskravet. I följande avsnitt redovisas FI:s syn på hur kapitalkraven för de enskilda riskerna ska vägas samman. Det påverkar särskilt hanteringen av risker som också täcks av pelare 1.

Den mer detaljerade bedömningen av nivån på risken för de enskilda riskområden som genomförs i den samlade kapitalbedömningen omfattas inte av denna promemoria. FI avser dock att framöver separat remittera de första av flera planerade metoddokument avseende enskilda riskslag. Detta som ett led i FI:s övergripande ambition att genomlysa den samlade kapitalbedömningen genom att tydliggöra bedömningskriterierna.

2.4.2 FI:s ställningstagande

De risker som omfattas av pelare 2 baskravet tillkommer alltid *utöver* de risker pelare 1 omfattar. Det innebär att en enskild risk aldrig kommer bedömas vara lägre än vad pelare 1 anger. Dessutom tillkommer risker eller riskelement som pelare 1 inte täcker.

2.4.3 *Inkomna synpunkter*

Kommuninvest anför att det finns en stor risk för subjektiva bedömningar mot bakgrund av att FI skriver att FI kan bedöma att företagets interna kapitalutvärdering uppfyller de krav regelverket ställer samtidigt som FI inte accepterar företagets slutsats angående nivån på kapitalbehovet. Kommuninvest förväntar sig att FI på sikt tydliggör sina bedömningskriterier.

Sparbankernas Riksförbund efterlyser mer detaljerade beskrivningar av FI:s metoder för bedömning av företagets samlade kapitalbehov och vägledningsdokumentet om pelare 2.

2.4.4 *Rättsliga förutsättningar*

FI ska enligt 2 kap. 1 § tillsynslagen besluta att ett företag under vissa förutsättningar ska uppfylla ett särskilt kapitalbaskrav *utöver* vad som krävs enligt tillsynsförordningen och buffertlagen.¹⁴

Vidare bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen utser i 10 kap. 2 § 4 tillsynslagen att meddela föreskrifter om de omständigheter som ska beaktas vid fastställandet av en lämplig nivå för kapitalbasen i samband med en översyn och utvärdering av ett företag. Med anledning därav följer av 9 § förordningen (2014:993) om särskild tillsyn och kapitalbuffertar (förordningen om tillsynskrav och kapitalbuffertar) att FI i sin tillsyn ska följa de bestämmelser om översyns- och utvärderingsprocess som finns i artiklarna 97–101 i kapitäläckningsdirektivet.

Förordningen reglerar följaktligen vilka områden FI ska bedöma inom ramen för översyns- och utvärderingsprocessen. Det står emellertid inte något om vilken metod som ska tillämpas i bedömningen. Denna fråga lämnas alltså till FI att bestämma.¹⁵

2.4.5 *Skälen till FI:s ställningstagande*

Av de rättsliga förutsättningarna framgår att FI har befogenhet att ålägga ett företag ett särskilt kapitalbaskrav och att bedömningen av storleken på det särskilda kapitalbaskravet ska baseras på FI:s översyns- och utvärderingsprocess. I denna process ingår en genomgång av samtliga substantiella risker som ett företag är eller kan komma att bli exponerat för och risker som ett företag medför för det finansiella systemet. Det faktum att bedömningen

¹⁴Det kan därutöver vara värt att notera att enligt artikeln 104.1.d kapitäläckningsdirektivet kan de behöriga myndigheterna även kräva att företag i samband med kapitalbaskraven tillämpar en särskild reserveringspolitik eller behandlar tillgångar på ett särskilt sätt. Detta ryms enligt sida 222 i prop. 2013/14:228 inom FI:s befogenhet att förelägga företag att vidta olika former av åtgärder i t.ex. 15 kap. LBF.

¹⁵ Som tidigare påpekats har dock Eba bemyndigats att utfärda riktlinjer.

omfattar samtliga substantiella risker innebär att den omfattar både de risker som inte täcks av pelare 1 och de som täcks där. De risker som endast delvis eller inte alls täcks av pelare 1 ska i sin helhet täckas av vad FI benämner pelare 2 baskrav. FI menar att syftet med pelare 2 baskravet är detsamma som syftet med minimikapitalkravet i pelare 1. Den enda skillnaden är att medan pelare 1 är begränsat till de i pelare 1 specificerade riskerna och beräkningsmetoderna ska bedömningen av pelare 2 baskravet omfatta samtliga risker och riskelement.

Den samlade kapitalbedömningen i pelare 2 omfattar alltså både de risker som täcks av pelare 1 och de som inte gör det. FI anser att det är lämpligt att FI som tillsynsmyndighet och utfärdare av föreskrifter på området inte heller i pelare 2 frångår den av regelverket föreskrivna riskmätningmetoden, alltså beräkningen enligt pelare 1, för de risker och riskelement som täcks av pelare 1 så länge pelare 1 inte kan sägas underskatta den faktiska risken.

2.4.6 Klargörande om den interna kapitalutvärderingen

I motsats till FI väljer en del företag att hantera sin egen beräkning av kapitalbehovet, som genomförs i den interna kapitalutvärderingen, som en i förhållande till pelare 1 separat och parallell beräkning. Det innebär att slutresultatet av en sådan beräkning mycket väl kan innebära såväl ett lägre kapitalbehov som ett större kapital än vad som följer av pelare 1. Det är särskilt framträdande för de företag som räknar med betydande positiva effekter från diversifiering.

En del av översyns- och utvärderingsprocessen innebär att FI ska bedöma kvaliteten på företagets interna kapitalutvärdering. FI kan bedöma att ett företags interna kapitalutvärdering, det vill säga företagets *processer* för att bedöma sina risker, är tillfredsställande trots att FI anser att riskerna och därmed *kapitalbehovet* i pelare 2 baskrav är högre än vad företagets egna beräkningar i denna del kommer fram till. FI kan alltså inom ramen för samma översyns- och utvärderingsprocess bedöma att företagets interna kapitalutvärdering uppfyller de krav regelverket ställer, samtidigt som FI i sin samlade kapitalbedömning inte accepterar företagets slutsats angående den aggregerade nivån på risken och därmed nivån på kapitalbehovet.

FI planerar framöver att remittera ett vägledningsdokument som anger vilka förväntningar FI har på företagets interna kapitalutvärdering mot bakgrund av det nya kapitaltäckningsregelverket och FI:s ställningstaganden rörande den samlade kapitalbedömningen som beskrivs i denna promemoria.

2.5 Bedömning av kapitalplaneringsbufferten

2.5.1 Introduktion till frågeställningen

Den samlade kapitalbedömningen innehåller förutom en bedömning av storleken på pelare 2 baskravet också en bedömning av företagets behov av att

hålla vad FI kallar kapitalplaneringsbuffert. Eftersom regelverket inte föreskriver hur storleken på kapitalplaneringsbufferten ska bedömas är det lämpligt att FI klargör sin syn på detta.

Genomförandet av kapitaltäckningsdirektivet medför nya krav på företagen att hålla kapitalbuffertar i pelare 1. Det behöver därför klargöras hur kapitalplaneringsbufferten i pelare 2 förhåller sig till de nya kapitalbuffertarna, det vill säga om de helt eller delvis täcker samma risk och har samma syfte och därför helt eller delvis är överlappande.

2.5.2 *FI:s ställningstagande*

Det kapital som ett företag håller för att täcka kapitalkonserveringsbufferten får också användas för att täcka kapitalplaneringsbufferten, med undantag för den del som avser att täcka försämringar av kapitaltäckningen under en *normal lågkonjunktur*.

Det kapital som ett företag håller för att täcka minimikapitalkrav och övriga buffertkrav får med det ovan angivna undantaget inte användas för att täcka kapitalplaneringsbufferten.

Kapitalplaneringsbufferten ska vara av sådan storlek att den åtminstone täcker de försämringar av kapitaltäckningen som kan uppstå vid en *svårartad men inte osannolik* finansiell påfrestning. Storleken på bufferten beräknas lämpligen genom scenarieanalyser/stresstester, som speglar ett sådant scenario.

2.5.3 *Inkomna synpunkter*

Svenska bankföreningen är av uppfattningen att samtliga kapitalbuffertar ska få användas för att täcka kapitalplaneringsbufferten. Av proposition 2013/14:229 s. 137 framgår att kapitalbuffertarna ska ses som stötdämpare vars huvudsakliga syfte är att undvika att instituten bryter mot de kapitalbaskrav som följer av tillsynsförordningen och kapitaltäckningsdirektivet. Således samma syfte som kapitalplaneringsbufferten. FI:s tolkning, att syftet med buffertarna för systemrisk och den kontracykliska kapitalbufferten är skiljt från kapitalkonserveringsbufferten, är en långtgående tolkning. Syftet är detsamma för samtliga kapitalbuffertar.

Finansbolagens förening anser att samtliga kapitalbuffertar kan användas för att täcka kapitalplaneringsbufferten.

Kommuninvest anför att det finns en uppenbar risk till alltför subjektiva grunder för bedömningen av storleken på en tillräckligt stor kapitalplaneringsbuffert och förväntar sig att FI på sikt tydliggör sina bedömningskriterier.

2.5.4 Rättsliga förutsättningar

2.5.4.1 Kapitalplaneringsbufferten

Enligt 2 kap. 1 § tillsynslagen, ska ett särskilt kapitalbaskrav åläggas när ett företag inte uppfyller kraven i bland annat 6 kap. 2 § LBF eller 8 kap. 4 § LVM. Bestämmelsen i 6 kap. 2 § LBF och motsvarande bestämmelse i 8 kapitlet 4 § LVM reglerar kraven på företagens interna kapitalutvärdering och anger att företagen ska ha infört sunda, effektiva och heltäckande processer för att fortlöpande värdera och upprätthålla internt kapital som till belopp, slag och fördelning är tillräckligt för att täcka arten och nivån på de risker som de är eller kan bli exponerade för.

I förarbetena anges att bestämmelsen innebär att företagen bör ha inrättat strategier och metoder för att fortlöpande hålla kapitalet på en tillräcklig nivå (prop. 2006/07:5, sida 137).

2.5.4.2 Kapitalbuffertarna i pelare 1

Kapitalbuffertarna regleras i buffertlagen. Det finns fem olika buffertar, tre som syftar till att täcka systemrisk (buffert för globala systemviktiga institut, buffert för övriga systemviktiga institut och systemriskbuffert, vilka här tillsammans benämns systemriskbuffert i diagrammen) samt en kapitalkonserveringsbuffert och en kontracyklisk kapitalbuffert.

Företagen ska räkna fram det extra kapitalkrav som de ska uppfylla med anledning av buffertarna, det så kallade kombinerade buffertkravet. Om det kombinerade buffertkravet inte upprätthålls aktualiseras vissa specifika ingripandeåtgärder i form av bland annat utdelningsrestriktioner, se avsnitt 2.8.2.2 och 8 kap. buffertlagen.¹⁶

Syftet med kapitalbuffertarna, såsom buffertarna beskrivs i avsnitt 5.3.1 i propositionen till tillsynslagen och buffertlagen, prop. 2013/14:228, är att de ska kunna användas som tillfälliga stöddämpare för att täcka förluster vid dåliga tider och därmed förhindra att företagen bryter mot kapitalbaskraven i tillsynsförordningen. Denna skrivning motsvaras till viss del av kapitaltäckningsdirektivet, skäl 80 i ingressen, som anger att syftet med kapitalkonserveringsbufferten och den kontracykliska kapitalbufferten är att de ska kunna utnyttjas *under kritiska perioder*. Vad avser den kontracykliska kapitalbufferten framhålls även särskilt att den bör bemöta en cyklisk systemrisk förknippad med i huvudsak alltför kraftig kreditillväxt i det finansiella systemet och att den därmed kommer att variera över tiden.

¹⁶ Förutom de automatiska rättsliga konsekvenserna kan tillsynsmyndigheter överväga andra kompletterande ingripandeåtgärder, som anges i lag. Dessa ingripandemöjligheter kommer att utökas ytterligare i och med kommande genomförande av krishanteringsdirektivet.

I avsnitt 7.2.9 i propositionen framgår att systemriskbufferten syftar till att förhindra eller minska långsiktiga icke-konjunkturbetingade systemrisker eller makrotillsynsrisker.

2.5.5 Skälen för FI:s ställningstagande

2.5.5.1 Kapitalplaneringsbuffertens förhållande till buffertkraven i pelare 1

Kravet på att företaget *fortlöpande* ska upprätthålla ett internt kapital som är tillräckligt innebär att företaget behöver hålla kapital utöver den nivå som innebär att alla risker och riskelement täcks, alltså utöver minimikravet enligt pelare 1 samt pelare 2 baskrav. Detta kallar FI för kapitalplaneringsbuffert.

Skulle företaget inte hålla en tillräcklig kapitalplaneringsbuffert bryter det mot 6 kap. 2 § LBF eller 8 kap. 4 § LVM. Det utgör grund för FI att besluta om ett särskilt kapitalbaskrav i enlighet med 2 kap. 1 § i tillsynslagen.

Kapitalplaneringsbufferten är därför en del av det särskilda kapitalbaskravet om företaget bryter mot kravet att hålla en tillräcklig kapitalplaneringsbuffert, men endast då. Detta till skillnad från den del av det särskilda kapitalbaskravet som grundar sig i FI:s möjlighet att besluta att ett företag ska hålla kapital för att täcka risker eller riskelement som inte täcks av pelare 1, alltså pelare 2 baskrav. FI har rätt att fatta beslut om Pelare 2 baskrav även om företaget har en kapitalbas som är tillräckligt stor för att täcka dessa risker, se 2 kap. 1 § tillsynslagen.

Såsom framgår av resonemanget ovan skiljer sig den rättsliga grunden för kravet på att hålla en kapitalplaneringsbuffert från grunden för kravet på att hålla övrigt pelare 2-kapital, det kapital som FI benämner pelare 2 baskrav. FI menar därför att kapitalplaneringsbufferten inte bör betraktas som en del av minimikravet på kapital, på det sätt som pelare 2 baskrav betraktas, utan som just en buffert. Det finns därför behov av att klargöra hur kapitalplaneringsbufferten samspelar med de buffertkrav som specificeras i buffertlagen, nämligen kapitalkonserveringsbufferten, de tre buffertarna för systemrisk och den kontracykliska kapitalbufferten.

Kapitalkravet enligt pelare 1 och pelare 2 baskrav syftar till att täcka förluster som kan uppstå i en *mycket svår finansiell påfrestning* och utgör det yttersta skyddet för insättare och andra fordringsägare, stat och skattebetalare i en situation när banken riskerar att behöva avvecklas. Eftersom kapitalkravet ska upprätthållas fortlöpande måste företaget hålla en buffert för att inte mindre osannolika förluster ska leda till att kapitalkravet underskrids.

Samtliga buffertkrav utgör stötdämpare mot att företaget bryter mot minimikapitalkravet i så måtto att det faktum att ett företag bryter mot buffertkraven inte enbart i sig utgör ett tillräckligt skäl för att FI ska ha rätt att återkalla tillståndet för företaget. Detta till skillnad mot om företaget

underskrider minimikapitalkravet. FI anser dock att detta faktum inte innebär att samtliga buffertkrav har exakt samma syfte. Det finns andra aspekter som skiljer dem åt.

Kapitalkonserveringsbuffertens syfte överlappar med kapitalplaneringsbuffertens eftersom båda syftar till att utgöra en marginal ner till minimikapitalkravet. Det är därför rimligt att det kapital som är avsatt för att täcka en kapitalkonserveringsbuffert också, åtminstone till en del, ska få användas till att täcka kapitalplaneringsbufferten. I avsnitt 5.3.1 i propositionen anges att kapitalkonserveringsbufferten likt de andra buffertarna ska kunna användas som en tillfällig stöddämpare för att täcka förluster vid dåliga tider och därmed förhindra att instituten bryter mot kapitalbaskraven i tillsynsförordningen. FI tolkar begreppet dåliga tider i ljuset av skäl 80 i ingressen till kapitaltäckningsdirektivet som anger att kapitalkonserveringsbufferten får användas *under kritiska perioder*. FI anser att begreppet *kritisk period* i detta sammanhang bör förstås som en finansiell påfrestning som går utöver en *normal lågkonjunktur*. FI utgår i sin kapitalbedömning ifrån att det värsta året under en normal lågkonjunktur inträffar ungefär vart sjunde år. Om företagets intjäning inte är tillräcklig för att täcka negativa finansiella påfrestningar under ett sådant år, behöver företaget hålla kapital utöver kapitalkonserveringsbufferten för att täcka detta.

Även om de tre buffertarna som syftar till att täcka systemrisk inte hanteras separat från kapitalkonserveringsbufferten (och den kontracykliska kapitalbufferten) i fråga om vilka rättsliga konsekvenser som ska inträda om det totala buffertkravet underskrids, är syftet med dessa buffertar tydligt skilt från kapitalkonserveringsbuffertens och även från syftet med att hålla en kapitalplaneringsbuffert. De tre buffertarna för systemrisk ska förhindra eller minska långsiktiga icke-konjunkturbetingade systemrisker eller makrotillsynsrisker, vilket kapitalplaneringsbufferten inte syftar till. I bedömning av kapitalplaneringsbuffertens storlek omhändertas inte de systemrisker som de tre systemriskbuffertarna ska täcka. FI menar därför att det kapital som hålls för att täcka de tre buffertarna för systemrisk inte får användas för att täcka kapitalplaneringsbufferten.

I skäl 80 i ingressen till kapitaltäckningsdirektivet anges att kapitalkonserveringsbufferten liksom den kontracykliska kapitalbufferten ska kunna utnyttjas under kritiska perioder. FI menar dock att syftet med den kontracykliska kapitalbufferten inte enbart kan fastställas med stöd av detta. FI anser att även om skälet i ingressen anger att den kontracykliska kapitalbufferten ska kunna utnyttjas under kritiska perioder innebär det faktum att denna buffert kommer att bestämmas av FI och variera över tid att dess syfte inte är helt likställt med kapitalkonserveringsbuffertens. Vidare framhålls i propositionen att den kontracykliska kapitalbufferten avser att bemöta en cyklisk systemrisk förknippad med i huvudsak alltför kraftig kredittillväxt i det finansiella systemet (motsvarande skrivning återfinns i skäl 80 i ingressen till kapitaltäckningsdirektivet). För att ett eventuellt beslut att bestämma den kontracykliska bufferten till högre än noll ska ha den i regelverket avsedda

effekten, nämligen att kapital byggs upp, kan inte samma kapital användas för att täcka den kontracykliska kapitalbufferten som för att täcka kapitalplaneringsbufferten. Detta eftersom kapitalplaneringsbufferten, i den utsträckning den överstiger kapitalkonserveringsbufferten, i annat fall skulle absorbera och därmed omintetgöra den avsedda kapitaluppbyggnaden.

2.5.5.2 *Bedömning av kapitalplaneringsbuffertens storlek*

I och med att FI anser att syftet med kapitalkonserveringsbufferten är tydligt överlappande med kapitalplaneringsbuffertens, som angetts ovan, kan beräkningen av kapitalplaneringsbuffertens storlek i praktisk bemärkelse betraktas som en kontroll av om kapitalkonserveringsbufferten är tillräckligt stor för det individuella företaget, det vill säga en bedömning av om företaget behöver hålla en buffert utöver kapitalkonserveringsbufferten.

FI anser att storleken på kapitalplaneringsbufferten ska bestämmas utifrån buffertens syfte, som är att fortlöpande hålla kapitalet på en tillräcklig nivå. Mot den bakgrunden behöver det skydd som kapitalplaneringsbufferten utgör inte vara lika starkt som det skydd det övriga kapitalkravet ska utgöra. Minimikapitalkravet kan beskrivas syfta till att täcka de förluster som kan uppstå i en *mycket svår* finansiell påfrestning. Det scenario som kapitalplaneringsbufferten ska täcka kan med ord beskrivas som en *svårartad men inte osannolik* finansiell påfrestning. En sådan mer regelbundet återkommande finansiell påfrestning kan exempelvis motsvaras av en djup och utdragen lågkonjunktur i kombination med stora tillgångsprisfall.

Kapitalplaneringsbufferten ska utgöra ett skydd mot en sjunkande kapitaltäckning, det vill säga mot förluster och ökande riskvägt exponeringsbelopp, och det underskridande av kapitalkravet som kan följa därav. Den omfattar därför alla de risker, och samma risker, som pelare 1 och pelare 2 baskrav omfattar. Mot den bakgrunden kan det vara på sin plats att klargöra att kapitaltäckningsregelverket i och med detta kräver att företaget ska ha kapital för att täcka samma risker två gånger.

2.5.6 *Klargörande om det praktiska genomförandet*

En beräkning av storleken på en kapitalplaneringsbuffert sker ofta genom att ett så kallat stresstest av företagets resultaträkning, balansräkning och i slutändan kapitaltäckning genomförs. (Likviditeten kan också testas i samma övning, men denna del behandlas inte här.) Stresstestet går ut på att simulera hur alla materiella poster påverkas vid en *svårartad men inte osannolik* finansiell påfrestning. Ett sådant test skräddarsys lämpligen för att specifikt testa de svaga punkter som ett visst företag har, snarare än att testet utgår från ett mer generellt svårartat scenario. Ur FI:s perspektiv finns det dock poänger med att applicera samma scenario på alla företag av en viss typ, eftersom det underlättar en rättvis jämförelse. Scenariot ska lämpligen löpa över den kapitalplaneringshorisont som företagen tillämpar, vilket vanligtvis är åtminstone tre år. I denna typ av beräkning ska hänsyn även tas till företagets

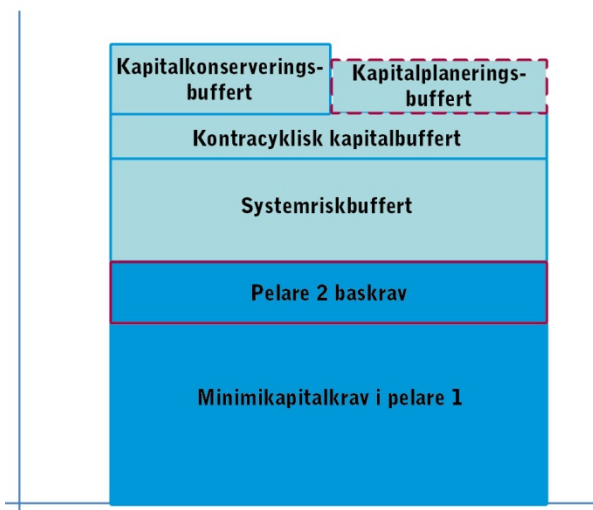
intjäningsförmåga. Ett företag som har en hög förmåga att generera intjäning – och kanske till och med under något år generera vinst också under ett svårartat men inte osannolikt scenario – kommer alltså att ha behov av en mindre kapitalplaneringsbuffert, allt annat lika. I slutändan avgörs kapitalplaneringsbuffertens minsta storlek av hur mycket företagets kapitaltäckning försämras som mest under scenariot.

För att kunna säkerställa att företaget klarar en *normal lågkonjunktur* utan att använda kapitalkonserveringsbufferten behöver företaget också bedöma hur kapitaltäckningen kan tänkas påverkas i ett sådant scenario. Företag som har en god intjäningsförmåga kan tänkas generera ett positivt resultat också under en normal lågkonjunktur och i sådana fall behöver företaget inte avsätta något kapital; intjäningen är skyddad nog under förutsättning att de riskvägda tillgångarna inte ökar motsvarande eller mer. Företag med en något svagare intjäningsförmåga kan däremot ha behov av att hålla kapital för att klara den försämring av kapitaltäckningen som inträffar också under en normal lågkonjunktur.

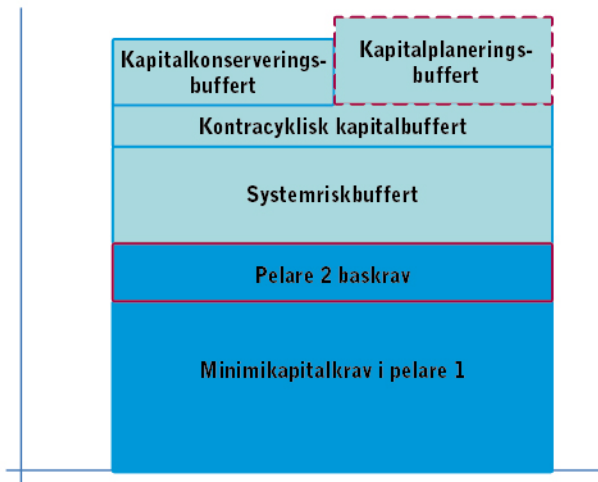
Detta kapitalbehov tillkommer inte utöver kapitalplaneringsbufferten, som ju ska spegla kapitalbehovet under en svårartad men inte osannolik finansiell påfrestning, utan utgör en del av denna. Det måste dock beräknas separat för att säkerställa att företaget inte behöver använda kapitalkonserveringsbufferten under en normal lågkonjunktur.

I nedanstående diagram ges två olika exempel på hur kapitalplaneringsbufferten kan påverka företagets totala kapitalnivå.

2.2 Totalt kapitalbehov med en kapitalplaneringsbuffert som understiger kapitalkonserveringsbufferten



2.3 Totalt kapitalbehov med en kapitalplaneringsbuffert som överstiger kapitalkonserveringsbufferten



Vad gäller de mer detaljerade bedömningskriterierna avseende kapitalplaneringsbuffertens storlek kommer FI att tydliggöra dessa framöver, precis som vad gäller övriga delar av pelare 2. FI har dock valt att prioritera att remittera andra delar av de detaljerade metoderna för den samlade kapitalbedömningen före metoden för bedömningen av kapitalplaneringsbufferten.

2.6 Basel 1-golvet, pelare 2 baskrav och kapitalplaneringsbufferten

2.6.1 Introduktion till frågeställningen

Som FI tidigare har meddelat kommer det så kallade Basel 1-golvet, som omfattar de företag som har tillstånd att använda en intern modell för att beräkna kapitalkrav, att fortsätta tillämpas till och med 2017.¹⁷ Golvet utgör en säkerhetspärre för den lägsta nivån på kapitalbasen och är ett separat och parallellt beräknat kapitalkrav. I FI:s promemoria om Basel 1-golvet angavs att samma kapital som täcker de nya buffertkraven (systemriskbuffertar, kapitalkonserveringsbuffert och kontracyklisk kapitalbuffert) också får användas för att täcka Basel 1-golvet. I promemorian angavs dock inte hur pelare 2 baskrav och kapitalplaneringsbufferten förhåller sig till Basel 1-golvet. Detta är inte heller uttryckligen reglerat. Det finns därför ett behov av att FI klargör sin ståndpunkt i denna fråga.

2.6.2 FI:s ställningstagande

Samma kapital som används för att täcka pelare 2 baskrav får också användas för att täcka Basel 1-golvet. Det kapital som täcker kapitalplaneringsbufferten får dock inte användas för att täcka Basel 1-golvet.

¹⁷ Se promemorian Finansinspektionens hantering av Basel 1-golvet. Publicerad på fi.se den 18 mars 2014, Fi Dnr 13-13990.

2.6.3 Inkomna synpunkter

Svenska Bankföreningen motsätter sig starkt att det kapital som täcker kapitalplaneringsbufferten inte också ska få täcka Basel 1-golvet. Bankföreningen anför att det framgår tydligt av tillsynsförordningen, artikel 500, att minimikraven enligt artikel 92 och golvreglerna är två parallella krav som bygger på olika logik. Golvreglerna i artikel 500 reglerar storleken på bankernas kapitalbas. Kapitalbasen består per definition, artikel 4.1 (118) tillsynsförordningen, utav summan av ett instituts primärkapital och supplementärkapital. Enligt Bankföreningen framgår med all tydlighet att det kapital som används för att täcka de olika buffertarna, inklusive kapitalplaneringsbufferten, enligt tillsynsförordningen får användas för att täcka Basel 1-golvet.

2.6.4 Rättsliga förutsättningar

Basel 1-golvet regleras i artikel 500 tillsynsförordningen. Av bestämmelsen framgår att företag som använder interna modeller ska ha en kapitalbas som vid varje tillfälle är minst lika med 80 procent av det totala minsta kapitalbasbelopp som företag skulle ha varit skyldiga att upprätthålla enligt kapitaltäckningslagen från 1994, genom vilken Basel 1-överenskommelsen införlivades i svensk rätt.

Det saknas uttrycklig reglering av hur Basel 1-golvet förhåller sig till pelare 2 baskrav och till kapitalplaneringsbufferten.

2.6.5 Skälen för FI:s ställningstagande

2.6.5.1 Pelare 2 baskrav

Som tidigare beskrivits anger regelverket att pelare 2 baskrav utgör en del av minimikapitalkravet och att det kapital som täcker pelare 2 baskrav inte kan användas för att täcka det kombinerade buffertkravet. Golvberäkningen utgör å sin sida ett helt parallellt och separat kapitalkrav jämfört med kapitalkravsberäkningen enligt huvudregeln.

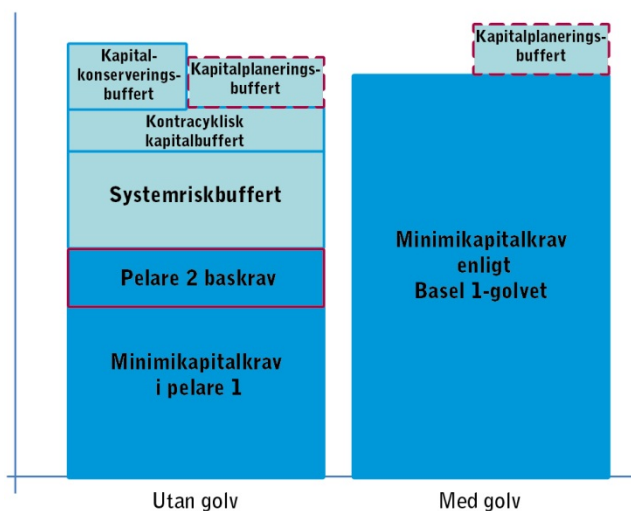
Eftersom det kapitalkrav som Basel 1-golvet utgör är ett parallellt och separat krav i förhållande till kapitalkravet beräknat med huvudregeln och eftersom pelare 2 baskrav ska utgöra en del av minimikapitalkravet som det bestäms enligt huvudregeln anser FI att det är rimligt att pelare 2 baskrav också beräknas separerat från och parallellt med Basel 1-golvet. På så vis tydliggörs också att golvets syfte är att utgöra en säkerhetsspärr för den totala kapitalnivån, men att golvet i sig inte är en del av huvudberäkningen. Se också exempel i diagram 2.4 nedan.

2.6.5.2 Kapitalplaneringsbufferten

I ställningstagandet i avsnitt 2.5.2 anges att kapitalplaneringsbufferten till övervägande del ska tillåtas överlappa kapitalkonserveringsbufferten. Basel 1-golvet innebär dock för vissa företag att golvet, som ju utgör ett absolut minimikapitalkrav, kan komma att underskridas innan kapitalkonserveringsbufferten är konsumerad och för vissa företag att Basel 1-golvet kan komma att underskridas innan buffertkraven alls har underskridits.¹⁸ Detta beror på att golvet inte är en del av själva huvudberäkningen utan beräknas parallellt och att buffertkraven enligt pelare 1 därmed inte tillkommer utöver Basel 1-golvet.

Det har också redan tidigare i kapitlet fastslagits att syftet med en kapitalplaneringsbuffert är att ett företag måste ha en marginal utöver det rättsligt bindande kapitalkravet, för att inte redan små variationer i företagets finansiella ställning ska innebära att gränsen underskrids. FI anser att eftersom minimikapitalkravet bestäms av golvregeln blir den naturliga följden av syftet med kapitalplaneringsbufferten att den tillkommer ovanpå minimikapitalkravet – oavsett om detta krav bestäms enligt huvudregeln eller enligt golvet. FI delar alltså inte Svenska Bankföreningens åsikt att det framgår av tillsynsförordningen att kapitalplaneringsbufferten får användas för att täcka minimikapitalkravet enligt Basel 1-golvet. FI anser tvärtom att ett företag inte kan uppfylla kravet i 6 kap. 2 § LBF och 8 kap. 4 § LVM på att fortlöpande upprätthålla ett kapital som är tillräckligt om det inte håller en kapitalplaneringsbuffert utöver minimikapitalkravet enligt Basel 1-golvet. FI:s ställningstaganden i denna fråga illustreras i exemplet i diagram 2.4 nedan.

2.4 Exempel på totalt kapitalbehov för ett företag som omfattas av Basel 1-golvet, beräkning med och utan golv



¹⁸ Se promemorian Finansinspektionens hantering av Basel 1-golvet. Publicerad på fi.se den 18 mars 2014, FI Dnr 13-13990.

2.6.5.3 Klargörande om det praktiska genomförandet

I avsnitt 2.5.5 förklaras hur en kapitalplaneringsbuffert beräknas. Där framgår bland annat att en sådan buffert ska täcka både förändringar av kapitalbasen och av kapitalkravet. När kapitalplaneringsbufferten tillkommer ovanpå minimikapitalkravet, som det bestäms enligt Basel 1-golvet, kan bedömningen av kapitalplaneringsbuffertens storlek eventuellt behöva anpassas för detta syfte. Det beror på att finansiell påfrestning kan påverka kapitalkravet enligt Basel 1-golvet på ett annat sätt än det påverkar kapitalkravet beräknat enligt huvudregeln.

2.7 Typ av kapital

2.7.1 Introduktion till frågeställningen

FI får enligt avsnitt 11.3.1 i propositionen till tillsynslagen och buffertlagen, prop. 2013/14:228, ställa krav på både belopp och slag av kapital vid beslut om särskilt kapitalbaskrav. FI har därför inom ramen för beslut om ett särskilt kapitalkrav att ta ställning till om kapitalkraven enligt pelare 2 ska täckas med de former av kapital som ingår i definitionen av kapitalbasen och om hela eller någon viss andel ska täckas av kapital av särskilt hög kvalitet, exempelvis enbart kärnprimärkapital. Eftersom detta är frågor av stor vikt för företagens kapitalplanering redovisar FI sitt ställningstagande avseende detta.

2.7.2 FI:s ställningstagande

Kapitalplaneringsbufferten ska täckas i sin helhet av kärnprimärkapital.

Pelare 2 baskrav ska som huvudregel täckas enligt samma kapitalfördelning som pelare 1-kapitalkravet, inklusive de statistiska buffertkraven (kapitalkonserveringsbuffert, systemriskbuffert och buffertar för övriga och globala systemviktiga institut).¹⁹

Avsteg från huvudregeln för pelare 2 baskrav kan göras för specifika risktyper. Om så sker kommer FI ange detta i samband med publiceringen av metoden för att bedöma denna risktyp.²⁰

Det kan vidare i undantagsfall finnas skäl för FI att i beslut som rör enskilda företag välja att avvika från den huvudsakliga praxis om kapitalfördelningen som presenterats här.

¹⁹ Systemriskbufferten liksom buffertarna för övriga och globala systemviktiga institut kan ändras genom FI:s beslut, men syftet är inte att de ska variera över tid så som den kontracykliska kapitalbufferten.

²⁰ Så sker vad avser pelare 2 baskrav för svenska bolån och för systemrisk, se avsnitt 3 och 4 i denna promemoria.

2.7.3 Inkomna synpunkter

Remissinstanserna har inte lämnat några synpunkter på ställningstagandet.

2.7.4 Rättsliga förutsättningar

Av 2 kap. 1 § tillsynslagen följer att FI får ställa krav på både belopp och slag av kapital vid beslut om särskilt kapitalbaskrav, jämför avsnitt 11.3.1 i propositionen till tillsynslagen och buffertlagen, prop. 2013/14:22.

2.7.5 Skälen för FI:s ställningstagande

2.7.5.1 Pelare 2 baskrav

Skälet till ställningstagandet att pelare 2 baskrav i normalfallet ska täckas med samma kapitalfördelning som i pelare 1 är att detta kapital som utgångspunkt fyller samma syfte som kapitalkravet enligt pelare 1 (se också avsnitt 2.4). Om avsteg från huvudregeln görs vad avser specifika risktyper, kommer skälen för avsteget att anges i samband med publiceringen av metoden för att bedöma denna risktyp.

Det är inte lämpligt att som huvudregel göra en bedömning av erforderad kapitaltyp i varje enskilt fall då detta skulle leda till en alltför stor osäkerhet för företagen i deras kapitalplanering. Undantag från huvudregeln behöver dock vara möjligt för vissa särskilda fall. Det gäller åtminstone sådana fall som rör täckning av förluster som redan har inträffat – men som av olika anledningar inte påverkat redovisningen och kapitalkraven enligt pelare 1 – snarare än *risk för* förluster. Exempel på ett sådant fall är om det vid en granskning av tillgångskvaliteten har framkommit att företaget har dolda förluster i balansräkningen, det vill säga att det har underreserverat. I ett sådant fall skulle ett tillkommande kapitalbehov motsvarande de dolda förlusterna kunna tillkomma i pelare 2 baskravet. Då detta kapitalbehov skulle återspegla faktiska (dock ännu ej redovisade) förluster och inte enbart *risk för* förluster, är det i sådana och liknande fall rimligt att denna del täcks av enbart kärnprimärkapital.

2.7.5.2 Kapitalplaneringsbufferten

Det finns två huvudsakliga skäl till att kapitalplaneringsbufferten ska täckas av kärnprimärkapital. För det första får den täckas med samma kapital som används för att täcka kapitalkonserveringsbufferten som enligt pelare 1-regelverket ska bestå av enbart kärnprimärkapital (såsom anges i avsnitt 2.5.2). För det andra förefaller det naturligt att en buffert vars syfte är att vid en finansiell påfrestning konsumeras allra först i takt med att förluster uppstår, täcks av kärnprimärkapital eftersom det är detta kapital som minskar först vid förluster.

2.8 FI:s beslutsfattande

2.8.1 Introduktion till frågeställningen

I avsnitt 2.5.4 framgår att FI kan fatta ett formellt beslut om att ett företag ska hålla en tillräcklig kapitalplaneringsbuffert om företaget bryter mot kravet på just detta, men endast då. Så är inte fallet vad avser pelare 2 baskrav. FI har rätt att fatta ett beslut om pelare 2 baskrav även om företaget har en kapitalbas som överstiger kapitalbehovet för dessa risker. Det är vidare så att även i ekonomisk mening skiljer sig syftet mellan pelare 2 baskrav och kapitalplaneringsbufferten åt. Det innebär att det finns skäl att hantera pelare 2 baskrav och kapitalplaneringsbufferten på skilda sätt vad avser beslutsfattandet.

Ett alternativ till att fatta ett formellt beslut är att informera företaget om FI:s samlade kapitalbedömning, utan att den bedömningen utgör ett formellt beslut. Så har FI:s praxis hittills sett ut.

Som framgår av avsnitt 2.2.2 utgör det särskilda kapitalbaskravet en utökning av minimikapitalkravet och skjuter alltså det kombinerade buffertkravet uppåt. Den kapitaltäckningsnivå vid vilken de automatiska utdelningsrestriktionerna, som är kopplade till ett underskridande av det kombinerade buffertkravet, börjar gälla påverkas dock inte av det särskilda kapitalbaskravet så länge detta krav inte är formellt beslutat. (Se vidare i avsnitt 2.8.2.2.) Det finns därför anledning för FI att på förhand ange hur FI avser att hantera sin beslutsrätt vad gäller det särskilda kapitalbaskravet.

2.8.2 Rättsliga förutsättningar

2.8.2.1 Om FI:s beslutsfattande

Enligt 2 kap 1 § tillsynslagen ges FI rätt att under vissa förutsättningar fatta beslut om ett särskilt kapitalbaskrav. Det framgår vidare av samma bestämmelse att FI får avstå från att besluta om ett särskilt kapitalbaskrav, bland annat om en överträdelse är ringa eller ursäktlig eller om företaget gör rättelse. I avsnitt 11.3.1 i propositionen beskrivs denna beslutsrätt som att FI har *möjlighet* att fatta beslut om särskilt kapitalbaskrav.

2.8.2.2 Särskilt om utdelningsrestriktioner

De olika kapitalbuffertarna, det så kallade kombinerade buffertkravet, innebär att ett företag ska ha ett kärnprimärkapital utöver minimikapitalkravet och det kapitalkrav som följer av ett beslut om särskilt kapitalbaskrav, se 2 kap. 1–2 §§ buffertlagen. Om ett företag inte uppfyller det kombinerade buffertkravet aktualiseras vissa förbud, se 8 kap. buffertlagen.

Ett företag som inte uppfyller det kombinerade buffertkravet får enligt 8 kap. 3 § buffertlagen inte i) göra värdeöverföringar kopplade till företagets kärnprimärkapital, ii) förbinda sig att betala ut rörlig ersättning eller

diskretionära pensionsförmåner, iii) göra utbetalningar kopplade till primärkapitaltillskott. Under vissa förutsättningar kan ett företag ändå vidta sådana åtgärder som annars är förbjudna. Detta förutsätter att företaget har beräknat ett så kallat högsta förfogandebelopp och rapporterat detta till FI. Nivån på restriktionerna avgörs av det högsta förfogandebeloppet.

FI har bemyndigats att föreskriva hur det högsta förfogandebeloppet ska beräknas, se 18 § 10 förordningen om tillsynskrav och kapitalbuffertar. Av 9 kap. 6 § Finansinspektionens föreskrifter (FFFS 2014:12) om tillsynskrav och kapitalbuffertar framgår bland annat att beräkningen av det högsta förfogandebeloppet väger in hur stor del av det kombinerade buffertkravet som företaget inte har uppfyllt. Om ett företag enbart kan uppfylla den lägsta kvartilen av det kombinerade buffertkravet är faktorn noll vilket innebär att restriktionen är 100 procent. I andra kvartilen får företaget använda 20 procent av sitt högsta förfogandebelopp, i den tredje 40 procent och slutligen 60 procent i den fjärde kvartilen.

Här bör särskilt noteras följande. Om ett formellt beslut om särskilt kapitalbaskrav för företaget inte har fattats ska beräkningen av det högsta förfogandebeloppet göras utan att pelare 2 baskrav och kapitalplaneringsbufferten tas med. Det beror på att det bara är ett formellt beslut om särskilt kapitalbaskrav som påverkar det högsta förfogandebeloppet.

I övrigt gäller att enligt 8 kap. 1 § buffertlagen ska ett företag som inte uppfyller det kombinerade buffertkravet lämna in en kapitalkonserveringsplan till FI som visar hur det inom rimlig tid ska uppnå det kombinerade buffertkravet.

2.8.3 *FI:s ställningstagande*

FI kommer i normalfallet inte att fatta något formellt beslut om särskilt kapitalbaskrav. I stället kommer FI att informera varje företag om FI:s samlade kapitalbedömning avseende företaget. Ett formellt beslut kommer endast att fattas i de fall det anses nödvändigt.

Om ett företag underskrider det totala kapitalkravet, beräknat med beaktande av pelare 2 baskrav och kapitalplaneringsbufferten, även utan att något formellt beslut om särskilt kapitalbaskrav har fattats, kommer FI inom ramen för intensifierade tillsynsaktiviteter gentemot företaget kräva att det skriftligen redogör för hur det avser att återställa kapitalet.

2.8.4 *Inkomna synpunkter*

Sveriges riksbank framför att Riksbankens sammantagna bedömning är att FI också i normala fall bör fatta beslut om pelare 2 baskrav. Även om det kan vara både önskvärt och relevant med en viss grad av flexibilitet i situationer då företaget befinner sig i finansiella svårigheter anser Riksbanken att fördelarna

med att fatta formella beslut också i normala fall överväger nackdelarna. Riksbanken skriver vidare att det ställer krav på FI att vara så transparent som möjligt mot bakgrund av det faktum att en så pass stor – och mellan företagen varierande - andel av det totala kapitalkravet ligger inom pelare 2. För att marknadsdisciplinen ska fungera är det viktigt att marknadsaktörerna kan skapa sig en fullständig bild av ett företags riskprofil. Ett sätt att åstadkomma en bättre bild av riskerna i ett företag är att de särskilda kapitalbaskrav som FI har ålagt företagen att uppfylla har sin grund i formella beslut. Riksbanken anför vidare att ett sådant förfarande också är positivt ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Det kan uppstå incitament för företagen att ta större risker i hopp om att FI kommer att avstå från att fatta ett formellt beslut om riskerna materialiseras. Riksbanken ser en risk i att detta i förlängningen skulle kunna minska marknadsförtroende för de kapitalkrav som ställs på svenska företag. Riksbanken vill även uppmärksamma att de automatiska restriktioner som följer av buffertlagen inträder vid lägre kapitalnivåer i avsaknad av formella beslut och Riksbankens bedömning är att det sannolikt kommer att vara svårare att hitta väl anpassade vägar att återställa kapitalet ju lägre kapitaltäckning ett företag har. Slutligen anför Riksbanken att om FI väljer att inte ändra nuvarande beslutspraxis vore det ändå önskvärt att åtminstone delar av pelare 2-kraven kunde vara föremål för beslut och det gäller framförallt kapitalpåslagen för systemviktiga banker och riskviktsgolvet.

2.8.5 Skälen för FI:s ställningstagande

2.8.5.1 FI:s beslutsfattande

Vad avser pelare 2 baskrav behöver ingen kapitalbrist föreligga för att FI ska kunna ta beslut om ett särskilt kapitalbaskrav. FI anser dock att det är mest ändamålsenligt att inte fatta formella beslut i de fall som alla risker och riskelement enligt FI:s bedömning faktiskt kapitaltäckts av företaget. I stället kommer FI att meddela företaget utfallet av FI:s samlade kapitalbedömning, som en information ställd till företagens VD och styrelse. FI menar att detta förfarande är i linje med lagstiftarens intention eftersom FI enligt tillsynslagen ges möjlighet att besluta om ett särskilt kapitalbaskrav men får avstå från att fatta sådana beslut om överträdelsen är ringa eller ursäktlig eller om företaget gör rättelse. Det finns flera ytterligare skäl till varför FI anser att detta tillvägagångssätt är lämpligt.

För det första är översyns- och utvärderingsprocessen, i vilken den samlade kapitalbedömningen ingår, en kontinuerlig process där riskbilden ständigt uppdateras. Ett formellt beslut är statiskt och kan inte ändras utan en betydande tidsåtgång.

För det andra är det av särskild vikt att FI har möjlighet att beakta den specifika situation och de aktuella omständigheter som ett företag med finansiella svårigheter befinner sig i, vid den tidpunkt en situation skulle uppkomma som innebär att FI anser att det är nödvändigt att fatta ett formellt beslut. När ett företag har betydande finansiella svårigheter kan riskbilden förändras på kort

tid. Exempelvis kan vissa risker som inkluderats i bedömningen av pelare 2 baskravet ha materialiserats, vilket kan innebära att det inte längre finns grund för att kräva att företaget ska hålla kapital för dessa.

För det tredje torde det vara positivt för den finansiella stabiliteten att ett företag har möjlighet att med snabba och resoluta åtgärder, i samförstånd med FI, återställa sitt kapital utan att företaget nödvändigtvis blir föremål för på förhand angivna och automatiska rättsliga restriktioner. Det innebär med andra ord att företagen bereds möjlighet att återuppbygga sitt kapital i ett ansträngt läge utan att automatiska utdelningsrestriktioner eller, beroende på kapitalbristens storlek, en formell avvecklingsfas aktiveras. Riksbanken påpekar att det sannolikt kommer att vara svårare att hitta väl anpassade vägar att återställa kapitalet ju lägre kapitaltäckningen är. Detta är korrekt och det är därför angeläget att framhålla att det faktum att utdelningsrestriktioner inte automatiskt blir gällande på intet sätt innebär att företagen ska kunna dröja med att förstärka sin kapitalbas. Syftet är i stället att uppnå större valmöjligheter vad avser på *vilket sätt* kapitalbasen kan förstärkas.

FI delar Riksbankens åsikt att marknadsaktörer, liksom andra intressenter, ska kunna skaffa sig en så komplett bild av företagets riskprofil som möjligt. FI anser dock att detta kan uppnås utan att formella beslut fattas. FI har för avsikt att öka genomlysningen av pelare 2 (se avsnitt 2.9). FI menar vidare att i och med att företagen kvartalsvis offentliggör sin kapitaltäckningsgrad så kommer marknadsaktörer och andra intressenter att kunna utkräva ansvar och förklaringar av både företagen och FI om företagets kapitalstyrka skulle försvagas väsentligt utan att tillräckliga ansträngningar görs för att återställa kapitalet.²¹ FI vill också framhålla att lagen anger att FI är skyldigt att fatta beslut om företagets överträdelse inte är ringa eller ursäktlig eller om företaget inte gör rättelse. FI delar därför inte Riksbankens oro för att marknadens förtroende för kapitalkraven skulle kunna urholkas om formella beslut inte fattas i normalfallet.

Sammanfattningsvis bedöms FI:s ställningstagande ge både FI och företagen en större handlingsfrihet att i förhållande till den aktuella situationen hitta väl anpassade vägar att återställa kapitalet i god tid.

Vad gäller omfattningen av ett pelare 2-beslut anser FI att FI inom ramen för 6 kap. 1–2 §§ LBF är skyldigt att bedöma ett företags risknivå, innefattande samtliga risker som företaget kan komma att bli exponerade för och risker som företaget medför till det finansiella systemet, i förhållande till företagets samlade kapital. Om FI bedömer att företagets sammanlagda risknivå är för hög i förhållande till företagets samlade kapital kan inspektionen fatta ett pelare 2-beslut varigenom företags kapitalbas bestäms, se 2 kap. 1 § tillsynslagen. Om ett företag har fler än en risk (eller ett riskelement) som inte

²¹ Företagens skyldighet att offentliggöra uppgifter om sin kapitaltäckning regleras i Finansinspektionens föreskrifter (2014:12) om tillsynskrav och kapitalbuffertar.

täcks av pelare 1 och därför ska omfattas av pelare 2 har FI därför inte rättslig möjlighet att fatta ett pelare 2-beslut för enbart en eller ett fåtal av dessa risker.

2.8.5.2 Redogörelse för hur företaget avser att återställa kapitalet

Också i en situation där ett företag har kapitalbrist kan FI avstå från att fatta ett formellt beslut om särskilt kapitalbaskrav om överträdelsen är ringa eller om företaget gör rättelse. För att FI på ett effektivt sätt ska kunna övervaka att företaget gör rättelse, det vill säga att företaget har för avsikt att återställa och också återställer sitt kapital tillräckligt snabbt och resolut, avser FI att inom ramen för sin tillsyn efterfråga en skriftlig redogörelse för hur det avser att återställa kapitalet. Detta ger FI effektiva möjligheter att granska och ha synpunkter på företagens planer.

2.8.6 Exempel på FI:s bedömning av behovet av ett beslut om särskilt kapitalbaskrav

2.8.6.1 När ett beslut inte är nödvändigt

Som beskrivits ovan är utgångspunkten för FI att ett formellt beslut om särskilt kapitalbaskrav endast kommer att fattas om detta bedöms nödvändigt. I normalfallet kommer FI:s samlade kapitalbedömning lämnas som en information och inte som ett formellt beslut.

Med ”normalfall” avses i detta avseende ett företag som under normala eller goda ekonomiska tider har en kapitalbas som täcker det totala minimi- och buffertkapitalkravet (med detta avses minimikapitalkrav enligt pelare 1, pelare 2 baskrav, samtliga buffertar som beskrivs i buffertlagen i den mån denna överstiger kapitalkonserveringsbufferten). För att det ska anses vara ett ”normalfall” gäller vidare att företagens kapitalpolicy anger att företaget har som mål att hålla en kapitalbas som åtminstone motsvarar denna nivå så länge det inte är utsatt för en finansiell påfrestning som överstiger vad som motsvaras av en normal lågkonjunktur. Jämför även avsnitt 2.5.

2.8.6.2 När ett beslut kan bli nödvändigt

Om företaget skulle hamna i en situation där dess kapitalbas understiger det totala minimi- och buffertkapitalkravet (med beaktande av pelare 2 baskrav och kapitalplaneringsbufferten) på grund av finansiella påfrestningar, kommer FI att intensifiera sina tillsynsaktiviteter gentemot företaget. Det innebär bland annat att FI kommer att efterfråga att företaget redogör för hur det avser att återställa kapitalet. Om företaget har en trovärdig plan för att återställa kapitalet är det inte nödvändigt för FI att fatta ett formellt beslut om särskilt kapitalbaskrav. Om FI däremot skulle bedöma att åtgärderna inte är tillräckliga, kan FI bedöma att det är nödvändigt att fatta ett formellt beslut om ett särskilt kapitalbaskrav innefattande pelare 2 baskravet. Ett beslut om kapitalplaneringsbufferten blir dock normalt inte aktuellt om företaget redan befinner sig i en finansiellt påfrestad situation.

I detta sammanhang bör framhållas att i en situation av svår finansiell påfrestning får buffertarna konsumeras, det är ju buffertarnas syfte. Med anledning av detta bör emellertid noteras att företagen inte tillåts *planera för* att konsumera annat än kapitalkonserveringsbufferten (jämför avsnitt 2.5). Det är alltså skillnad mellan vad det är rimligt att kräva att företagen planerar för och vilka val FI har att göra om något än värre än det som företaget planerat för skulle inträffa.

Som anges i de rättsliga förutsättningarna påverkar vare sig pelare 2 baskravet eller kapitalplaneringsbufferten de automatiska utdelningsrestriktionerna så länge ett formellt beslut om särskilt kapitalbaskrav inte har fattats. Det innebär att det står företaget fritt att i en sådan situation, inom ramen för övrig tillämplig reglering och under FI:s granskning, välja det för den specifika situationen mest lämpliga sättet att återställa kapitalet. Exempelvis är företaget inte tvingat att stoppa eller begränsa utdelningar eller räntebetalningar kopplade till primärkapitaltillskott om företaget kan finna andra och mer lämpliga vägar att tillräckligt snabbt återställa kapitalet. (Detta gäller så länge det kombinerade buffertkravet inte underskrids enligt pelare 1-reglerna, alltså exklusive det särskilda kapitalbaskravet.)

Om företaget på grund av finansiella påfrestningar skulle hamna i en situation där risken är överhängande för att buffertarna är fullt konsumerade och kapitalbasen kan komma att understiga det totala minimikapitalkravet (alltså minimikapitalkravet i pelare 1 och ett inte formellt beslutat pelare 2 baskrav) blir det nödvändigt för FI att formellt besluta om ett särskilt kapitalbaskrav. I denna situation kommer FI i beslutet om storleken på pelare 2 baskrav ta hänsyn till de specifika omständigheter som råder vid den situation som företaget då befinner sig i. Ett beslut som fattas när företaget är utsatt för en finansiell påfrestning kommer vanligen inte inkludera kapitalplaneringsbufferten utan enbart pelare 2 baskrav.

2.8.6.3 När ett beslut är nödvändigt

Om företaget i sin kapitalpolicy (eller motsvarande) skulle ange ett kapitalmål som understiger det totala minimi- och buffertkapitalkravet (alltså inklusive den samlade kapitalbedömningen i pelare 2) kommer FI att påtala saken för företaget. Skulle företaget trots detta inte göra rättelse, alltså välja att inte justera sitt kapitalmål till att omfatta det totala minimi- och buffertkapitalkravet, eller välja att inte agera för att nå eller behålla detta kapitalmål, kommer FI att fatta ett beslut om både pelare 2 baskravet och kapitalplaneringsbufferten. (I detta fall har FI rätt att ta beslut inte bara om pelare 2 baskrav utan även om kapitalplaneringsbufferten, eftersom en brist i efterlevandet av 6 kap. 2 § LBF och 8 kap. 4 § LVM skulle föreligga. Jämför avsnitt 2.5.) Vad avser kapitalplaneringsbufferten kommer dock endast den del som överstiger kapitalkonserveringsbuffertens storlek, som alltså är utöver 2,5 procent av riskvägt exponeringsbelopp, omfattas av beslutet om särskilt kapitalbaskrav.

Att notera här är att om företaget, efter att ett beslut om särskilt kapitalbaskrav är fattat, skulle välja att hålla en kapitalnivå som innebär att det brister i att täcka kapitalkonserveringsbufferten ska det enligt buffertlagen skicka in en kapitalkonserveringsplan till FI. Planen ska visa hur företaget inom rimlig tid ska uppnå det kombinerade buffertkravet. Det innebär att ett företag inte tillåts bryta mot kravet på att upprätthålla en kapitalkonserveringsbuffert annat än under en kortare (rimlig) tid.

2.8.7 Klargörande om överenskommelse med övriga myndigheter

Av 4 kap. 4 och 5 §§ tillsynslagen framgår att FI ska komma överens med myndigheter från andra länder som ingår i det internationella tillsynskollegiet om en lämplig nivå på gruppens kapitalbas med hänsyn till gruppens finansiella situation och riskprofil samt den kapitalbasnivå som krävs för att tillämpa 2 kap. 1 § nämnda lag på såväl enskilda enheter som gruppen som helhet. Den överenskommelse som avses är bindande för FI, liksom för övriga berörda myndigheter. FI avser att tillämpa den gentemot företaget på det sätt som beskrivits i ovanstående avsnitt om FI:s beslutsfattande.

FI bedömer att det beslut om gruppens samlade kapitalbas som fattas inom ramen för tillsynskollegiet inte är bindande gentemot företagen i gruppen i och med att det inte är ett formellt beslut som har fattats i enlighet med 2 kap 1 § tillsynslagen. Det är med andra ord inte ett formellt beslut i den mening som avses i FI:s ställningstagande i avsnitt 2.8.3.

2.9 Genomlysning

2.9.1 Introduktion

FI:s och de berörda företagens praxis har hittills varit att inte offentliggöra FI:s samlade kapitalbedömning för de enskilda företagen.²² I och med att kapitalkraven i pelare 1 höjs märkbart genom ikraftträdandet av tillsynsförordningen och det svenska genomförandet av kapitaltäckningsdirektivet²³ kan de särskilda kapitalbaskraven i pelare 2 komma att utgöra en än viktigare faktor i utformningen av företagens kapitalpolicy än de hittills har varit. FI anser även att den avsedda effekten av makrotillsynsåtgärder inom pelare 2 tydliggörs och möjligen även förstärks genom en fullständig genomlysning av deras effekter på företagens kapitalkrav.

Mot den bakgrunden kommer FI att öka genomlysningen av pelare 2, i syfte att förbättra marknadens förståelse för företagens totala kapitalstyrka.

²² I fallet med FI:s riskviktsgolv för svenska bolån (se Riskviktsgolv för svenska bolån, på fi.se från 21 maj 2013, Fi Dnr 12–11920) valde FI att för detta specifika riskelement publicera effekten för de största berörda företagsgrupperna.

²³ Här avses i huvudsak de nya buffertkapitalkraven och den skärpta definitionen av kapitalbasen.

2.9.2 *Inkomna synpunkter*

Svenska Bankföreningen stödjer den ansats som FI valt vad gäller genomlysning. De anför vidare att det dock är angeläget att kraven på bankerna vad gäller att publicera information om pelare 2 är konsistent med denna ansats så till vida att bankerna kan förväntas publicera pelare 2 krav först när FI är färdig med sin metodutveckling och FI självt finner det lämpligt att offentliggöra dessa krav. I tidigare föreskriftsförslag har FI infört krav på att bankerna ska offentliggöra sitt samlade kapitalbehov. Bankföreningen anser att föreskrifter om offentliggörande av det samlade kapitalbehovet bör avvakta FI:s färdigställande av de objektiva metoder som FI refererar till.

Riksgäldskontoret välkomnar FI:s avsikt att öka genomlysningen av de särskilda kapitalbaskraven, något som får anses särskilt angeläget mot bakgrund av det nya regelverkets möjligheter att beakta systemövergripande risker inom ramen för dessa krav.

Sveriges riksbank välkomnar FI:s förslag att i detalj offentliggöra de delar i pelare 2 baskrav som har makrotillsynssyften och ställer sig också positiv till FI:s avsikt att skapa en schabloniserad bedömningsprocess för de övriga risktyper som ingår i pelare 2 baskrav och att offentliggöra metoderna för denna bedömning.

2.9.3 *FI:s planerade åtgärder*

För att öka genomlysningen av pelare 2 kommer FI att offentliggöra kapitaleffekten av de delar som helt eller delvis kan sägas ha makrotillsynssyften, såsom riskviktsgolvet, i detalj för samtliga större berörda företagsgrupper.²⁴ I konsekvensanalysen i avsnitt 7 i denna promemoria redovisas de delar av den samlade kapitalbedömningen som här avses, för varje enskild större företagsgrupp som berörs. FI har också för avsikt att kvartalsvis publicera uppdaterade siffror för de större företagsgrupperna, vad avser just dessa delar av den samlade kapitalbedömningen.

De särskilda kapitalbaskrav som FI ålägger företagen inom ramen för pelare 2 är uppbyggda av flera olika delar med olika karaktär. Vissa delar, såsom för närvarande de delar som berör systemrisk och riskviktsgolvet, är schabloniserade med exakt samma beräkningsmetodik för alla företag som omfattas, medan andra inbegriper mer individualiserade bedömningsmetoder.²⁵ FI har som ambition att schablonisera, eller i detta sammanhang kanske mer

²⁴ Detta gjorde FI redan vid införandet av det nuvarande riskviktsgolvet. Se konsekvensanalysen i promemorian Riskviktsgolv för svenska bolån. Publicerad den 21 maj 2013 på fi.se.

²⁵ FI:s beslut om ett särskilt kapitalbaskrav är företagsspecifikt, vilket skulle kunna tolkas som att FI inte kan lämna ett generellt besked om sin riskbedömning. Det är emellertid så att vissa risker är gemensamma för alla företag med en viss typ av exponeringar.

korrekt uttryckt standardisera, bedömningen av ytterligare risktyper som ingår i pelare 2-baskravet och i samband med det offentliggöra metoderna för denna bedömning. När en schablonmetod för kapitalbedömningen väl har offentliggjorts kommer FI också att publicera och i tillämpliga delar kvartalsvis uppdatera resultatet av bedömningen på företagsnivå.

De företag som i första hand berörs av FI:s genomlysning är de allra största företagsgrupperna, för närvarande de företag som omfattas av den detaljerade konsekvensanalysen i avsnitt 7. För dessa genomför FI den samlade kapitalbedömningen åtminstone årligen.

Med anledning av bankföreningens synpunkt angående företagets skyldighet att publicera information om pelare 2, önskar FI hänvisa till de skäl som anges på sid 29 i beslutspromemorian till Finansinspektionens föreskrifter (2014:12) om tillsynskrav och kapitalbuffertar.²⁶ FI skriver där följande:

”Finansinspektionen vill poängtera att frågorna om offentliggörande av internt bedömt kapitalkrav skiljer sig från de frågor om offentliggörande som tas upp i promemorian om kapitalkrav för svenska banker. Enligt föreskrifterna ska ett företag offentliggöra sin egen bedömning av kapitalbehovet. Promemorian behandlar frågan om offentliggörande av Finansinspektionens bedömning av ett företags kapitalbehov.”

²⁶ FI Dnr 11–13269. Publicerad på fi.se den 8 juli 2014.

3 Kapitalkrav för systemviktiga företag

3.1 Bakgrund

3.1.1 Internationella standarder

Basel 3-överenskommelsen och det ändrade EU-regelverket syftar både till att stärka de enskilda företagens motståndskraft mot företagsspecifika risker och att stärka hela det finansiella systemets motståndskraft mot systemrisker. Det nya EU-regelverket inför bland annat nya instrument för att bättre kunna motverka risker i hela det finansiella systemet, så kallade systemrisker.

Den senaste finanskrisen visade på de negativa effekter som globalt systemviktiga företag kan få för det finansiella systemet och ekonomin som helhet. Flera länder gav under krisen omfattande statligt stöd för att rädda systemviktiga företag i syfte att upprätthålla den finansiella stabiliteten. De ansågs helt enkelt för viktiga för att gå under på grund av sin storlek samt, i vissa fall, komplexa och gränsöverskridande verksamhet.

De nya EU-reglerna om buffertkrav för globalt systemviktiga företag baseras på G20-överenskommelsen från 2011 om att ställa krav på systemviktiga företag att hålla extra kapital utöver de minimikrav som anges i Basel 3-överenskommelsen.²⁷ Baselkommittén har tagit fram en metod för att identifiera och hantera globalt systemviktiga institut (*eng.* Global Systemically Important Banks, G-SIB).²⁸ Utifrån denna metod publicerar Baselkommittén och Financial Stability Board regelbundet en lista över vilka företag som är globalt systemviktiga.

På uppdrag av G20 tog Baselkommittén även fram ett ramverk, vilket presenterades hösten 2012, för att identifiera och hantera nationellt systemviktiga institut (*eng.* Domestic Systemically Important Banks, D-SIB).²⁹

Baserat på detta internationella arbete har EU infört krav på att medlemsländer ska införa en buffert för globalt systemviktiga företag och har gjort det möjligt för medlemsstater att införa krav på buffert för övriga systemviktiga företag. Förutom dessa två buffertkrav har EU även gjort det möjligt för medlemsstater att införa en systemriskbuffert.

²⁷ FSB (2011), Policy Measures to Address Systemically Important Financial Institutions, www.financialstabilityboard.org/publications/r_111104bb.pdf

²⁸ www.bis.org/publ/bcbs255.htm

²⁹ www.bis.org/publ/bcbs233.htm

3.1.2 Novemberöverenskommelsen

I Sverige har, som tidigare nämnts, FI tillsammans med Sveriges riksbank och Finansdepartementet i november 2011 redogjort för sina förväntningar på det kommande kapitalbehovet för svenska systemviktiga företag (novemberöverenskommelsen). Enligt överenskommelsen var ambitionen att ålägga de banker som är systemviktiga ett kapitalpåslag för systemrisk på 3 procent från 2013 och 5 procent från 2015 utöver de kapitalbaskrav som angavs i det förslag till ny tillsynsförordning och kapitaltäckningsdirektiv som då fanns.

Det innebar sammanfattningsvis ett sammantaget krav på en kärnprimärkapitalrelation på 10 procent från den 1 januari 2013 och 12 procent från 1 januari 2015.³⁰ Enligt pressmeddelandet inkluderar nivåerna krav på kapitalkonserveringsbuffert och kapitalpåslag för systemviktiga banker, men inte krav på en kontracyklisk kapitalbuffert.

Det framgick även av överenskommelsen att kravet på extra kapital för systemviktiga banker i första hand ska gälla de fyra storbankerna på gruppnivå, det vill säga Handelsbanken, Nordea, SEB och Swedbank.

Novemberöverenskommelsen ingicks innan den slutliga utformningen av kapitaltäckningsdirektivet och tillsynsförordningen var färdig. Det innebär att det i novemberöverenskommelsen inte angavs hur de högre kapitalkraven skulle genomföras med det nya EU-regelverket som grund.

3.2 Övergripande beskrivning av kapitalkraven för systemrisk

I och med kapitaltäckningsdirektivet införs ett flertal olika verktyg för att förebygga och motverka såväl strukturella som cykliska systemrisker. Medlemsländer ges möjlighet att införa både en systemriskbuffert och kapitalbuffertar för systemviktiga institut. Dessutom ska ansvarig myndighet utvärdera behovet av kapital för att hantera systemrisker även inom pelare 2. Se också avsnitt 5 om den kontracykliska kapitalbufferten.

Krav på en *systemriskbuffert* får införas för att förhindra och minska långsiktiga strukturella systemrisker som kan få allvarliga negativa effekter på det finansiella systemet eller den reala ekonomin i en viss medlemsstat. Kravet kan ställas på alla berörda företag eller på företag inom vissa delar av den finansiella sektorn. Systemriskbufferten får uppgå till 3 procent i kärnprimärkapital på samtliga riskvägda exponeringar. Från den 1 januari 2015 kan krav ställas på ytterligare 2 procent i systemriskbuffert på exponeringar inom landet och i tredje land.

Från den 1 januari 2016 införs två kapitalbuffertar för systemviktiga företag: *kapitalbufferten för globalt systemviktiga institut (G-SII)* och *kapitalbufferten*

³⁰ Kravet på total kapitalrelation är 3,5 procentenheter högre och kan fyllas med övrigt primärt kapital och till viss del med supplementärt kapital.

för övriga systemviktiga institut (O-SII). Syftet med dessa är att begränsa den risk som systemviktiga företag utgör för det finansiella systemet. Buffertkrav för globalt systemviktiga institut är obligatoriskt till skillnad från buffertkrav för övriga systemviktiga institut.

Buffertkrav för globalt systemviktiga institut ställs enbart på gruppnivå och kan uppgå till maximalt 3,5 procent i kärnprimärkapital på samtliga riskvägda tillgångar. Buffertkrav för övriga systemviktiga institut kan ställas både på företags- och gruppnivå och kan som högst sättas till 2 procent.

Företag som på gruppnivå åläggs både krav på en buffert för globalt systemviktiga institut och en buffert för övriga systemviktiga institut behöver inte uppfylla båda utan enbart det högsta buffertkravet. Den bufferten benämns tillämplig buffert för systemviktiga institut. Krav på tillämplig buffert för systemviktiga institut tillkommer inte utöver ett eventuellt krav som ställs på en systemriskbuffert. Det är den högre av systemriskbufferten och tillämplig buffert för systemviktiga institut som gäller. Om krav på buffert för systemviktiga institut enbart ställs på det riskvägda exponeringsbeloppet inom landet eller i tredje land adderas dock systemriskbufferten med tillämplig buffert för systemviktiga institut.

I avsnitt 2 beskrivs den samlade kapitalbedömningen. FI kan också inom ramen för denna, vid beslut om ett särskilt kapitalbaskrav, bland annat beakta systemrisker som FI anser att företaget utsätter det finansiella systemet för.

3.3 Systemriskbufferten

3.3.1 Ställningstagande

FI avser att besluta att de fyra storbankerna från och med den 1 januari 2015 ska hålla en systemriskbuffert om 3 procent kärnprimärkapital. Kravet gäller totala riskvägda tillgångar på gruppnivå.
--

3.3.2 Inkomna synpunkter

Svenska Bankföreningen saknar resonemang kring vad som skulle kunna föranleda att kravet förändras. Av artikel 133.10 i kapitaltäckningsdirektivet framgår att systemriskbufferten ska ses över åtminstone vartannat år.

Sveriges riksbanks principiella uppfattning är att det vore önskvärt att genomföra de ökade kapitalkraven för systemviktiga banker i sin helhet inom pelare 1. Riksbanken anför dock att mot bakgrund av de begränsade möjligheter som EU-rätten ger Sverige att genomföra novemberöverenskommelsens kapitaltäckningskrav inom pelare 1 får det anses rimligt att systemriskpåslag utöver 3 procent åläggs instituten i form av ett särskilt pelare 2 baskrav.

Riksgäldskontoret anför att även om det inte har någon betydelse för storbankernas totala kapitalkrav vilken teknik FI väljer för att genomföra kapitalpåslaget är det rimligt att det i första hand görs genom de buffertar som är avsedda för ändamålet. Det kapitalpåslag som nu kommer att göras med hjälp av systemriskbufferten bör därför från 2016 ersättas med tillämplig buffert för systemviktiga institut (och vid behov kompletteras med hjälp av systemriskbufferten eller pelare 2-krav). Riksgälden skriver vidare att när det gäller nivån på kapitalpåslaget motiveras det inte på annat sätt än att det är i linje med den överenskommelse som gjordes mellan myndigheterna i november 2011. Riksgälden hade här gärna sett en mer grundlig analys av vad som utgör en lämplig nivå på kapitalpåslaget.

Svenskt Näringsliv delar FI:s uppfattning att storleken på det svenska banksystemet utgör en risk för den finansiella stabiliteten och att systemriskbuffertarna mot bakgrund av detta är motiverade.

Finansförbundet avstyrker FI:s föreslagna höjningar av kapitalkrav. Förbundet anser att FI:s motiv inte är tillräckliga. Förbundet vill se att bankerna konkurrerar på lika villkor både inom Sverige och internationellt. Inga förslag syftar till att begränsa bankernas lönsamhetsmål. Konsekvensen kommer därmed bli många fler uppsägningar med hänvisning till höjda kapitalkrav.

3.3.3 Rättsliga förutsättningar

Kapitaltäckningsdirektivets bestämmelser om systemriskbuffert genomförs i svensk rätt genom 4 kap. buffertlagen. Enligt 4 kap. 1 § får FI, i syfte att motverka en strukturell systemrisk som kan medföra allvarliga konsekvenser för stabiliteten i det finansiella systemet och den reala ekonomin i Sverige, besluta att företag för alla eller vissa av sina exponeringar på individuell nivå, undergruppsnivå och gruppnivå ska ha en systemriskbuffert.

Enligt 4 kap. 3 och 4 §§ i buffertlagen får FI besluta om en systemriskbuffert som uppgår till högst 3 procent av företagets totala riskvägda exponeringsbelopp. Undantag från begränsningen på 3 procent kan göras. Detta förutsätter dock EU-kommissionens godkännande. Av 4 kap. 6 § framgår att FI får besluta att företag ska ha en systemriskbuffert som uppgår till mer än 3 procent av det totala exponeringsbeloppet om FI fullgjort underrättelsekravet i artikel 133.12 i kapitaltäckningsdirektivet och en sådan åtgärd godkänts av EU-kommissionen i enlighet med artikel 133.15 i samma direktiv. Av kapitaltäckningsdirektivets artikel 133.12 framgår att kommissionen ska godkänna det högre beloppet med beaktande av ESRB:s och Ebas bedömning och om den är övertygad om att den högre bufferten inte medför några oproportionella negativa effekter på hela eller delar av det finansiella systemet i andra medlemsstater eller i unionen som helhet och utgör eller skapar hinder för en välfungerande inre marknad. Systemriskbufferten får, utan EU-kommissionens godkännande, uppgå till ytterligare 2 procentenheter, alltså högst 5 procent, av institutets riskvägda

exponeringsbelopp baserat endast på institutets exponeringar i Sverige eller utanför EES.

Vidare anges i 10 kap. 1 § 2 buffertlagen att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om de principer som ska beaktas vid fastställandet och graderingen av systemriskbufferten enligt 4 kap. 1 § samma lag. Regeringen har inom ramen för bemyndigandet beslutat bestämmelser om kapitalbuffertarna i förordningen om tillsynskrav och kapitalbuffertar.

3.3.4 Skälen för FI:s ställningstagande

Sverige har idag fyra dominerande bankgrupper, Handelsbanken, Nordea, SEB och Swedbank (de så kallade storbankerna). Om någon av de fyra svenska storbankerna skulle fallera, vore detta i dagsläget svårt att hantera utan stora risker för samhällsekonomin. Det saknas tillräckligt effektiva myndighetsverktyg för att kunna avvärja en situation där någon av storbankerna riskerar att gå under, utan att de svenska skattebetalarna utsätts för risker och utan att avbrott riskeras i de samhällskritiska och värdeskapande funktioner som storbankerna utför. En storbanks fallissemang skulle också direkt få stora effekter på de övriga storbankerna.

Bankers kapitaltäckning syftar till att bära (absorbera) oförväntade förluster. Därför anser FI att de fyra storbankerna har behov av större förlustbärande kapacitet, i form av ytterligare 5 procentenheters kärnprimärkapital på gruppnivå för att täcka systemrisk. Det innebär att FI:s bedömning nu är densamma som den som låg till grund för novemberöverenskommelsen. Dessa 5 procentenheters kärnprimärkapitalkrav innebär, som jämförelse, att storbankerna utöver kapitalreglernas övriga krav säkerställer en ytterligare motståndskraft som motsvarar ett värdefall på sina totala tillgångar på ungefär 1 procent.

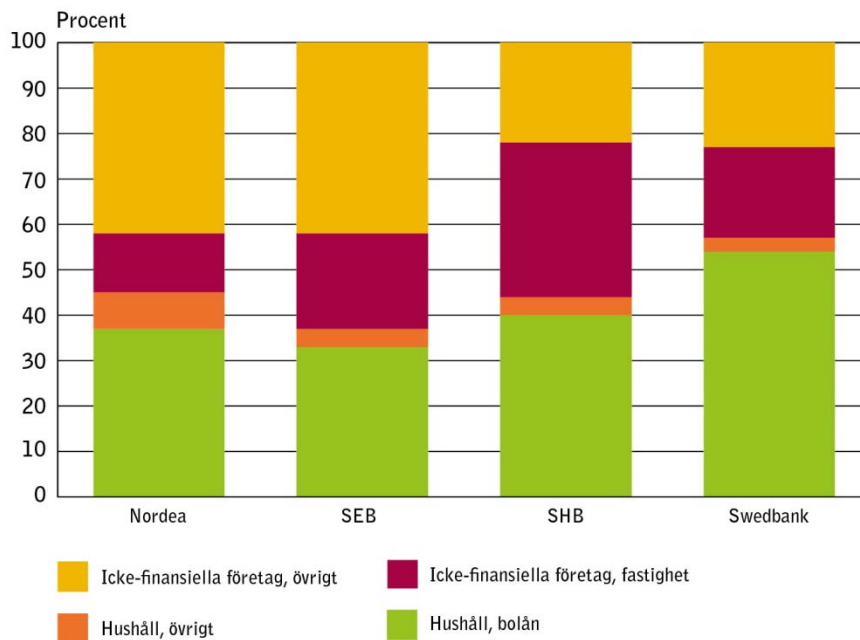
Systemriskbufferten skulle kunna ge utrymme för att fullt ut nå de 5 procentenheterna i extra kärnprimärkapital som FI i dagsläget bedömer som nödvändigt och tillräckligt av systemriskskäl. Ett beslut om en systemriskbuffert utöver 3 procent förutsätter dock att EU-kommissionen ger sitt godkännande, såsom beskrivs i de rättsliga förutsättningarna i avsnitt 3.3.2. Eftersom FI får ta hänsyn till systemrisk i pelare 2, se avsnitt 3.4, anser FI det lämpligt att inte besluta om en systemriskbuffert utöver den nivå som ligger inom FI:s egen beslutsrätt. Att i stället omhänderta systemrisken i pelare 2 är därför mer ändamålsenligt och medför en effektiv beslutsprocess.

Det finansiella systemet och i förlängningen även samhällsekonomin, är utsatt för strukturella risker genom att de mest systemviktiga svenska bankerna verkar på en koncentrerad marknad, med likartade exponeringar, och är tätt sammanlänkade. I händelse av osäkerhet kring banksystemets motståndskraft tenderar kraven från finansieringsmarknaderna att höjas och tillgången till likviditet och finansiering försväras och fördyras för bankerna. Detta inträffade

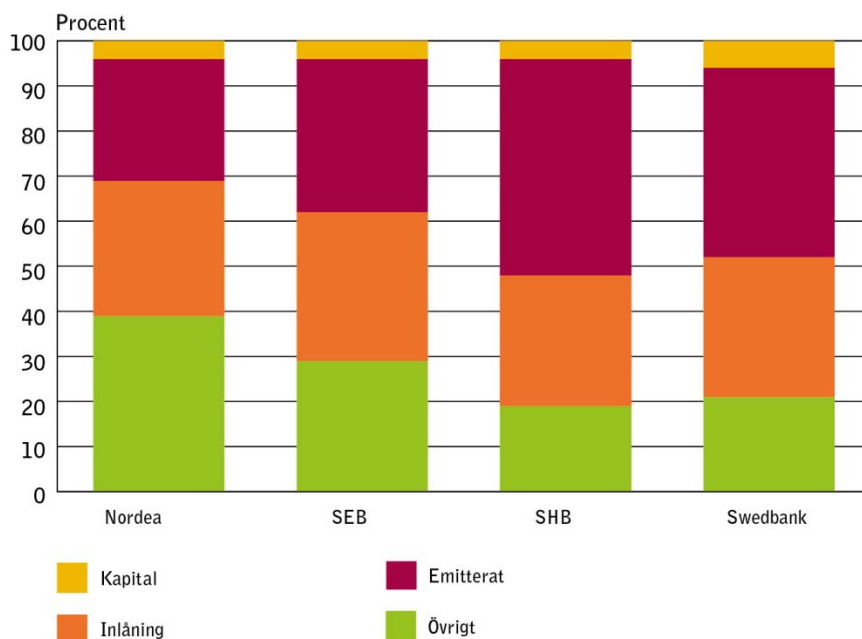
exempelvis under hösten 2008 och visar hur finansiella problem för någon av de mest systemviktiga bankerna riskerar att spridas till det övriga finansiella systemet och i förlängningen riskerar att kraftigt försvaga samhällsekonomin.

De fyra svenska storbankerna har till stora delar *likartade affärsmodeller*, vilket kan leda till att problemen för det finansiella systemet förstärks i händelse av kris. Bankerna har delvis samma typ av struktur på såväl tillgångar som finansiering. Typerna av tillgångar, och exponeringar på geografisk nivå, exponeringsklasser och motparter är till stor del av samma karaktär och ibland överlappande. Även finansieringsstrukturen är i stora delar likartad, till exempel genom ett strukturellt inlåningsunderskott, en stor andel säkerställda obligationer och en omfattande upplåning i utländsk valuta.

3.1 Fördelning av utlåningen (Data per kv 4, 2013 på gruppnivå)



3.2 Fördelning av finansieringen (Data per kv 4, 2013 på gruppnivå)

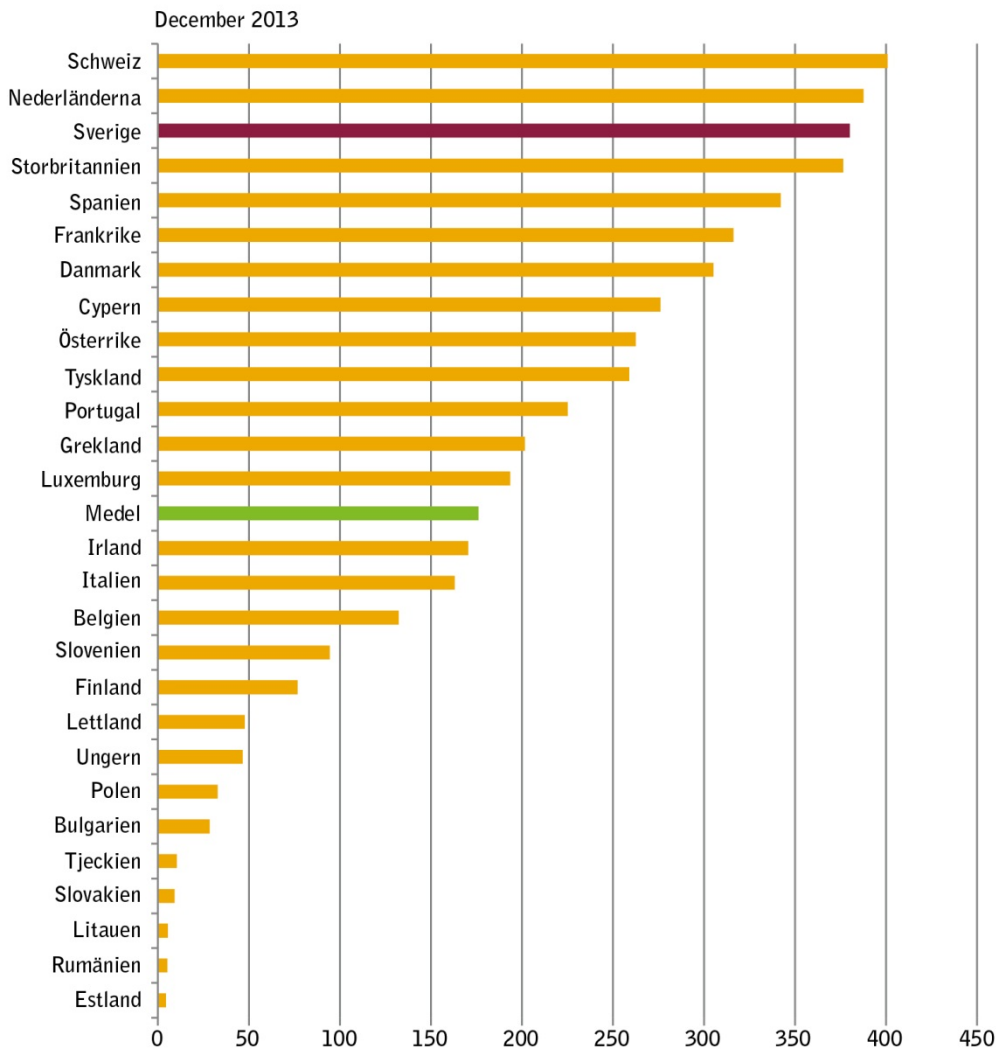


De svenska storbankernas hemmamarknader är starkt *koncentrerade*. Det gäller framförallt i Sverige, där de fyra största bankerna sammantaget har en helt dominerande marknadsandel i de flesta affärssegment. En hög grad av koncentration är en indikator på att förlusterna för en enskild bank riskerar att öka samtidigt som problem uppstår för det finansiella systemet som helhet.

Likheterna i affärsmodell och struktur, i kombination med den höga graden av marknadskoncentration har också lett till en tydlig *sammanlänkning* mellan de fyra svenska storbankerna. Bankerna är länkade dels genom direkta exponeringar mot varandra, dels indirekt, genom att en banks agerande kan påverka såväl tillgångsvärdena som finansieringsvillkoren för de andra bankerna. Sammanlänkningen kan alltså ge negativa konsekvenser i kristider som riskerar att förstärkas av att marknadsosäkerhet eller bristande information ger upphov till anseenderisker.

Sammanlänkningen mellan de fyra svenska storbankerna utgör en källa till systemrisk, framförallt i kombination med banksystemets *storlek* i förhållande till den svenska samhällsekonomin. Stora störningar i det finansiella systemet riskerar därmed att leda till allvarliga och negativa konsekvenser för realekonomin. Storbankernas betydelse gör det också svårt att i Sverige avvärja eller mildra en kris för en stor, gränsöverskridande systemviktig bank utan stora samhällskostnader.

3.3 Bankernas tillgångar i förhållande till BNP



Anm: Data för Schweiz avser december 2012

Källa: Riksbanken

Strukturella faktorer i det svenska finansiella systemet indikerar alltså att störningar i någon av de fyra storbankerna riskerar att förstärkas och få ett stort negativt genomslag på samhällsekonomin. Risken för en finansiell kris är alltså inte nödvändigtvis större i Sverige, men konsekvenserna av en bankkris riskerar att bli stora, om den skulle inträffa.

I händelse av en finansiell systemkris riskerar också ett försvagat marknadsförtroende för de svenska bankerna att skada tilltron till den svenska statens kreditvärdighet. Upplåningskostnaderna för staten riskerar att fördyras. Detta riskerar alltså att sammanfalla med en situation där finansiering till goda villkor sannolikt är av mycket stor vikt för att möjliggöra flexibilitet för att hantera realekonomiska effekter av en kris. Strukturen på den svenska bankmarknaden leder därmed till höga samhällskostnader om bankernas stabilitet kan ifrågasättas och ömsesidigt positiva effekter för både staten och det finansiella systemet om bankerna har en hög motståndskraft mot störningar och finansiella kriser.

En förklaring till att kreditföretag generellt sett till så låg grad finansierar sig med eget kapital är att dessa företag drar fördel av ett antal underförstådda (implicita) och uttryckliga (explicita) statsgarantier. Det gör att insättare och andra långgivare blir mindre känsliga för företagets risker, vilket i sin tur sänker lånekostnaderna och därmed ger aktieägarna incitament att vilja ha en så hög andel lånefinansiering som möjligt. Detta blir särskilt tydligt för de företag som bedöms som systemviktiga och vilka staten i ett krisläge därför förväntas rädda genom olika typer av stödåtgärder. Detta innebär en konkurrensfördel för systemviktiga kreditföretag. FI:s bedömning är att en riktad höjning av kapitalkraven för dessa därför inte innebär en konkurrensnackdel utan höjningen kan snarare innebära att konkurrensförhållandena gentemot andra kreditföretag utjämnas något.

De generella kapitalkraven i tillsynsförordningen täcker inte risken som den strukturella sårbarheten i det svenska banksystemet utgör. Denna risk skulle kunna leda till stora kostnader för samhället vid en finansiell kris. Utgångspunkten i kapitaltäckningsdirektivet för att fastställa storleken på behovet av buffertkapital för systemrisk är att varje medlemsstat är skyldig att skydda banksystemet och den reala ekonomin från systemrisk som kan uppstå till följd av strukturella faktorer eller specifika exponeringar. En bestämning av nödvändig eller tillräcklig storlek på systemriskbufferten blir dock med nödvändighet till stora delar en kvalitativ bedömning.

Som beskrivits ovan har det svenska banksystemet vissa strukturella särdrag som skiljer det från det europeiska banksystemet som helhet. FI anser att det svenska finansiella systemet, och i förlängningen den reala ekonomin, utsätts för större risker än den grundnivå som tillsynsförordningen utgår ifrån. Dessa högre strukturella risker uppstår till följd av den höga systemvikten för Nordea, SEB, Handelsbanken och Swedbank. För att öka motståndskraften mot störningar behöver dessa banker därmed en hög nivå av förlustbärande kapacitet. FI anser därför att de fyra storbankerna ska hålla en systemriskbuffert om 3 procent.

3.3.5 Beslutsordning för systemriskbufferten

Enligt 4 kap. 1 § buffertlagen får FI besluta att företag ska ha en systemriskbuffert. FI har för avsikt att på styrelsemötet den 8 december 2014 fatta beslut riktade till de fyra storbankerna som anger att de från och med den 1 januari 2015 på gruppnivå ska upprätthålla en systemriskbuffert på 3 procent.

FI avser därefter att se över systemriskbufferten i enlighet med bestämmelserna i kapitaltäckningsdirektivet. Som Svenska bankföreningen påpekar framgår det av artikel 133.10 kapitaltäckningsdirektivet att bufferten ska ses över minst vartannat år.

3.4 Särskilt kapitalbaskrav för systemrisk i pelare 2

3.4.1 Ställningstagande

De fyra storbankerna ska utöver systemriskbufferten på 3 procent åläggas ett kapitalpåslag om 2 procent för systemrisk inom ramen för pelare 2 baskrav. Kravet kommer att ställas på totala riskvägda tillgångar på gruppnivå och ska täckas med kärnprimärkapital.

3.4.2 Inkomna synpunkter

Svenska Bankföreningen anför att det saknas en beskrivning av hur ofta FI avser att utvärdera de vidtagna åtgärderna inom pelare 2, med särskild hänvisning till kapitalpåslaget om 2 procent för systemrisk. Bankföreningen menar att det vore rimligt att FI åtminstone årligen offentligt kommunicerar sin bedömning av behovet av respektive åtgärd. Vidare skriver bankföreningen att det i ljuset av frågans betydelse och komplexitet finns behov av diskussion mellan bankerna och FI om hur åtgärder vidtagna inom pelare 2-processen påverkas av olika faktorer och kan komma att förändras.

3.4.3 Rättsliga förutsättningar

FI får enligt 2 kap. 1 § tillsynslagen besluta att ett företag ska ha ett särskilt kapitalbaskrav utöver den miniminivå som annars gäller (det vill säga utöver vad som krävs enligt tillsynsförordningen och buffertlagen). Beslut om ett sådant särskilt kapitalbaskrav kan fattas bland annat om FI i samband med en översyn och utvärdering anser att det behövs för att täcka risker som företaget utsätter det finansiella systemet för (systemrisk). Läs mer om det särskilda kapitalbaskravet i avsnitt 2.

Vidare anges i 10 kap. 2 § 4 tillsynslagen att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om de omständigheter som ska beaktas vid fastställandet av en lämplig nivå för kapitalbasen i samband med en översyn och utvärdering av ett företag. Med anledning därav följer av 9 § förordningen om tillsynskrav och kapitalbuffertar att FI i sin tillsyn ska följa de bestämmelser om översyns- och utvärderingsprocess som finns i artiklarna 97–101 i kapitäläckningsdirektivet. Av direktivsbestämmelserna framgår bland annat att de behöriga myndigheterna ska utvärdera den risk som ett företag utgör för det finansiella systemet. Vidare framgår av propositionen till tillsynslagen och buffertlagen, prop. 2013/14:228, att FI inom ramen för beslut om särskilt kapitalbaskrav efter en översyn och utvärdering även bör kunna beakta den risk som instituten utsätter det finansiella systemet för (systemrisk), se avsnitt 11.3.1.

3.4.4 Skälen för FI:s ställningstagande

FI bedömer, som angetts i avsnitt 3.3.3, att behovet av en högre förlustbärande kapacitet i det svenska finansiella systemet motsvaras av ett sammantaget kapitalpåslag på 5 procentenheter för de fyra mest systemviktiga bankgrupperna. 3 procentenheter av kapitalbehovet utgörs av systemriskbufferten. De resterande 2 procentenheterna ska därför täckas av ett påslag för systemrisk inom Pelare 2 baskrav. Skälen till att FI väljer att täcka en del av kapitalbehovet för systemrisk i pelare 2 har angivits i avsnitt 3.3.3.

Syftet med systemriskpåslaget i pelare 2 är, liksom för systemriskbufferten, att säkerställa en högre förlustbärande kapacitet för de företag som utgör den största systemrisken, för att därigenom öka motståndskraften för det finansiella systemet och minska risken att störningar förstärks och drabbar den reala ekonomin.

FI baserar alltså tillämpningen av systemriskpåslaget i pelare 2 på samma riskdrivare och indikatorer som för systemriskbufferten. Eftersom storleksbestämningen av kapitalbehovet för systemrisk är sammantagen, blir resultatet av riskbedömningen detsamma även med utgångspunkt i risken i enskilda företag och företagsgrupper, vilket ska vara utgångspunkten för en bedömning inom pelare 2.

3.4.5 Genomförande

Införandet av ett kapitalkrav för systemrisk i pelare 2 är en praxisförändring och inte ett nytt regelverk. Det innebär att något formellt ikraftträdandedatum inte blir aktuellt utan praxisförändringen genomförs i samband med publicering av denna promemoria omedelbart i FI:s berörda processer.

FI:s översyns- och utvärderingsprocess, i vilken den samlade kapitalbedömningen ingår, genomförs åtminstone årligen för de fyra storbankerna. Det innebär att FI åtminstone årligen anger och motiverar det särskilda kapitalbaskrav, uppdelat på pelare 2 baskrav och kapitalplaneringsbuffert, som dessa banker behöver hålla. På så vis ges bankerna regelbundet en uppdaterad individuell bedömning av sitt totala kapitalbehov. Vidare följer FI kontinuerligt effekten av myndighetens vidtagna åtgärder på systemnivå, vilket kommuniceras i huvudsak via FI:s stabilitetsrapport som publiceras två gånger per år. FI har utöver detta för närvarande inga planer på att så ofta som årligen, som Svenska bankföreningen önskar, formellt utvärdera och ompröva storleken på systemriskpåslaget i pelare 2. FI vill framhålla att bedömningen av den systemrisk som de fyra storbankerna medför och det extra kapitalbehov som risken innebär baseras på en bedömning av trögrörliga strukturella risker.

3.5 Buffert för globalt systemviktiga institut

Kapitaltäckningsdirektivets bestämmelser om buffert för globalt systemviktiga institut genomförs i svensk rätt genom 5 kap. buffertlagen. Enligt 5 kap. 1 § får FI besluta vilka företag som ska ha en kapitalbuffert för globalt systemviktiga institut. Bufferten ska enligt 5 kap. 2 § samma lag bestå av kärnprimärkapital och uppgå till minst 1 procent och högst 3,5 procent av företagets totala riskvägda exponeringsbelopp.

Bestämmelserna om buffert för globalt systemviktiga institut ska enligt 2 § i lag (2014:967) om införande av lagen om kapitalbuffertar tillämpas från den 1 januari 2016. Enligt 4 § samma lag ska en infasning ske av krav på buffert för globalt systemviktiga institut under 2016 – 2019.

Eba kommer i enlighet med artikel 131.18 kapitaltäckningsdirektivet ta fram en teknisk standard för tillsyn som specificerar metoden för att identifiera globalt systemviktiga företag och vilket buffertkrav som ska gälla. Det kommer dock finnas visst utrymme för nationella överväganden.

FI har ännu inte tagit ställning till hur bufferten för globalt systemviktiga institut ska genomföras. FI kommer att besluta om vilka företag som ska ha en kapitalbuffert för globalt systemviktiga institut och hur stor denna buffert ska vara innan regelverket träder i kraft.

3.6 Buffert för övriga systemviktiga institut

Kapitaltäckningsdirektivets bestämmelser om buffert för övriga systemviktiga institut införs genom 5 kap. buffertlagen. Enligt 5 kap. 3 § får FI fatta beslut om att ett företag ska ha en kapitalbuffert för övriga systemviktiga institut. Bufferten ska enligt 5 kap. 4 § bestå av kärnprimärkapital och uppgå till högst 2 procent av företagets totala riskvägda tillgångar.

Bestämmelserna om buffert för övriga systemviktiga institut träder enligt 2 § lagen(2014:967) om införande av buffertlagen i kraft den 1 januari 2016. I 10 kap. 1 § 5 buffertlagen bemyndigas regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om hur övriga kreditinstitut ska identifieras och hur bedömningen av tillhörande kapitalbuffert krav ska ske.

Kapitaltäckningsdirektivet anger ett antal kriterier som ansvarig myndighet ska beakta vid en bedömning av övriga systemviktiga företag. Eba kommer även att ta fram riktlinjer som ytterligare specificerar hur ansvarig myndighet ska identifiera dessa företag.³¹

FI har ännu inte tagit ställning till hur bufferten för övriga systemviktiga institut ska genomföras. FI kommer att besluta om vilka företag som ska ha en

³¹ Se Ebas remissdokument *Consultation on guidelines on criteria to assess other systemically important institutions (O-SIIs)*, publicerat på eba.europa.eu den 18 juli 2014.

kapitalbuffert för övriga systemviktiga institut och hur stor denna buffert ska vara innan regelverket träder i kraft.

3.7 Sammanfattning av kapitalkraven för systemviktiga företag

De i detta avsnitt redovisade ställningstagandena innebär sammantaget att de fyra storbankerna från den 1 januari 2015 ska hålla totalt 5 procentenheter kärnprimärkapital på gruppnivå för att motverka systemrisk som kan medföra allvarliga konsekvenser för stabiliteten i det finansiella systemet och den reala ekonomin i Sverige.

Detta genomförs på så sätt att FI avser att fatta beslut om att en systemriskbuffert om 3 procentenheter ska hållas av de fyra storbankerna från den 1 januari 2015. De fyra storbankerna ska även hålla 2 procentenheter kärnprimärkapital för att täcka systemrisk i pelare 2 baskrav från den 1 januari 2015. Båda dessa krav kommer att ställas på samtliga riskvägda tillgångar på gruppnivå.

FI kommer att återkomma till vilka företag som ska ha en buffert för globalt systemviktiga institut respektive för övriga systemviktiga institut och hur stora dessa buffertar ska vara, inför att lagbestämmelserna om dessa buffertar ska börja tillämpas den 1 januari 2016. FI kommer i dessa beslut att ta hänsyn till kommande tekniska standarder och riktlinjer från Eba. Som angetts i avsnitt 3.2 tillkommer inte kapitalbuffertarna för globala systemviktiga institut och övriga systemviktiga institut utöver systemriskbufferten. (Det vill säga, de är inte additiva till systemriskbufferten.) Det innebär att för storbankerna kommer det totala kapitalkravet inte att påverkas av buffertarna för globalt systemviktiga institut och övriga systemviktiga institut, eftersom de ska omfattas av systemriskbufferten. Det totala kapitalkravet för övriga företag kan komma att påverkas av bufferten för övriga systemviktiga institut.

4 Höjning av riskviktsgolvet för svenska bolån

4.1 Introduktion

I detta avsnitt anges FI:s bedömning och ställningstagande avseende nivån på riskviktsgolvet för svenska bolån. De svenska bolånen uppgår sammantaget till ett belopp som motsvarar betydligt mer än hälften av Sveriges BNP. FI bedömer därför att det är av avgörande betydelse för den finansiella stabiliteten att företagen håller en kapitalbas som täcker riskerna i denna utlåning. I ansvaret för den finansiella stabilitetstillsynen ingår inte bara att analysera obalanser hos finansiella och icke-finansiella företag och hushåll, utan också att vidta åtgärder.³²

Det nuvarande riskviktsgolvet infördes den 21 maj 2013 och nivån sattes då till 15 procent. I november förra året presenterade FI nya åtgärder som kan bli aktuella för att minska riskerna med hushållens skuldsättning.³³ Den bedömning FI gjorde då var att det vore väl avvägt att höja riskviktsgolvet till 25 procent. I den promemorian angavs också att det är centralt för denna åtgärd att FI i lagstiftningen ges rätt att ta hänsyn till vilka systemrisker enskilda företag ger upphov till i bostadsutlåningen när myndigheten bedömer vad som är en lämplig nivå på riskviktsgolvet. De lagar som genomför det nya kapitaltäckningsregelverket (se vidare i avsnitt 1) har nu beslutats av Riksdagen.

4.2 Bakgrund

4.2.1 Dagens riskvikter för svenska bolån

För att fastställa kapitalkravet för kreditrisk multipliceras exponeringsbeloppet för varje kreditexponering med en riskvikt. Det resulterar i ett riskvägt belopp och det är detta belopp som är föremål för kapitalkrav.

När Basel 2-överenskommelsen trädde i kraft i Sverige 2007, genom ändringar i kapitaltäckningsdirektivet (ofta kallade CRD 2), fick flera svenska företag FI:s tillstånd att använda den interna riskklassificeringsmetoden (IRK-metoden) för att beräkna riskvikterna för sina kreditexponeringar. Resultatet blev att riskvikterna för svenska bolån sjönk kraftigt. Alla dominerande bolångivare i Sverige idag använder IRK-metoden och flera av de största aktörerna har genomsnittliga riskvikter i de interna modellerna på omkring 5 procent för dessa exponeringar. I maj 2013 införde FI ett riskviktsgolv för svenska bolån på 15 procent inom ramen för pelare 2.

³² Se 1 § förordningen (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen.

³³ Så kan FI minska riskerna med hushållens skuldsättning. Publicerad på fi.se den 14 november 2013, Fi Dnr 13-12811.

Riskvikterna på 5 respektive 15 procent kan jämföras med riskvikter på 50 procent i Basel 1, det vill säga det regelverk som gällde fram till 2007 och som fortfarande ligger till grund för Basel 1-golvet³⁴, och 35 procent i den nu gällande schablonmetoden.³⁵

4.2.2 Om IRK-metoden

IRK-metoden består av två delar:

- Riskviktsformeln – som är fastställd i tillsynsförordningen och utgör basen för beräkningen av kapitalkravet.
- Förväntad förlust– vilken bestäms av bankerna i enlighet med tillsynsförordningens minimikrav och utgör indata till riskviktsformeln.

Den förväntade förlusten sätts per exponering. Följaktligen beräknas en individuell riskvikt för varje enskild exponering i portföljen. Skattningen av den förväntade förlusten sker med bas i historisk kreditförlustdata.

Beräkningsmetoden regleras i tillsynsförordningen.

De låga riskvikter som IRK-metoden har resulterat i speglar de mycket låga kreditförlusterna för svenska bolån de senaste 20 – 25 åren. De svenska företagen lever upp till minimikraven för att få använda IRK-metoden för svenska bolån och genomför beräkningarna enligt regelverkets krav och etablerad branschpraxis.

FÖRVÄNTAD FÖRLUST

Förväntad förlust är ett förenklat samlingsbegrepp för de uppskattningar som bankerna tar fram inom IRK-metoden. Bankerna skattar egentligen tre riskparametrar för exponeringar mot bolån:

- **PD**, Probability of Default, anger sannolikheten för fallissemang
- **LGD**, Loss Given Default, anger förlusten vid fallissemang
- **Exponeringsbeloppet**, (också benämnt EAD, Exposure At Default) anger exponering vid fallissemang

³⁴ Se Finansinspektionens hantering av Basel 1-golvet. Promemoria publicerad den 18 mars 2014 på fi.se, FI Dnr 13–13990.

³⁵ För en helt korrekt jämförelse mellan metoderna ska också förväntat förlustbelopp, reducerat med reserveringar och andra värdejusteringar, läggas på kapitalkravet i IRK-metoden. Detta belopp är dock i dagsläget en liten del av det totala kapitalkravet för de svenska bolånen för de flesta företag. Här bör också noteras att utlåning mot säkerhet i bostadsrätt inte räknades som utlåning mot säkerhet i bostadsfastighet i Basel 1, till skillnad mot i Basel 2, och därför riskvägdes med 100 procent.

Fallissemang betyder i detta sammanhang ungefär att kreditmotparten är ordentligt försenad med sin betalning eller att långivaren bedömer att det är sannolikt att motparten inte kommer att kunna betala i tid.

Den förväntade förlusten (*eng.* Expected Loss, EL) beräknas genom att de tre riskparametrarna multipliceras med varandra.

4.2.3 Om FI:s nuvarande riskviktsgolv

Den 21 maj 2013 offentliggjorde FI införandet av ett riskviktsgolv för svenska bolån inom ramen för den samlade kapitalbedömningen i pelare 2. Golvet sattes till 15 procent för portföljens genomsnittliga riskvikt. Motivet till det nuvarande riskviktsgolvet är att FI menar att företagens IRK-metoder inte fångar kreditförlustrisken i svenska bolån i tillräcklig utsträckning. Slutsatsen att riskvikterna för svenska bolån ska vara minst 15 procent är resultatet av en samlad bedömning av framtida förlustnivåer i de svenska bolånen vid en hög nivå av finansiell påfrestning.

Då det nuvarande riskviktsgolvet infördes gällde fortfarande ”det gamla” kapitaltäckningsregelverket i Sverige, alltså lagen (2006:1371) om kapitaltäckning och stora exponeringar. Vid genomförandet var FI medveten om det kommande regelverket. Riskviktsgolvet utformades därför dels med rättslig grund i det gamla då gällande regelverket, dels utifrån de antaganden som då kunde göras om det kommande regelverkets utformning och genomförande. I den tidigare svenska lagen var den rättsliga grunden för ett extra kapitalbaskrav för systemrisk inte uttryckt som i tillsynslagen.

4.3 FI:s ställningstagande

Riskviktsgolvet höjs med 10 procentenheter, från det nuvarande 15 procent till 25 procent.

Vid beräkningen av det kapitalkrav som riskviktsgolvet resulterar i ska samtliga kapitalkrav enligt pelare 1 inkluderas, inklusive det kontracykliska buffertvärdet för Sverige. För storbankerna ska dessutom det fulla kapitalbehovet för systemrisk beaktas.³⁶

4.4 Inkomna synpunkter

Svenska Bankföreningen anser att höjningen av riskviktsgolvet inte är befogad. De systemriskargument som förs fram av FI bygger på att hushållens skuldsättning stigit till ohållbart höga nivåer och att denna utveckling drivs fram av ständigt ökande bostadspriser. Bankföreningen anför att ett högre

³⁶ Detta innebär att förutom systemriskbufferten på 3 procent ska också kapitalkravet för systemrisk på 2 procent som åläggs storbankerna inom ramen för pelare 2 (se avsnitt 3), beaktas i beräkningen av kapitalkravet för svenska bolån.

riskviktsgolv för bolån endast i begränsad omfattning kommer att påverka tillgången och priset på bolån. Med hänsyn till riskviktsgolvets effektivitet i detta avseende är det därför olämpligt att använda det som en åtgärd för att minska tillväxttakten i hushållsutlåningen.

Bankföreningen anser att beräkningen av riskviktsgolvet ska baseras på minimikapitalkravet med tillägg för kapitalkonserveringsbuffert och systemriskbuffert i pelare 1. Bankföreningen anser att FI genom förslaget att inkludera systemriskbufferten i pelare 2 i beräkningen av kapitalkravet för riskviktsgolvet avlägsnar sig från tidigare kommunicerad metodik vilket leder till en sammanblandning och dubbelräkning av olika pelare 2-krav.

Bankföreningen anför att det saknas en beskrivning av hur ofta FI avser att utvärdera de vidtagna åtgärderna inom pelare 2, med särskild hänvisning till riskviktsgolven. Bankföreningen menar att det vore rimligt att FI åtminstone årligen offentligt kommunicerar sin bedömning av behovet av respektive åtgärd. Vidare skriver bankföreningen att det i ljuset av frågans betydelse och komplexitet finns behov av diskussion mellan bankerna och FI om hur åtgärder vidtagna inom pelare 2-processen påverkas av olika faktorer och kan komma att förändras.

Swedbank anför ett flertal argument mot att höja riskviktsgolvet. För det första menar banken att det är det alltför låga bostadsbyggandet som har bidragit till höjda fastighetspriser och hushållens växande skulder. Åtgärder som hämmar hushållens möjligheter att belåna bostäder kommer därför bara temporärt kunna hejda prisökningarna och är inte långsiktigt hållbara lösningar. Ett höjt riskviktsgolv på bolån kommer att hämma bankernas bostadsutlåning till privatpersoner och kan därmed bidra till en temporärt långsammare prisökning på bostäder. Det löser dock inte det grundläggande strukturella problemet att det byggs för lite bostäder och att befolkningen i storstäderna ökar i en snabbare takt än bostadsbeståndet. För det andra menar banken att en höjning av de kassaflödesmässiga låneutgifterna kan införas på olika sätt och att de olika alternativen får olika fördelningspolitiska konsekvenser. En höjning av riskviktsgolvet berikar bankernas aktieägare, medan en avtrappning av ränteavdragen ger staten mer intäkter och ett amorteringskrav medför att hushåll med bolån tvingas betala mer pengar till sig själva som en form av tvångssparande. För det tredje anför banken att det höjda riskviktsgolvet kommer att medföra att kapitalkraven på bostadslån i bankernas balansräkningar blir höga relativt den faktiska förlustrisken och att det i sin tur kommer att skapa incitament att värdepapperisera eller på annat sätt överlåta bolån till investerare som inte omfattas av riskviktsgolvet. Den svenska ”originate-and-hold” modellen har historiskt bidragit till låga risker för bolån. En övergång till en modell där bankerna systematiskt överlåter bolån till andra aktörer kan på längre sikt få stora negativa konsekvenser för den svenska bolånemarknaden. För det fjärde framhåller Swedbank att höjningen av riskviktsgolvet skapar en felaktig allokering av kapital mellan och inom bankerna. Den stora risken för svenska banker vid en kombination av fallande bostadspriser och försämrade ekonomi är inte kreditförluster i bolånepportföljen

utan kreditförluster som uppstår i andra portföljer på grund av att efterfrågan viker. Ett riskviktsgolv på bolån blir därför synnerligen missriktat om ambitionen är att skydda banker mot den chock av systemet som fallande bostadspriser skulle skapa. För det femte anför banken att riskviktsgolvet trasar sönder systemet med välavvägda och riskdifferentierade riskvikter. Fördelar med systemet som banken nämner är transparens, att det skapar en gemensam måttstock och att det är nödvändigt för att upprätthålla en välavvägd styrning av bankens risktagande och affärsverksamhet. Ju mer man från reglerarens sida fastställer riskvikter på andra grunder än risk, desto svårare blir det att utläsa verkliga risker och desto svårare blir det att sätta ett från ett riskperspektiv riktigt pris på krediter. Slutligen anför banken att för höga kapitalkrav på bankerna riskerar att medföra att andra delar av näringslivet blir underförsörjt med riskkapital eftersom det kommer att finnas mindre riskkapital tillgängligt för övriga sektorer.

Swedbank invänder vidare mot att nivån på den kontracykliska kapitalbufferten inkluderas i beräkningen av det kapitalkrav som riskviktsgolvet resulterar i. Banken menar att det framstår som ologiskt att denna ska utgöra en del av beräkningen. Syftet med det höjda riskviktsgolvet tycks vara att hantera en bolånespecifik och cyklisk risk. Det är då inte rimligt att lägga på ytterligare ett cykliskt buffertkrav när riskviktsgolvet beräknas. Metoden resulterar i en dubbelräkning vilket varken är acceptabelt eller önskvärt.

Sveriges riksbank delar FI:s bedömning att det i dagsläget är väl avvägt att höja golvet för riskvikterna på bolån till 25 procent. Riksbanken ställer sig även bakom FI:s förslag att införa höjda riskviktsgolv som en pelare 2-åtgärd. Eftersom syftet med det höjda riskviktsgolvet är att långsiktigt stärka företagets motståndskraft framstår det som ett mer ändamålsenligt tillvägagångssätt än att vidta tidsbegränsade åtgärder med stöd av artikel 458 tillsynsförordningen.

Riksgäldskontoret anser att en höjning av riskviktsgolvet är motiverad av samma skäl som FI redovisar. Riksgälden vill dock understryka att denna höjning i första hand bör ses som en åtgärd för att stärka bankernas motståndskraft mot de risker som bostadsutlåningen skapar och inte nödvändigtvis som en åtgärd för att minska riskerna som sådana.

Svenskt Näringsliv tillstyrker förslaget om ett höjt riskviktsgolv. Eftersom kreditillväxten främst förekommer hos hushållen är det lämpligt att hantera dessa risker via ett höjt riskviktsgolv på bolån. Detta innebär även att den kontracykliska kapitalbufferten kan hållas lägre, och att företagsutlåningen därför påverkas i mindre utsträckning än annars.

Finansförbundet avstyrker FI:s föreslagna höjning av riskviktsgolvet. Förbundet anser att FI:s motiv inte är tillräckliga och i konsekvensanalysen ytligt beskrivna. Förbundet vill se att bankerna konkurrerar på lika villkor både inom Sverige och internationellt. Finansförbundet anser att inga förslag syftar

till att begränsa bankernas lönsamhetsmål. Konsekvensen kommer därmed bli många fler uppsägningar med hänvisning till höjda kapitalkrav.

Boverket tillstyrker höjningen av riskviktsgolvet. Boverket önskar dock komplettera beskrivningen av riskerna på bostadsmarknaden. Verket skriver att potentiella framtida reformer på bostadsmarknaden kan innebära att det finansiella systemet utsätts för systematiska risker när reformerna leder till att efterfrågetrycket sjunker och/eller utbudet ökar. Verket framhåller också att riskerna som bolånen medför inte begränsar sig till rena konsumtionsförändringar utan att det ganska säkert föreligger en risk för att ett eventuellt prisfall får en självförstärkande effekt. Boverket poängterar att det finns all anledning att se mycket allvarligt på de systematiska obalanserna på den svenska bostadsmarknaden och de potentiella risker detta innebär för det finansiella systemet och den reala ekonomin.

4.5 Rättsliga förutsättningar

4.5.1 Systemrisk i pelare 2

Detaljerade regler om hur företag ska beräkna sina riskvägda exponeringsbelopp för hushållsexponeringar framgår av del tre, avdelning 2, kapitel 3, avsnitt 2 – 5 i tillsynsförordningen (artiklarna 151 – 191).

Eftersom tillsynsförordningen är just en förordning kan inte enskilda länder införa krav som står i strid med vad den föreskriver. FI kan därför inte ställa upp högre krav på beräkningen av riskvägda exponeringsbelopp än vad som framgår av tillsynsförordningen. Däremot kan FI med stöd av 2 kap. 1 § tillsynslagen fatta beslut om att ett företag ska ha en högre kapitalbas än den miniminivå som annars gäller om det inom ramen för en översyn och utvärdering bedöms nödvändigt för att täcka risker som företaget är eller kan komma att bli exponerat för och risker som företaget utsätter det finansiella systemet för. Läs mer om det särskilda kapitalbaskravet och FI:s samlade kapitalbedömning i avsnitt 2.

Enligt avsnitt 11.3.1 i propositionen till tillsynslagen och buffertlagen, prop. 2013/14:228, förutsätter bestämmelsen vare sig att det har skett en överträdelse, det vill säga att företaget har en bristande kapitalbas, eller att det gjorts en bedömning av att det finns risk för att det kommer att uppstå en sådan överträdelse. Bestämmelsen kan alltså tillämpas i det fall ett företag använder en godkänd IRK-metod för beräkning av riskvägda exponeringsbelopp, men metoden likväl innebär en underskattning av riskerna och därmed kapitalbehovet.

Vidare anges i 10 kap. 2 § 4 tillsynslagen att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om de omständigheter som ska beaktas vid fastställandet av en lämplig nivå för kapitalbasen i samband med en översyn och utvärdering av ett företag. Med anledning därav följer av 9 § förordningen om tillsynskrav och kapitalbuffertar att FI i sin tillsyn ska

följa de bestämmelser om översyns- och utvärderingsprocess som finns i artiklarna 97–101 i kapitaltäckningsdirektivet. Av direktivsbestämmelserna framgår bland annat att de behöriga myndigheterna ska utvärdera den risk som ett företag utgör för det finansiella systemet. Vidare framgår av propositionen att FI inom ramen för ett beslut om särskilt kapitalbaskrav efter en översyn och utvärdering även bör kunna beakta den risk som instituten utsätter det finansiella systemet för (systemrisk), se avsnitt 11.3.1.

FI:s beslut om ett särskilt kapitalbaskrav är företagsspecifikt, vilket skulle kunna betyda att FI inte kan lämna ett generellt besked om sin riskbedömning. Det är emellertid så att den risk som företagens interna modeller i dag inte beaktar i tillräcklig utsträckning är gemensam för alla företag med den typ av exponeringar som det nu är fråga om. Eftersom riskviktsgolvet för svenska bolån dessutom är en viktig fråga för företagens kapitalplanering anser FI att det är lämpligt att ange den generella bedömningspraxis som myndigheten avser att tillämpa i detta avseende.

4.5.2 Alternativa verktyg

4.5.2.1 Introduktion

Som framgår ovan är det inte möjligt för FI att ställa upp högre krav på beräkningen av riskvägda exponeringsbelopp än vad som framgår av tillsynsförordningen för att säkerställa att företagen håller mer kapital i förhållande till sina svenska bolån. Det nya kapitaltäckningsregelverket innehåller emellertid även andra bestämmelser som möjliggör justering av riskvikter för bolån.

4.5.2.2 Möjligheter till nationell flexibilitet

Artikel 458 i tillsynsförordningen ger nationella myndigheter möjligheter att till exempel höja riskvikter för bolån och kommersiella fastigheter under vissa förutsättningar. Möjligheten har utformats för att hantera förändringar i intensiteten hos makrotillsynsrisker eller systemrisker och introducerar ett antal verktyg, eller åtgärder, som medlemsstater har möjlighet att ta till för just detta ändamål.

Av bestämmelsen framgår att i artikeln nämnda åtgärder får vidtas vid *tillfälliga* perioder av förhöjd risk under en *begränsad tid* av högst två år med möjlighet till förlängning. Därutöver måste den behöriga myndigheten förklara för Europaparlamentet, EU-kommissionen, Europeiska rådet, ESRB och Eba bland annat varför den identifierade makrotillsynsrisker eller systemrisken inte lika gärna kan hanteras inom ramen för pelare 2. Vidare äger rådet på förslag av kommissionen rätt att avvisa sådana åtgärder.

Det övergripande syftet med FI:s nya praxis är att *långsiktigt* stärka företagens motståndskraft mot sådana störningar som artikel 458 avser att hantera under en begränsad tid. Det är dessutom som sagt en förutsättning för en åtgärd inom

ramen för artikeln att behöriga myndigheter inte kan åstadkomma samma resultat genom åtgärder i pelare 2.

4.5.2.3 LGD-golv

I artikel 164 i tillsynsförordningen anges hur förlust vid fallissemang (LGD) ska beräknas. Av artikelns fjärde punkt framgår att det genomsnittliga LGD-värdet för alla hushållsexponeringar mot säkerhet i bostadsfastighet utan statliga garantier inte får understiga 10 procent. Denna golvregel tillämpas sedan införandet av interna modeller för kreditrisk.

En nyhet i tillsynsförordningen är att den behöriga myndigheten enligt ovannämnda artikel årligen ska göra en bedömning av om minimivärdena för LGD i punkt 4 är lämpliga för exponeringar mot säkerhet i bostadsfastigheter eller kommersiella fastigheter inom deras territorium och om det är lämpligt med hänsyn till den finansiella stabiliteten fastställa högre minimivärden än vad som följer av punkten 4.

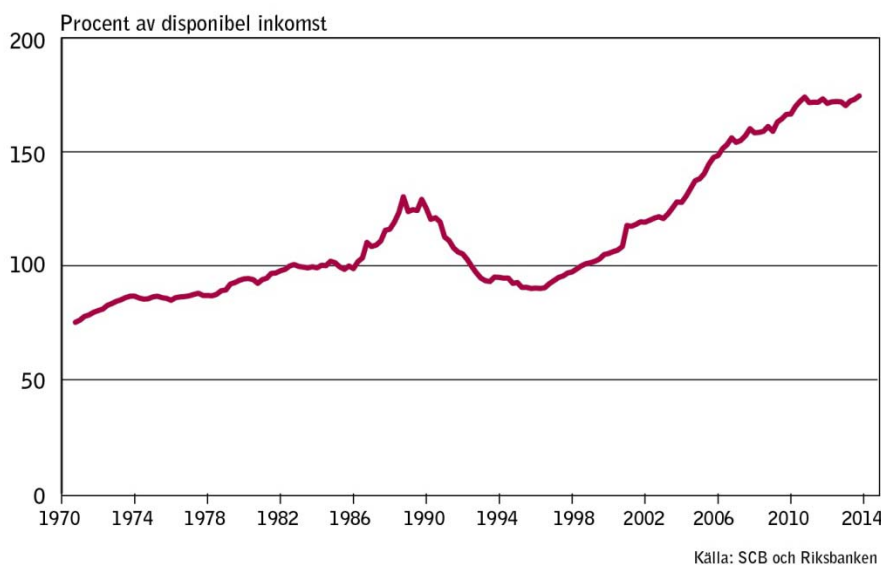
LGD-värdet har ett direkt linjärt samband med kapitalkravet för enskilda krediter och därmed också för kreditportföljen som helhet. Om FI utifrån stabilitetsskäl skulle välja att höja minimivån för LGD från 10 procent till exempelvis 30 procent, så skulle det innebära att företag som i dag har genomsnittliga riskvikter för bolån på 5 procent, får riskvikter på 15 procent, det vill säga en höjning med 10 procentenheter. Ett företag som har en genomsnittlig riskvikt på 10 procent skulle få en ny genomsnittlig riskvikt på 30 procent, det vill säga en höjning med 20 procentenheter. FI anser att det vore olyckligt att ytterligare förstärka de skillnader i riskvikt som grundar sig i företagens skillnader i intern metod för beräkning av riskvägda exponeringsbelopp, men som ofta i grunden inte är motiverade av en skillnad i exponeringarnas faktiska risk. Mot denna bakgrund är möjligheten i artikel 164 mindre lämplig att utnyttja jämfört med möjligheten att hantera frågan i den samlade kapitalbedömningen.

4.6 Skälen för FI:s ställningstagande

4.6.1 *Beskrivning av systemrisken orsakad av svenska bolån*

De svenska hushållens skuldsättning är på en historiskt hög nivå och ökande. Skuldkvoten, hushållens samlade skuldbörda i förhållande till disponibel inkomst, har ökat från 100 procent till över 170 procent över de senaste 15 åren.

4.1 Svenska hushålls skuldkvot



Bolån utgör större delen av hushållens skulder. Hushållens höga skuldsättning genom bolån utgör en risk för den finansiella stabiliteten. En hög skuldsättning, i kombination med en stor andel lån till rörlig ränta, gör hushållen känsliga för ränteförändringar. Dessutom är den egna bostaden många hushålls största tillgång. Vid ett fall i bostadspriserna förväntas hushållen strama åt sin konsumtion och kan på så vis förvärra en lågkonjunktur. Vidare utgör hushållens bolån en stor andel av bankernas totala tillgångar och medför ett stort finansieringsbehov för det svenska banksystemet.

Hushållens höga skuldsättning gör dem sårbara, både för ränteförändringar och för utvecklingen på bostadsmarknaden. Högre räntor innebär en högre boendekostnad för hushållen och ett mindre konsumtionsutrymme. Bolåneräntorna är på historiskt låga nivåer och vid ett ränteläge närmare det historiska genomsnittet kommer en större del av hushållens budget behöva tas i anspråk för räntekostnader.

Högre räntor kan också förändra den kalkyl som ligger till grund för bostadsköp och påverka bostadsprisernas utveckling. Bostadspriser, belåning och räntor påverkar varandra.

En lågkonjunktur medför höga ekonomiska och sociala kostnader för samhället. Hushållens höga skuldsättning kan påverka realekonomin genom att förvärra en lågkonjunktur om de belånade hushållen minskar sin konsumtion kraftigt. Det allvarligaste scenariot i detta sammanhang är en lågkonjunktur som sammanfaller med ett kraftigt fall i bostadspriserna.

Det finns skäl att framhålla att eftersom kapitaltäckningsregelverket syftar till att täcka förluster också i en mycket svår finansiell påfrestning är det inte i detta sammanhang meningsfullt för FI att ta ställning till hur sannolikt ett kraftigt fall i bostadspriserna är. Även om ett kraftigt bostadsprisfall skulle

anses vara osannolikt måste företagen hålla kapital som omfattar riskerna med ett sådant scenario.

Anledningen till att bostadspriserna kan påverka hushållens konsumtion är att nästan hälften av de svenska hushållens samlade tillgångar består av småhus, bostadsrätter och fritidshus.³⁷ Det är mycket, men de aggregerade måtten påverkas av ett mindre antal hushåll med stora finansiella tillgångar. Tar man bort de mycket förmögna hushållen ur statistiken utgör småhus, bostadsrätter och fritidshus en ännu högre andel av de övriga hushållens tillgångar. För en stor del av befolkningen är de finansiella tillgångarna begränsade och den egna bostaden den absolut största tillgången.

Hushållens konsumtion beror inte bara på nuvarande disponibel inkomst. När hushållen avgör hur mycket de ska spara och konsumera tar de också hänsyn till hur mycket deras tillgångar är värda. Tillgångar ska tolkas brett och inkluderar inte bara värdet av finansiella tillgångar utan också fastigheter och framtida arbetsinkomster.

Vid ett kraftigt fall i bostadspriserna ser hushållen att värdet av den egna bostaden är mindre än tidigare. Den som känner sig fattigare anser sig kunna spendera mindre. Efterfrågan i ekonomin sjunker när hushållen stramar åt.

Det finns studier som tyder på att belånade hushåll minskar sin konsumtion mer än andra hushåll.³⁸ I dessa studier gör de högst belånade hushållen den kraftigaste åtstramningen när bostadspriserna faller.

Det finns flera möjliga förklaringar till en kraftigare åtstramning för belånade hushåll. En anledning kan vara att några av de belånade hushållen finansierar konsumtion med lån där bostaden utgör säkerhet. När bostaden är mindre värd kan de låna och konsumera mindre. En annan anledning kan vara att hushållen vill ha en buffert mellan bostadens värde och bolånet. När bostaden faller i värde krymper bufferten. För att återställa bufferten behöver hushållen spara.

I Sverige bor drygt 60 procent av hushållen i villa eller bostadsrätt och av dessa har de allra flesta bolån. Ett kraftigt fall i bostadspriserna påverkar således en majoritet av befolkningen. Ett fall i bostadspriserna under en lågkonjunktur kan få hushåll att minska sin konsumtion ytterligare från redan nedtryckta nivåer. De hushåll som är kraftigt belånade kan förväntas strama åt ännu mer än de hushåll som är mindre belånade. De svenska hushållens höga skuldsättning genom bolån innebär på så vis en risk för den svenska realekonomin.

³⁷ Sveriges Riksbank. Finansiell Stabilitet 2013:2.

³⁸ Andersen, A.L., Duus, C. och Jensen, T.L. (2014), "Household debt and consumption during the financial crisis: Evidence from Danish micro data", Danmarks Nationalbank Working Papers 89 och Dynan, K. (2012), "Is a Household Debt Overhang Holding Back Consumption?", Brookings Papers on Economic Activity.

Ändringar av riskviktsgolvet syftar inte till att hantera grundläggande strukturella obalanser på den svenska bostadsmarknaden och kan inte heller göra det.³⁹ Syftet är att se till att företagen håller kapital för de systemriskerna som bolånen orsakar så att banksystemet är rustat för dessa risker ur ett kapitaltäckningsperspektiv. Eventuella andra effekter av golvet, exempelvis på efterfrågan på bolån, kan ur vissa aspekter ses som positiva, men utgör inte skäl för åtgärden. I utvärderingen av åtgärder som är riktade mot efterfrågesidan ska riskviktsgolvet därför inte betraktas som ett direkt alternativ, även om dess effekter måste utvärderas i en helhetsbedömning av om åtgärder som begränsar efterfrågan är nödvändiga och lämpliga.

4.6.2 Systemrisk, IRK-metoden och nuvarande riskviktsgolvet

4.6.2.1 Om IRK-metoden och systemriskerna

Den interna riskklassificeringsmetoden (IRK-metoden) är, namnet till trots, endast till vissa delar en intern metod. Kapitalkravsberäkningen och användningen av metoden styrs av ett detaljerat regelverk. De svenska företag som nu använder IRK-metoden för svenska bolån efterlever minimikraven för metoden. Företagen uppskattar själva förväntad förlust (se faktaruta i avsnitt 4.2.2), baserat på historisk kreditförlustdata, och denna omräknas till ett kapitalkrav i den i regelverket specificerade riskviktsformeln. Detta kapitalkrav ska enligt metoden motsvara den kreditförlust i bolåneportföljen som uppstår vid en mycket svår finansiell påfrestning.

Som framgått av avsnitt 4.6.1 kan de svenska bolånen orsaka andra kostnader än enbart kreditförluster. Som beskrivits syftar IRK-metoden alltså inte till att fånga och återspegla dessa kostnader, som inte direkt drabbar företaget i form av kreditförluster i bolåneportföljen. Dessa så kallade systemriskerna täcks därför inte av det kapitalbehov som räknas fram med IRK-metoden.

4.6.2.2 Nuvarande riskviktsgolvet och systemriskerna

Det nuvarande riskviktsgolvet på 15 procent infördes för att FI ansåg att företagens IRK-metoder inte fångar kreditrisken i svenska bolån i tillräcklig utsträckning. Av den promemoria som publicerades den 21 maj 2013 framgår att FI anser att IRK-metoden inte tar höjd för att till fullo kunna fånga förändringar i grundläggande ekonomiska och kontraktuella faktorer⁴⁰, som har påverkan på risken för kreditförluster.

Ställningstagandet i promemorian från den 21 maj 2013 att riskvikten för svenska bolån ska vara minst 15 procent är resultatet av en samlad bedömning av framtida förlustnivåer i de svenska bolånen vid en hög nivå av finansiell

³⁹ FI:s syn på obalanserna på den svenska bostadsmarknaden har utvecklats i *Stabiliteten i det svenska systemet*, rapport från juni 2014, FI Dnr 14-999.

⁴⁰ Med kontraktuella faktorer avses de villkor som avtalats gällande bolånet angående exempelvis hur räntan ska beräknas och i vilken takt lånet ska amorteras.

påfrestning. Golvnivån på 15 procent omfattar således inte systemrisk utan endast kreditrisken i bolånen.

4.6.2.3 Sammanfattande bedömning

De svenska bolånen orsakar systemrisk. Denna risk täcks vare sig av det kapitalkrav som räknas fram med IRK-metoden eller av det nuvarande riskviktsgolvet på 15 procent, eftersom dessa båda beräkningar endast omfattar kreditrisk. Systemrisken som de svenska bolånen orsakar är därför i dagsläget inte omhändertagen i de befintliga kapitalkraven.

4.6.3 Bedömning av nivån på systemrisk i svenska bolån

FI måste bedöma storleken på den systemrisk de svenska bolånen orsakar för att kunna inkludera risken i kapitalkravet. Det är en svår uppgift men detta faktum utgör enligt FI inte ett fullgott skäl till att inte omhänderta risken i kapitalkravet.

FI gör bedömningen att det inte är lämpligt att skatta systemriskens storlek med en kvantitativ modell. Det saknas i dagsläget en allmänt vedertagen modell. FI väljer istället att göra en sammantagen bedömning av vad som är en rimlig nivå.

Eftersom det står klart att de svenska bolånen orsakar systemrisk anser FI att det kapital som avsätts för att täcka systemrisken bör utgöra en påtaglig höjning av det nuvarande kapitalkravet för portföljen, som bestäms av riskviktsgolvet på 15 procent. Det pekar enligt FI mot att golvet bör höjas med mer än 5 procentenheter, alltså till mer än 20 procent.

FI har vid införandet av det nuvarande riskviktsgolvet bedömt att kreditriskerna i svenska bolån motsvarar en genomsnittlig riskvikt om åtminstone 15 procent. Det finns inget objektiva kriterium som i sig innebär att systemrisken i de svenska bolånen inte skulle kunna överstiga kreditrisken i desamma. FI anser det dock rimligt att det kapital som företagen har krav på sig att hålla för bolånen till den övervägande delen speglar risken för kreditförluster i den aktuella portföljen. Det talar för att det nuvarande riskviktsgolvet bör höjas med mindre än sin nuvarande nivå på 15 procent, alltså till en nivå som är lägre än 30 procent, i syfte att omhänderta systemrisken.

Ett riskviktsgolv om 25 procent, alltså en höjning på 10 procentenheter, uppfyller båda kriterierna ovan. FI anser därför att det är en lämplig nivå. Denna höjning motsvarar i kapitalkrav cirka 1 procent av exponeringsbeloppet för portföljen.

4.6.4 Cyklisk och strukturell systemrisk i svenska bolån

I avsnitt 3.3.3 anges att FI anser att de fyra storbankerna har behov av större förlustbärande kapacitet, i form av ytterligare 5 procentenheters

kärnprimärkapital på gruppnivå för att täcka systemrisk. Detta bör återspeglas även vid beräkningen av det pelare 2 baskrav som riskviktsgolvet resulterar i. Vid beräkningen av detta kapitalkrav kommer FI därför att beakta både systemriskbufferten på 3 procent och de ytterligare 2 procent i kapitalkrav för systemrisk (som redogörs för i avsnitt 3), som åläggs de fyra storbankerna i pelare 2.

Bedömningen att riskviktsgolvet ska höjas till 25 procent grundar sig på förekomsten av långsiktiga (om än inte nödvändigtvis permanenta) så kallade strukturella systemrisk. På grund av att svenska bolån utgör en så stor del av den samlade utlåningen bidrar bolånen också betydligt till den aggregerade kredittillväxten, vilken är en viktig faktor i bedömningen av den cykliska systemrisken. FI anser det därför lämpligt att i beräkningen av det pelare 2 baskrav som riskviktsgolvet resulterar i beakta det kontracykliska buffertvärdet för Sverige.

Det extra kapitalkravet för systemrisk på 5 procentenheter för de svenska storbankerna och det kontracykliska kapitalbuffertkravet är konstruerade på så sätt att de ställs i relation till företagets riskvägda exponeringsbelopp. FI anser att den risk som bolånen utgör återspeglas på ett mer rättvisande sätt i det riskvägda exponeringsbeloppet om riskviktsgolvet medräknas. Någon dubbelräkning av kapitalkraven anses därmed inte föreligga på grund av att dessa kapitalkrav beaktas vid beräkningen av vilket kapitalkrav som riskviktsgolvet resulterar i.

4.7 Beskrivning av beräkningsmetoden

4.7.1.1 Introduktion

I detta avsnitt följer en detaljerad redovisning av den beräkningsmetod som FI kommer att använda i den samlade kapitalbedömningen, när det gäller den specifika bedömningen av om företaget håller tillräckligt med kapital för att täcka riskerna i sina svenska bolåneexponeringar.

4.7.1.2 Omfattning

De företag som omfattas av åtgärden är de svenska företag som har tillstånd att använda en intern modell för beräkning av kapitalkravet för kreditrisk (IRK-metoden) och har en exponering mot svenska bolån. Det gäller i dagsläget sju företagsgrupper och de företag som ingår i dessa: Handelsbanken, Landshypotek, Länsförsäkringar Bank, Nordea, SBAB, SEB och Swedbank. Dessutom omfattas sex sparbanker: Bergslagens, Färs & Frosta, Rekarne, Sjuhärads, Vimmerby och Ölands.⁴¹

⁴¹Alla ingår i Swedbanks finansiella företagsgrupp, utom numera Bergslagens Sparbank eftersom Swedbank 2010 sålde sin del av aktierna till Sparbanksstiftelsen, men de har likväl medgivande att använda en intern modell som enskilda företag.

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

Filialer till utländska företag som är exponerade mot svenska bolån och som använder IRK-metoden för dessa kan också beröras. Förutsättningarna för detta beskrivs i avsnitt 4.8.

4.7.1.3 Definition av berörd portfölj

Den portfölj som omfattas av riskviktsgolvet och som i denna promemoria förenklat benämns svenska bolån är svenska exponeringar med säkerhet i fastighet inom exponeringsklassen exponeringar mot hushåll. Exponeringsklassen består till den i särklass största delen av just bolån till privatpersoner men det kan också ingå vissa exponeringar till småföretag med fastighetspant, liksom exponeringar med pant i annan fastighet än bostadsfastigheter. För en exakt definition, se artiklarna 147.5 och 154.3 i tillsynsförordningen.

Det är i stort sett samma definition som gällde då det nuvarande riskviktsgolvet infördes. Skillnaden är att exponeringsklassen nu, sedan tillsynsförordningens ikraftträdande, inte längre definieras i FI:s föreskrifter utan i tillsynsförordningen. Det innebär också vissa mindre skillnader i förhållande till den tidigare definitionen i FI:s föreskrifter. Skillnaderna är dock inte av en sådan magnitud att de föranleder FI att se över nivån på det nuvarande riskviktsgolvet. Ingen del av höjningen av golvet beror alltså på förändringarna i definitionen.

4.7.1.4 Definition av genomsnittlig riskvikt

Riskviktsgolvet avser den exponeringsviktade genomsnittliga riskvikten. Den exponeringsviktade genomsnittliga riskvikten beräknas genom att portföljens riskvägda exponeringsbelopp divideras med exponeringsbeloppet.

4.7.1.5 Kapitalkrav och kapitaltyp

För att räkna fram kapitalbehovet i kronor för svenska bolån, med hänsyn tagen till riskviktsgolvet, multipliceras först portföljens exponeringsbelopp med 25 procent (riskviktsgolvet). Detta belopp multipliceras sedan med tillämpligt kapitalkrav.

Kapitalkravet är 10,5 procent inklusive kapitalkonserveringsbufferten. För storbankerna tillkommer dessutom 5 procentenheter, i enlighet med ställningstagandena i avsnitt 3. (Se också avsnitt 4.5.4). När kapitalbuffertarna för globala och övriga systemviktiga institut har beslutats, kommer även dessa inkluderas i beräkningen.

Som framgår av avsnitt 4.5.4, bör inte bara de strukturella utan även de cykliska systemriskerna omhändertas i den samlade kapitalbedömningen avseende de svenska bolånen. Det innebär att även nivån på det kontracykliska buffertvärdet i Sverige ska påverka pelare 2 baskravet för bolån. Notera att detta innebär en skillnad jämfört med vad som tidigare angetts vad gäller det nuvarande riskviktsgolvet.⁴²

Det innebär sammantaget att riskviktsgolvet för storbankerna beräknas med ett totalt kapitalkrav på 15,5 procent plus det kontracykliska buffertvärdet. För övriga företag beräknas riskviktsgolvet med ett kapitalkrav på 10,5 procent plus det kontracykliska buffertvärdet.

Den typ av kapital som det särskilda kapitalbaskravet för svenska bolån ska täckas med är samma kapitalfördelning som pelare 1-kapitalkravet, inklusive samtliga buffertkrav. Dessutom ska de 2 procentenheterna för systemrisk som åläggs de fyra storbankerna (och som redogörs för i avsnitt 3) beaktas.

Detta särskilda kapitalbaskrav utgör en del av pelare 2 baskrav och inte av kapitalplaneringsbufferten, se vidare i avsnitt 2.

Exempelberäkningar

Exempelberäkning A, särskilt kapitalbaskrav för svenska bolån:

Företagsgrupp A, som *inte* är en storbank, har 100 miljarder kronor i exponeringsbelopp för svenska bolån. Den nuvarande snittriskvikten enligt IRK-metoden är 5 procent. För denna grupp innebär riskviktsgolvet på 25 procent att den får ett särskilt kapitalbaskrav för svenska bolån på 2,3 miljarder kronor varav 1,6 miljarder består av kärnprimärkapital enligt nedanstående beräkning.

Höjning av snittriskvikten (golv reducerat med nuvarande snittriskvikt):
 $25 \% - 5 \% = 20 \%$

Ökning av de riskvägda tillgångarna (höjning av snittriskvikten multiplicerat med exponeringsbeloppet):
 $20 \% * 100 \text{ mdkr} = 20 \text{ mdkr}$

Särskilt kapitalbaskrav (ökning av de riskvägda tillgångarna multiplicerat med kapitalbaskravet, som inklusive kapitalkonserveringsbuffert och en kontracyklisk kapitalbuffert för Sverige på 1 procent⁴³ är 11,5 procent):
 $20 \text{ mdkr} * 11,5 \% = 2,3 \text{ mdkr}$

⁴² Se promemorian Riskviktsgolv för svenska bolån, publicerad på fi.se den 21 maj 2013. Fi Dnr 12-11920.

⁴³ Se FI:s beslutspromemoria om föreskriften om det kontracykliska buffertvärdet, FI Dnr 14-7010.

Särskilt kapitalbaskrav som täcks med kärnprimärkapital (ökning av de riskvägda tillgångarna multiplicerat med kärnprimärkapitalkravet, som inklusive kapitalkonserveringsbuffert och kontracyklisk kapitalbuffert för Sverige på 1 procent är 8 procent):

$$20 \text{ mdkr} * 8 \% = 1,6 \text{ mdkr}$$

Exempelberäkning B, särskilt kapitalbaskrav för svenska bolån:

Företagsgrupp B, som är en storbank, har 500 miljarder kronor i exponeringsbelopp för svenska bolån. Den nuvarande snittriskvikten enligt IRK-metoden är 10 procent. För denna grupp innebär riskviktsgolvet på 25 procent att den får ett särskilt kapitalbaskrav för svenska bolån på 12,4 miljarder kronor varav 9,8 miljarder består av kärnprimärkapital enligt nedanstående beräkning.

Höjning av snittriskvikten (golv reducerat med nuvarande snittriskvikt):

$$25 \% - 10 \% = 15 \%$$

Ökning av de riskvägda tillgångarna (höjning av snittriskvikten multiplicerat med exponeringsbeloppet):

$$15 \% * 500 \text{ mdkr} = 75 \text{ mdkr}$$

Särskilt kapitalbaskrav (ökning av de riskvägda tillgångarna multiplicerat med kapitalkravet, som inklusive kapitalkonserveringsbuffert, totalt 5 procents påslag för systemrisk och en kontracyklisk kapitalbuffert för Sverige på 1 procent är 16,5 procent):

$$75 \text{ mdkr} * 16,5 \% = 12,4 \text{ mdkr}$$

Särskilt kapitalbaskrav som täcks med kärnprimärkapital (ökning av de riskvägda tillgångarna multiplicerat med kärnprimärkapitalkravet, som inklusive kapitalkonserveringsbuffert, totalt 5 procents påslag för systemrisk och en kontracyklisk kapitalbuffert för Sverige på 1 procent är 13 procent):

$$75 \text{ mdkr} * 13 \% = 9,8 \text{ mdkr}$$

4.7.1.6 Förväntad förlust

Kapitalkravet, uttryckt i relation till de riskvägda tillgångarna, syftar till att täcka de oförväntade förlusterna; enkelt uttryckt de förluster som överstiger den förväntade förlusten (se också faktaruta på sida 46) och som uppkommer vid en viss nivå av finansiell påfrestning. Den förväntade förlusten, vilken ungefär ska motsvara den långsiktigt genomsnittliga förlusten, täcks ett genomsnittligt år normalt av företagets redovisningsmässiga reserveringar. IRK-regelverket anger att det tillkommer ett avdrag från kapitalbasen i det fall

som det totala förväntade förlustbeloppet, framräknat med IRK-metoden, överstiger företagets reserveringar och övriga värdejusteringar enligt redovisningen. I och med att reserveringarna ett genomsnittligt år i allmänhet kan förväntas motsvara den förväntade förlusten är avdraget i dagsläget litet i förhållande till kapitalkravet för bolånen, för de flesta av de berörda företagen.

Det förväntade förlustbeloppets påverkan på kapitaltäckningen omfattas inte av riskviktsgolvet. Dess påverkan på kapitalbasen kommer alltså också i fortsättningen att beräknas på samma sätt som i dag.

4.7.2 Genomförande

Höjningen av riskviktsgolvet är en praxisförändring och inte ett nytt regelverk. Det innebär att något formellt ikraftträdandedatum inte blir aktuellt utan praxisförändringen genomförs i samband med publicering av denna promemoria omedelbart i FI:s berörda processer.

FI:s översyns- och utvärderingsprocess, i vilken den samlade kapitalbedömningen ingår, genomförs för närvarande åtminstone årligen för de största företagen. Det innebär att FI då anger och motiverar det särskilda kapitalbaskrav, uppdelat på pelare 2 baskrav och kapitalplaneringsbuffert, som dessa företag behöver hålla. På så vis ges företagen regelbundet en uppdaterad individuell bedömning av sitt totala kapitalbehov. Vidare följer FI kontinuerligt effekten av myndighetens vidtagna åtgärder på systemnivå, vilket kommuniceras i huvudsak via FI:s stabilitetsrapport som publiceras två gånger per år. FI har utöver detta för närvarande inga planer på att årligen formellt utvärdera och ompröva storleken på riskviktsgolvet. FI vill i sammanhanget framhålla att bedömningen av nivån på riskviktsgolvet baseras på en bedömning av trögrörliga strukturella risker.

4.8 Riskviktsgolvets tillämpning för utländska filialer

I avsnitt 2 beskrivs de rättsliga förutsättningarna för ett särskilt kapitalbaskrav i pelare 2. FI har beslutsrätt vad avser det särskilda kapitalbaskravet för de företag och företagsgrupper på gruppnivå som har sitt säte i Sverige men inte vad avser utländska filialer i Sverige. Det är emellertid så att FI, trots avsaknad av en formell beslutsrätt, har möjlighet att påverka den samlade kapitalbedömningen vad avser betydande utländska filialers verksamhet i Sverige genom sitt deltagande i så kallade tillsynskollegier. Detta sker genom att FI deltar i den gemensamma riskbedömningen av gruppen som sker inom ramen för tillsynskollegiet och som utgör grunden för den samlade kapitalbedömningen.

Danske Banks filial är för närvarande den enda utländska filial som använder IRK-metoden och som bedriver en betydande verksamhet på bolånemarknaden i Sverige. FI är medlem i Danske Banks tillsynskollegium, som leds av den danska tillsynsmyndigheten. FI har framfört ett önskemål om att den danska

tillsynsmyndigheten ska ta hänsyn till de systemrisk som de svenska bolånen orsakar i sin samlade kapitalbedömning av Danske Bank.

5 Den kontracykliska kapitalbufferten

5.1 Introduktion

Enligt buffertlagen är FI den myndighet som ska fastställa det kontracykliska buffertvärdet i Sverige och bestämma om ömsesidighet för andra länders buffertvärden.

FI:s ställningstagande avseende val av metod för fastställandet av det kontracykliska buffertvärdet i Sverige omhändertas i beslutspromemorian för föreskriften om det kontracykliska buffertvärdet (FI Dnr 14-7010). Samtliga synpunkter som har inkommit i frågan i detta ärende besvaras därför där. I den beslutspromemorian återfinns även bakgrund och övriga förklaringar till den kontracykliska kapitalbufferten.

De ställningstaganden som rör FI:s syn på ömsesidighet (reciprocitet) för den kontracykliska kapitalbufferten och fastställandet av buffertvärdet för exponeringar i tredje land behandlas dock i detta avsnitt.

5.2 Ömsesidighet och fastställande av kontracykliskt buffertvärde för tredje land

5.2.1 Introduktion

Den behöriga myndigheten i respektive land fastställer det kontracykliska buffertvärde som ska gälla för det landet. Därför behöver det anges hur de svenska företag som har exponeringar utanför Sverige ska tillämpa dessa buffertvärden.

5.2.2 Ställningstagande

FI kommer redan från den svenska lagens ikraftträdande att erkänna det kontracykliska buffertvärde som ansvarig myndighet i ett annat EES-land har beslutat, upp till 2,5 procent.

Avseende kontracykliska buffertvärden utöver 2,5 procent som har beslutats av ansvarig myndighet i annat EES-land kommer FI när detta blir aktuellt att besluta om tillämpningen i varje enskilt fall.

FI kommer inte att sätta ett kontracykliskt buffertvärde för länder utanför EES utöver det buffertvärde som har fastställs av landet, givet nuvarande ekonomiska förutsättningar. Detta ställningstagande kommer regelbundet att omprövas.

5.2.3 *Inkomna synpunkter*

Sveriges riksbank ställer sig bakom att FI redan från buffertlagens ikraftträdande kommer att erkänna det kontracykliska buffertvärde som ansvarig myndighet i annat EES-land beslutat. Vad avser möjligheten att sätta ett kontracykliskt buffertvärde för länder utanför EES som är högre än det värde som fastställts av landet vill Riksbanken påpeka att FI bör förbehålla sig möjligheten att sätta högre värden om det bedöms lämpligt i enskilda fall.

5.2.4 *Rättsliga förutsättningar*

Kapitaltäckningsdirektivets bestämmelser om ömsesidighet (reciprocitet) avseende kontracykliska buffertvärden genomförs i svensk rätt genom 6 och 7 kap. i buffertlagen och 5 § i lagen (2014:967) om införande av buffertlagen.

FI kan enligt 5 § lagen (2014:967) om införande av buffertlagen fram till och med den 31 december 2018 erkänna andra medlemsstaters kortare övergångsperioder för den kontracykliska kapitalbufferten i enlighet med artikel 160.6 i kapitaltäckningsdirektivet. Vid beslut om att erkänna andra medlemsstaters kontracykliska buffertvärden ska FI fullgöra den underrättelseskyldighet som anges i nämnda artikel i kapitaltäckningsdirektivet. Underrättelseskyldigheten innebär att FI ska informera de berörda parterna om sitt erkännande, däribland EU-kommissionen, ESRB, Eba och relevanta tillsynskollegier

Vid beräkningen av den företagsspecifika kontracykliska kapitalbufferten för exponeringar i andra EES-länder tillämpas efter den 31 december 2018 alltid det kontracykliska buffertvärde som ansvarig myndighet i det landet har beslutat, dock högst 2,5 procent (se 6 kap. 5 § buffertlagen). Om den företagsspecifika kontracykliska kapitalbufferten ska beräknas utifrån ett kontracykliskt buffertvärde som har fastställts av en utländsk ansvarig myndighet inom EES, ska buffertvärdena tillämpas från de datum som har fastställts av den utländska myndigheten (6 kap. 6 § samma lag). Om en utländsk myndighet inom EES har fastställt ett kontracykliskt buffertvärde som uppgår till mer än 2,5 procent av totalt riskvägt exponeringsbelopp, får FI enligt 7 kap. 4 § buffertlagen besluta att svenska företag för berörda kreditexponeringar i det landet, ska tillämpa ett buffertvärde som överstiger 2,5 procent av totalt riskvägt exponeringsbelopp. Det senare kan emellertid inte bli aktuellt förrän efter den 31 december 2018.

FI kan enligt 7 kap. 5 § buffertlagen även fastställa det kontracykliska buffertvärde som de nationella företagen ska tillämpa på exponeringar mot tredje land, det vill säga länder utanför EES, vid beräkningen av den företagsspecifika kontracykliska kapitalbufferten. Denna möjlighet förutsätter antingen att det saknas ett buffertvärde för tredje land mot vilket en eller flera företag i Sverige har exponering eller om ett fastställt kontracykliskt buffertvärde i tredje land är otillräckligt för att skydda företagen i Sverige från risker med en alltför stor kreditillväxt i det tredje landet. FI får då tillämpa en

högre men inte en lägre buffertnivå än den som har fastställts av myndigheten i tredje land för de nationella företagens beräkning av de företagsspecifika buffertvärdena. Om det av den utländska myndigheten fastställda buffertvärdet överstiger 2,5 procent föreligger inget hinder mot att fastställa ett värde som understiger denna. Nivån får dock inte understiga 2,5 procent. Det betyder att om FI inte har godkänt ett tredjelands högre kontracykliska buffertvärde ska företagen på sina exponeringar i tredje land tillämpa ett kontracykliskt buffertvärde om 2,5 procent. Om FI däremot har valt att fastställa ett högre buffertvärde för tredje land än det redan gällande buffertvärdet, vilket FI alltså har rätt att göra, ska FI också fastställa ett datum från vilket de nationellt auktoriserade företagen ska tillämpa det högre buffertvärdet vid beräkningen av den företagsspecifika kontracykliska kapitalbufferten. Datumet får inte infalla mer än 12 månader efter beslut. Om datumet infaller mindre än 12 månader efter beslut ska detta vara motiverat utifrån särskilda skäl (se 7 kap. 6 § buffertlagen).

Enligt ett bemyndigande i artikel 138 i kapitaltäckningsdirektivet får ESRB ge ut rekommendationer om det lämpliga kontracykliska buffertvärdet för exponeringar i tredje land.

5.2.5 Skäl för ställningstagandet

FI ställer sig generellt sett positiv till att svenska företag som är verksamma i andra länder ska tillämpa samma kontracykliska buffertvärden som de utländska företagen. Detta är av vikt för att företag i olika länder ska konkurrera på lika villkor. Det är också betydelsefullt för att företagen inte ska kunna kringgå myndigheternas åtgärder genom att flytta verksamhet till andra länder, vilket skulle kunna innebära att åtgärderna inte uppnår den avseende effekten. FI har också förståelse för att andra länder ser ett behov av att fastställa en kortare övergångsperiod för den kontracykliska kapitalbufferten än den som gäller som lägsta införandetakt enligt kapitaltäckningsdirektivet.

FI:s generellt sett positiva inställning till att svenska företag ska tillämpa samma kontracykliska buffertvärden som de utländska företagen gäller oavsett nivå på buffertkravet. Vid fastställande av ett buffertvärde utöver 2,5 procent anser FI emellertid att det kan finnas specifika omständigheter som behöver analyseras. FI förbehåller sig därför rätten att i varje enskilt fall avgöra om buffertvärden utöver 2,5 procent ska tillämpas.

6 Riskvikter för norska bolån

6.1 Introduktion

Med anledning av en begäran från den norska tillsynsmyndigheten, Finanstilsynet, redogörs i detta avsnitt för FI:s syn på riskvikterna för norska bolån. Finanstilsynet vill att FI för svenska företag som är verksamma på den norska bolånemarknaden, ska tillämpa de skärpta krav på riskvikterna för norska bolån som Finanstilsynet har infört för norska företag.

6.2 Bakgrund

I ett brev till FI daterat den 16 januari 2014⁴⁴ redogjorde Finanstilsynet för första gången för myndighetens planer på att skärpa kraven på företagens beräkningar av riskvikterna för norska bolån inom ramen för IRK-metoden. I brevet angav Finanstilsynet att de skärpta kraven bör tillämpas också för svenska företag som är verksamma på den norska bolånemarknaden och bad FI kommentera detta. FI angav i sitt svar den 11 mars 2014 att myndigheten ställde sig positiv till att skärpa kraven för de svenska företagen inom ramen för pelare 2.

Finanstilsynet offentliggjorde den 1 juli 2014 den slutliga utformningen av de skärpta kraven. I samband med offentliggörandet bad Finanstilsynet FI att än en gång kommentera att de skärpta kraven bör tillämpas också för svenska företag som är verksamma på den norska bolånemarknaden. FI bekräftade då i ett brev att myndighetens tidigare besked gäller, både för de företag som har dotterbolag i Norge och de som bedriver verksamhet via filial, det vill säga att de skärpta kraven kommer att tillämpas för de svenska företagen inom ramen för pelare 2.

6.3 Inkomna synpunkter

Svenska Bankföreningen anför att det finns starka skäl att göra en bedömning av om risker som omhändertas på ett visst sätt i en medlemsstat redan omfattas av inhemska nationella krav eller omhändertas på annat sätt (t.ex. inom ramen för bankernas interna kapitalbedömning) innan en annan medlemsstats åtgärder erkänns.

Sveriges riksbank har inte något att invända i denna del.

Boverket tillstyrker att riskvikterna för norska bolån anpassas till de skärpta kraven från norska Finanstilsynet.

⁴⁴ Brevet publicerades på finansstilsynet.no den 9 april 2014

6.4 FI:s genomförande av Finanstilsynets begäran

I brevet till Finanstilsynet angav FI följande. För att ta Finanstilsynets krav på ökade riskvikter för norska bolån i beaktande gör FI ett tillägg i pelare 2 på grupp nivå. Tillägget motsvarar skillnaden mellan den faktiska genomsnittliga riskvikten enligt IRK-metoden och en genomsnittlig riskvikt på 25 procent. Det föreslagna tillägget kan komma att ändras något om de berörda företagen visar att effekten av Finanstilsynets skärpta regler motsvarar ett högre eller lägre tillägg.

Finanstilsynet har angett att effekten av de skärpta reglerna innebär att de berörda bankernas genomsnittliga riskvikt för norska bolån kommer att variera mellan 20 och 25 procent. FI har därför valt att som utgångspunkt göra ett tillägg på grupp nivå för de svenska berörda företagen som motsvarar en genomsnittlig riskvikt på 25 procent. Skulle de berörda företagen visa på att tillämpningen av de norska skärpta reglerna skulle innebära en annan nivå kan den slutliga nivån komma att anpassas till detta. FI:s ambition är dock att, i likhet med riskviktsgolvet för svenska bolån, tillämpa samma genomsnittliga riskvikt för alla berörda företag.

De svenska företag som i dagsläget berörs av de skärpta reglerna är i huvudsak Nordea och Handelsbanken. Formellt sett berörs även SEB, men dess exponeringar mot norska bolån är ytterst begränsade.

FI delar bankföreningens åsikt att om kapitaltillägg görs för att erkänna andra länders krav, så måste först en bedömning göras av om detta tillägg skulle kunna innebära att risken omhändertas två gånger. Den bedömningen har FI också gjort vad avser de norska bolånen och dragit slutsatsen att någon dubbelräkning inte sker. FI önskar också förtydliga att det är utmärkt om företagen själva beaktar risken i norska bolån i sina interna kapitalutvärderingar. Att så sker utgör dock inte ett skäl till att FI inte ska beakta den i FI:s samlade kapitalbedömning, tvärtom ska FI:s samlade kapitalbedömning omfatta åtminstone de risker som företagets interna kapitalutvärdering omfattar.

7 Konsekvensanalys

7.1 Introduktion

Syftet med FI:s ställningstaganden som redovisas i denna promemoria är att minska sannolikheten för finansiella kriser, att öka handlingsutrymmet för enskilda företag och för hela det finansiella systemet i händelse av störningar och att minska kostnaderna för skattebetalarna när en finansiell kris inträffat. Eftersom kapital är en kalkylmässigt dyrare finansieringskälla än annan finansiering kan höjda kapitalkrav leda till högre kostnader för bankerna. I slutänden påverkar många faktorer i vilken grad som högre kapitalnivåer på längre sikt leder till en ökning av bankernas totala finansieringskostnad och i vilken utsträckning kostnaden för bankernas kunder därigenom ökar. I bedömningen av samhällsekonomiska effekter måste dessutom beaktas de vinster som uppkommer för samhället bland annat genom en minskad sannolikhet för finansiella kriser och de stora samhällsekonomiska kostnader som sådana innebär.

I följande avsnitt beskrivs de effekter som FI:s föreslagna tillämpning av de nya kapitaltäckningsreglerna bedöms leda till för enskilda företag, för konkurrensen och marknaden, hushållen och de icke-finansiella företagen samt för samhällsekonomin.

FI anser sammantaget att de kommande regleringarna medför en ökad samhällsekonomisk nytta då kostnaderna bedöms vara begränsade och fördelarna med stabila banker är stora. Samtidigt finns ett behov av att kontinuerligt följa upp effekterna av regleringen på bankernas beteende och risktagande samt på utlåningen till icke-finansiella företag och hushåll.

7.2 Inkomna synpunkter

Svenskt Näringsliv anför att det idag råder en brist på information om hur mindre icke-finansiella företag påverkas av de stigande kapitaltäckningskraven och vill påpeka att FI har en viktig uppgift att följa upp och analysera hur de mindre företagen påverkas av de stigande kapitaltäckningskraven och ta hänsyn till detta i implementeringen av regelverket.

Kommuninvest anser att effekterna av den marknadspåverkan som kapitalkraven kommer att ha på konkurrenssituationen på marknaden bör framgå av konsekvensanalysen.

Finansförbundet anför att konsekvensanalysen saknar en utredning av effekterna på antalet anställningar, prisbildning och konsumtionsmönster. Vidare saknas en analys av konkurrenssituationen inom Sverige och de konkurrensnackdelar bankerna kommer att möta utomlands. Förbundet skriver att ett mer eller mindre uttalat mål regeringen och FI delar är att minska den

svenska banksektorns storlek väsentligt. Denna omställning av en hel bransch görs utan någon utredning av effekterna på de anställda och utan någon kompensation till detta, vilket Finansförbundet anser är oacceptabelt.

Finansbolagens förening anser att konsekvensanalysen bör innehålla en bredare analys som innefattar de mindre och mer specialiserade kreditinstituten och konsekvenser för konkurrensen på marknaden.

Riksgäldskontoret pekar på behovet av att genomföra en noggrann utvärdering av de kapitalkrav som nu införs och utifrån detta också analysera vad som utgör lämpliga målnivåer för kapitalkraven på sikt. Vidare framför Riksgälden att det på sikt också finns behov av att göra en samlad analys av hushållens ekonomiska situation i syfte att skapa en mer precis bild av de risker som hushållens skuldsättning medför. En sådan analys utgör en viktig delkomponent i bedömningen av vilka kapitalnivåer som bör gälla för bankerna framöver.

Sparbankernas Riksförbund skriver att konsekvenserna för mindre kreditföretag måste belysas för att ge en övergripande bild av FI:s förslag.

7.3 Effekter för de finansiella företagen

7.3.1 Berörda företag

Ställningstagandena i denna promemoria rör till åtminstone någon del samtliga företag som omfattas av kapitaltäckningsregelverket, vilket innefattar alla kreditmarknadsföretag, inklusive banker, och värdepappersbolag, både på solonivå och på gruppnivå.

7.3.2 Det totala kapitalkravet och dess komponenter

7.3.2.1 Introduktion

I avsnitt 1.4 ges en övergripande beskrivning av kapitalkravets olika beståndsdelar. Det totala kapitalkravet regleras av tillsynsförordningen, svensk lag och FI:s föreskrifter. Det påverkas också av de ställningstaganden som har redovisats i denna promemoria.

Som nämnts ovan består det tillkommande totala kapitalkravet av ett antal olika delar. Vissa av dessa delar innebär en lika stor höjning av kapitalkravsnivåerna för samtliga företag. Till exempel uppgår kapitalkonserveringsbufferten till samma nivå (2,5 procent) för alla företag. Andra delar, som exempelvis höjt riskviktsgolv för bolån, varierar mellan företagen beroende på företagens riskexponering och om de använder IRK-metoden eller inte. De faktorer som påverkar kapitalkravet för ett enskilt företag kan översiktligt delas in i systemvikt, geografisk fördelning av utlåningen, sektoriell fördelning av utlåningen, användning av IRK-metoden och exponering mot övriga risker som inte täcks av pelare 1.

7.3.2.2 Beskrivning av beräkningarna

I nästa avsnitt åskådliggörs de uppskattade effekterna av de föreslagna tillämpningarna för de tio största svenska kreditföretagen. Skälet till varför de mindre företagen inte omfattas är att konsekvenserna för dessa generellt sett i första hand är hänförliga till införandet av förordning, direktiv och lag snarare än till de ställningstaganden som presenteras i denna promemoria. Vissa enskilda företag kan dock påverkas på ett märkbart sätt av FI:s ställningstaganden rörande genomförandet av den samlade kapitalbedömningen.

Effekterna har uppskattats baserat på till FI inrapporterad data som avser andra kvartalet 2014.⁴⁵ För storbankerna anges även prognoser från prognostjänsten SME Direkt avseende vinst och utdelning för resterande del av innevarande räkenskapsår. De riskvägda tillgångarnas utveckling prognosticeras däremot inte.

Beräkningarna rör gruppnivån. Kapitalplaneringsbufferten och minimikapitalkravet enligt Basel 1-golvet framgår inte av diagrammen. Av de 10 företag som inkluderas i konsekvensanalysen omfattas 8 av Basel 1-golvet: de fyra storbankerna, Landshypotek, Länsförsäkringar, SBAB och SEK. Golvet effekter framgår i *Finansinspektionens hantering av Basel 1-golvet*⁴⁶.

Uppskattningen av storleken på de olika komponenterna i kapitalkravet har gjorts enligt följande.

Kapitalbehov i pelare 2, exklusive riskviktsgolv och systemrisk. Ett schablonvärde har använts som är 2 procent av riskvägt exponeringsbelopp i total kapitalbas. Den andel som ska täckas av kärnprimärkapital bestäms av den fördelning av kapitaltyp enligt pelare 1 (inklusive buffertkraven förutom den kontracykliska kapitalbufferten) som gäller för storbankerna respektive de övriga företagen.

Nuvarande riskviktsgolv bolån. Det ökade riskvägda exponeringsbelopp som riskviktsgolvet på 15 procent medför har multiplicerats med det tillämpliga kapitalkrav som gäller för storbankerna respektive för de övriga företagen och som angetts i avsnitt 4.6.1.5. Det kontracykliska buffertvärdet på 1 procent har använts i beräkningen. Det innebär att det kapitalbaskrav som använts i beräkningen är 16,5 procent för storbankerna och 11,5 procent för övriga

⁴⁵ De faktiska kapitalrelationerna för Handelsbanken och Nordea skiljer sig något från bankernas publikt redovisade siffror för andra kvartalet. Detta beror på att dessa företag tillämpar FI:s förhandstillstånd att räkna in delårsresultat enligt artikel 26.2 tillsynsförordningen på skilda sätt i myndighetsrapporteringen, som analysen i detta avsnitt baseras på, jämfört med delårsrapporterna.

⁴⁶ Promemoria publicerad på fi.se den 18 mars 2014, Fi Dnr 13-13990.

företag. Det kärnprimärkapitalkrav som har använts är 13 procent för storbankerna och 8 procent för övriga företag.

Höjning av riskviktsgolvet till 25 procent. Det ökade riskvägda exponeringsbelopp som höjningen medför har multiplicerats med kapitalkravet enligt ovan exklusive det kontracykliska buffertvärdet för Sverige.

Riskviktsgolv på 25 procent för bolån i Norge. Det ökade riskvägda exponeringsbelopp som golvet medför har multiplicerats med kapitalkravet enligt samma metod som för det svenska riskviktsgolvet.

Systemrisk i pelare 2. 2 procent av totalt riskvägt exponeringsbelopp för storbankerna. Täcks i sin helhet av kärnprimärkapital.

Systemriskbuffert. 3 procent av totalt riskvägt exponeringsbelopp för storbankerna. Täcks i sin helhet av kärnprimärkapital.

Kontracyklisk kapitalbuffert. Det kontracykliska buffertvärdet på 1 procent har använts i beräkningen. Det företagsspecifika buffertvärdet har uppskattats på basis av inrapporterad data enligt de EU-gemensamma instruktionerna för Common Reporting (COREP) per andra kvartalet 2014. Den andel av de berörda kreditexponeringarna som respektive företag har i Sverige har uppskattats till följande⁴⁷:

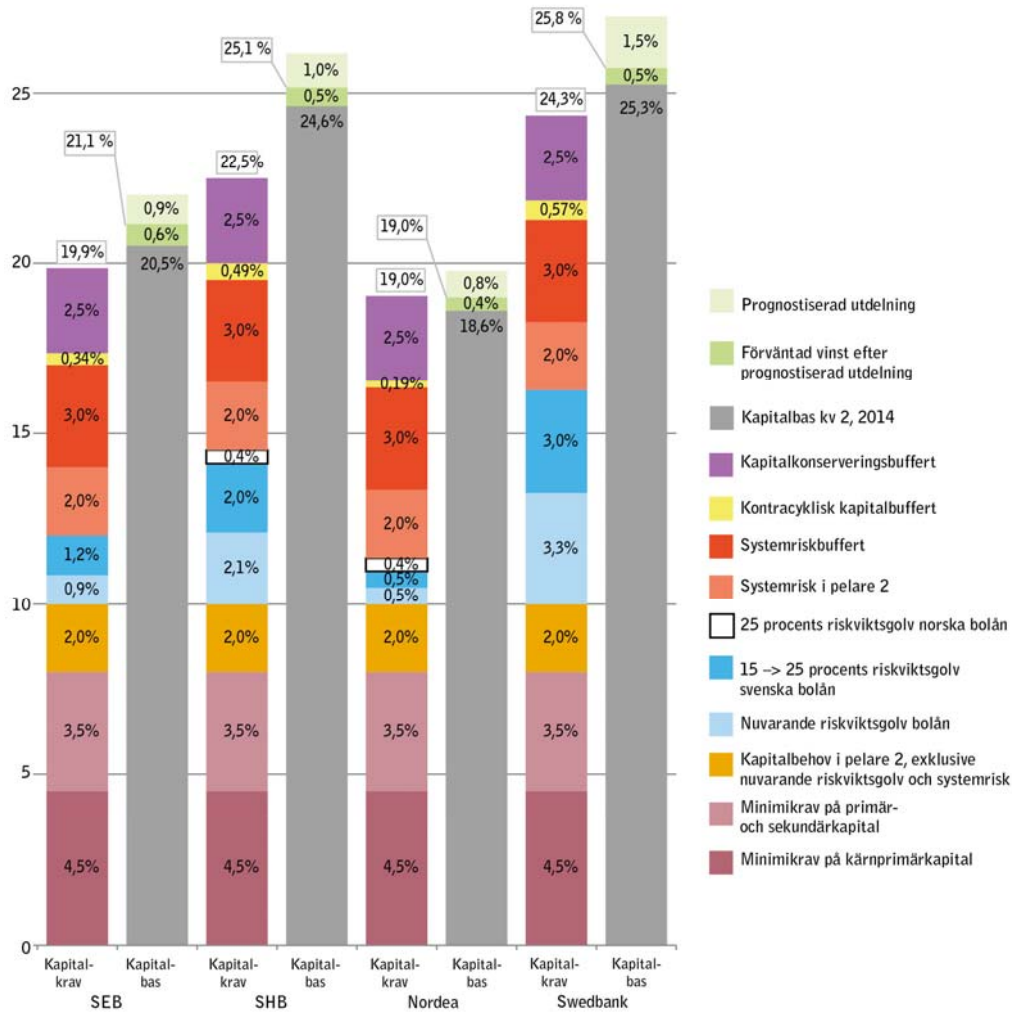
- Handelsbanken: 49 procent
- Nordea: 19 procent
- SEB: 34 procent
- Swedbank: 57 procent
- Landshypotek: 91 procent
- Länsförsäkringar: 99 procent
- Kommuninvest: 68 procent
- SBAB: 87 procent
- SEK: 40 procent
- Skandia: 41 procent

För att beräkna det företagsspecifika buffertvärdet multipliceras andelen svenska berörda kreditexponeringar enligt ovan med det kontracykliska buffertvärdet på 1 procent. Buffertvärden för andra länder har inte beaktats.

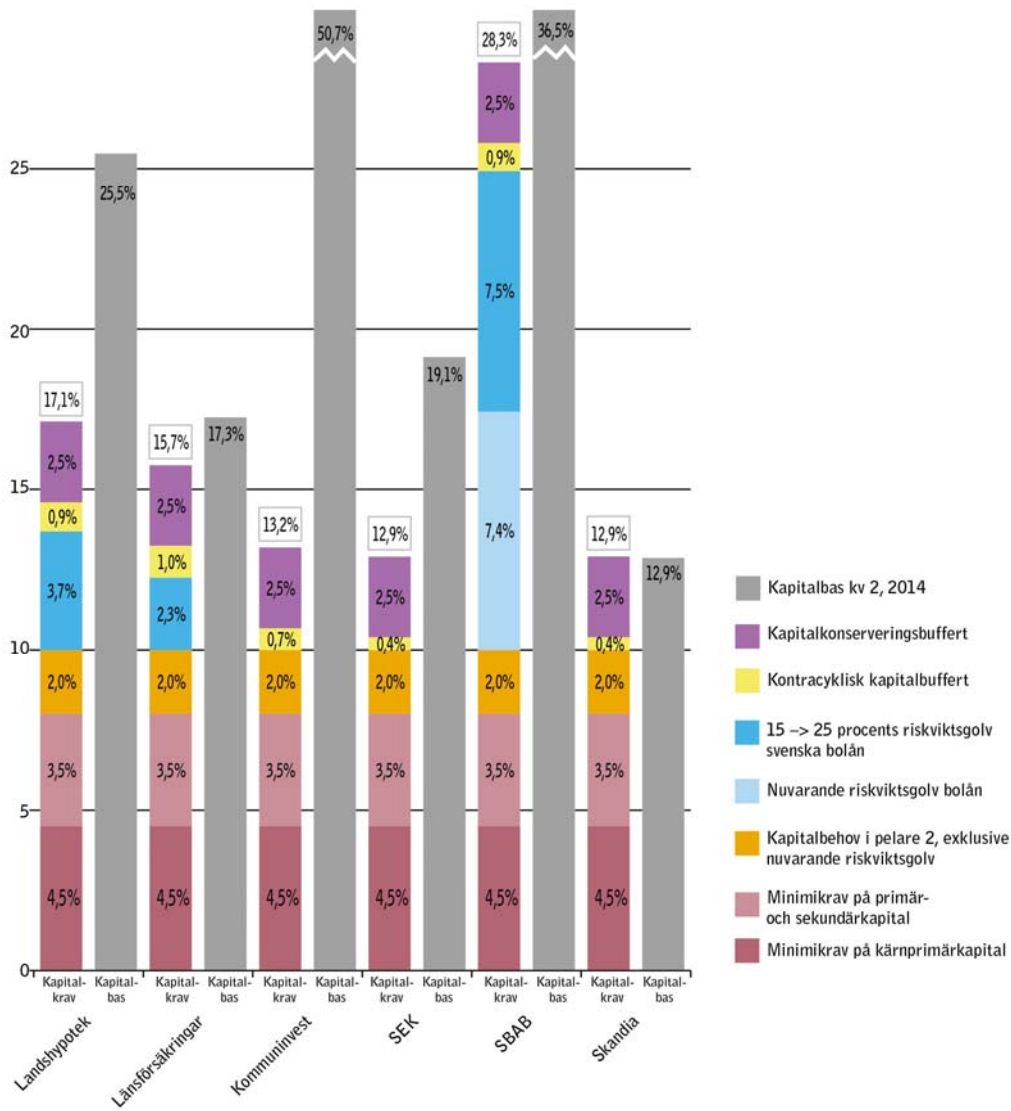
Kapitalkonserveringsbuffert. 2,5 procent av totalt riskvägt exponeringsbelopp. Täcks i sin helhet av kärnprimärkapital.

⁴⁷ Den geografiska fördelningen kan skilja sig något från den geografiska fördelning som anges i Ebas förslag på teknisk standard för denna beräkning varför uppgifterna endast ska betraktas som en uppskattning av den korrekta fördelningen för detta syfte.

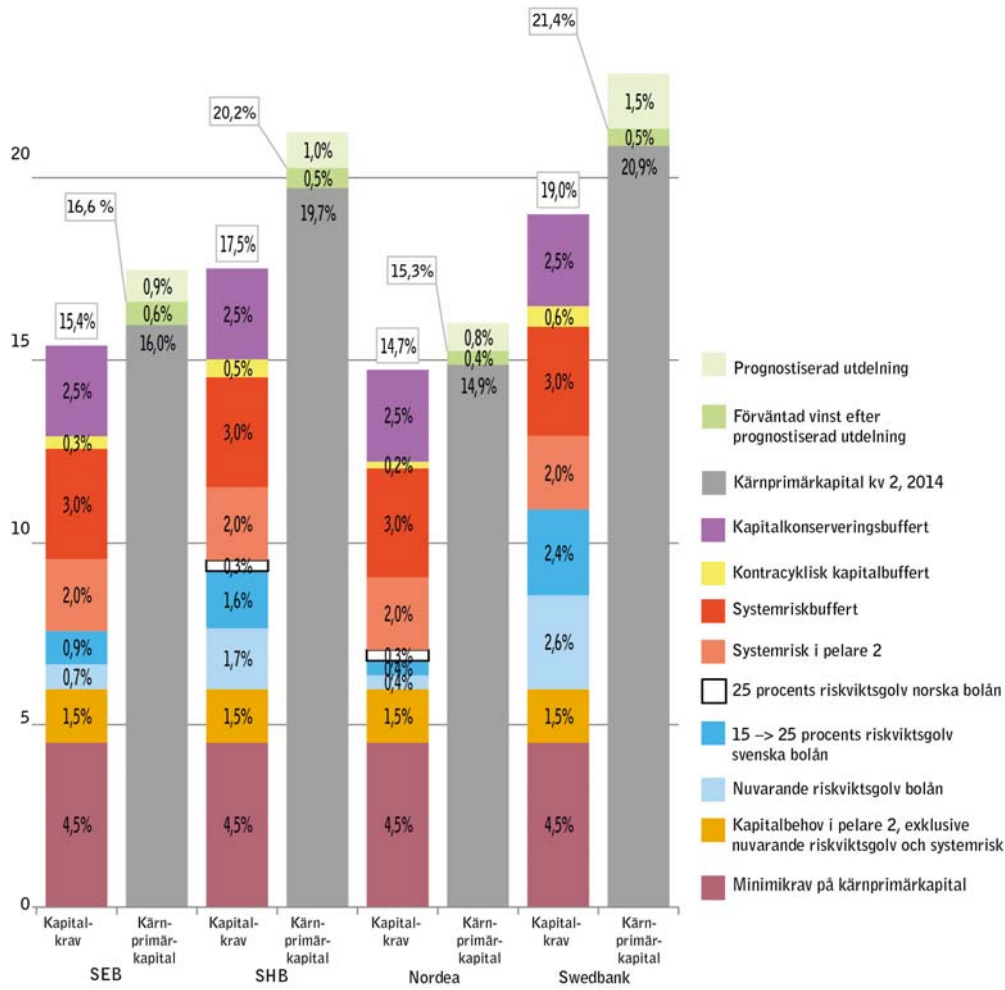
7.1 Totalt kapitalbehov fyra storbanker, schablonvärde för pelare 2



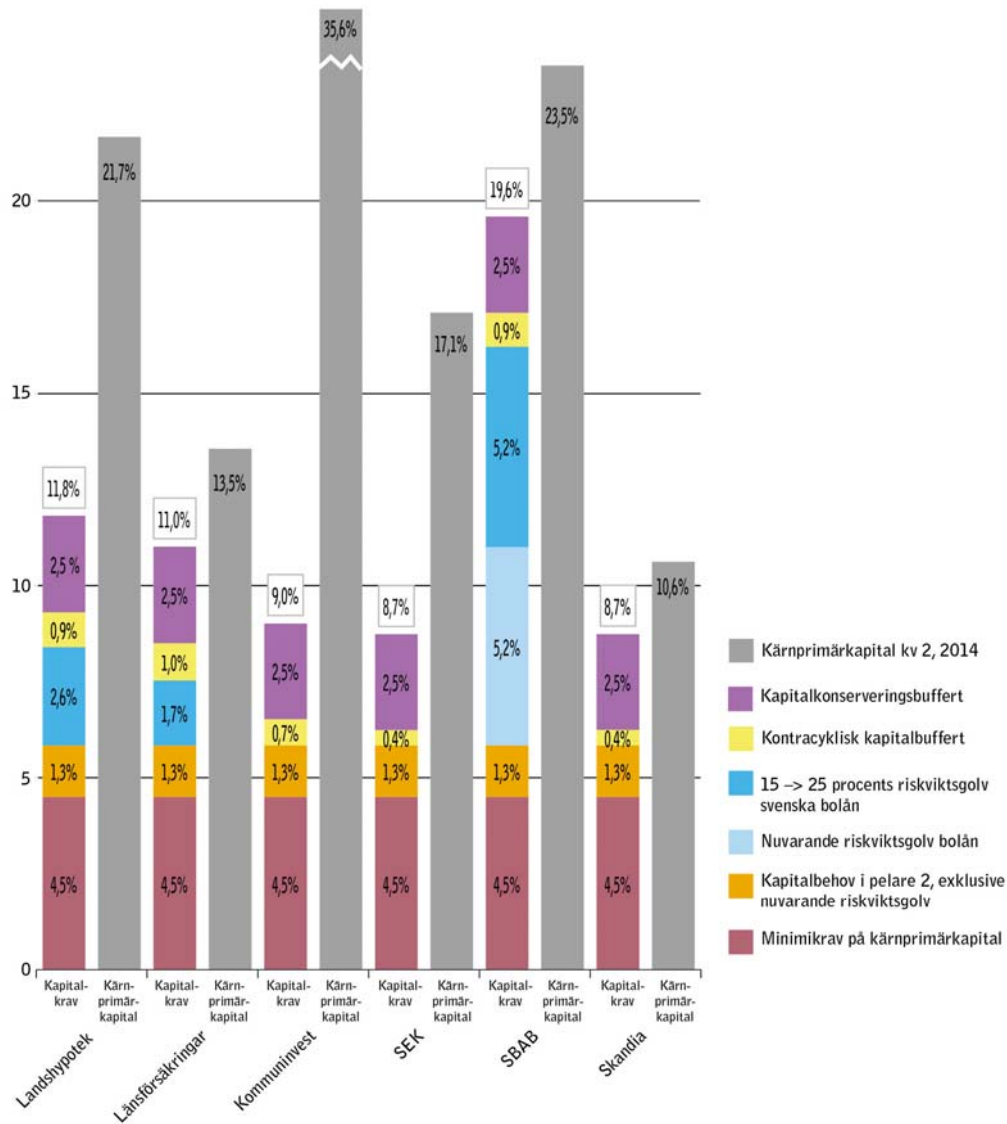
7.2 Totalt kapitalbehov sex övriga företag, schablonvärde för pelare 2



7.3 Kärnprimärkapitalbehov fyra storbanker, schablonvärde för pelare 2



7.4 Kärnprimärkapitalbehov sex övriga företag, schablonvärde för pelare 2



I tabell 7.1 uttrycks de olika komponenterna av kapitalbehovet i kronor. Förutsättningarna för beräkningarna är desamma som för diagrammen ovan.

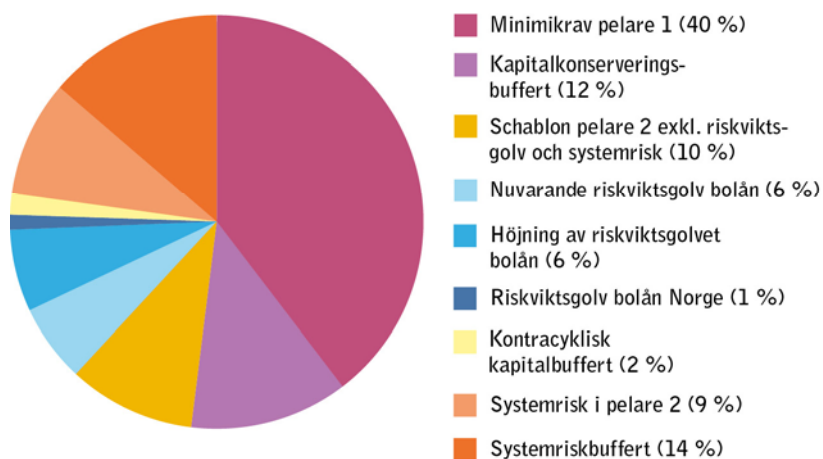
7.1 Komponenterna i de tio företagens kapitalbehov i miljoner kronor

	Nordea	SEB	Swed- bank	SHB	SBAB	SEK	Länsför- säkringar	Skandia	Lands- hypotek	Kommun- invest	Summa
Minimikrav pelare 1 (8 %)	111 732	47 853	32 534	39 764	3 191	6 934	4 686	3 214	1 471	529	251 908
Kapitalkonserveringsbuffert (2,5 %)	34 916	14 954	10 167	12 426	997	2 167	1 464	1 004	460	165	78 721
Schablon pelare 2, exkl. riskvikts-golv och systemrisk (2 %)	27 933	11 963	8 133	9 941	798	1 733	1 171	804	368	132	62 977
Nuvarande riskvikts-golv svenska bolån (15 %)	6 750	5 100	13 251	10 450	2 966	0	0	0	0	0	38 517
Höjning av riskvikts-golv bolån (till 25 %)	6 727	6 931	12 263	9 973	2 992	0	1 320	0	679	0	40 884
Riskvikts-golv bolån Norge (25 %)	5 401	6	2	1 983	0	0	0	0	0	0	7 392
Kontracykliskt kapitalbuffert-värde (1,0 %)	2 636	2 056	2 317	1 983	349	351	579	163	167	45	10 647
Systemrisk i pelare 2 (2 %)	27 933	11 963	8 133	9 941	0	0	0	0	0	0	57 971
Systemrisk-buffert (3 %)	41 899	17 945	12 200	14 911	0	0	0	0	0	0	86 956
Totalt kapitalbehov	265 927	118 771	99 000	111 372	11 294	11 185	9 220	5 186	3 144	872	635 972

Anm: Beräkningen baseras på data per kvartal 2, 2014.

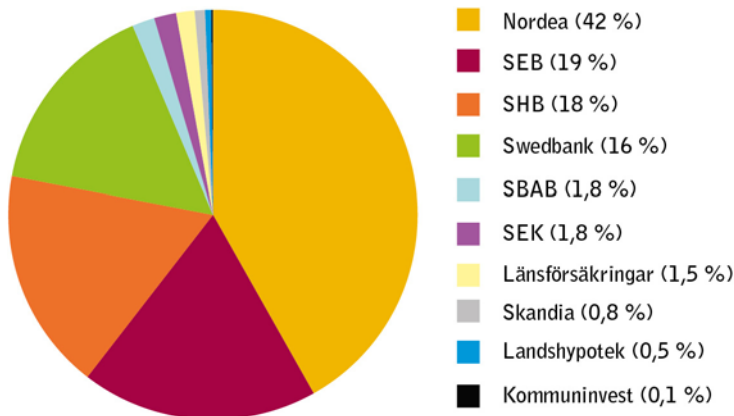
Minimikravet på totalt kapital enligt pelare 1, exklusive buffertkrav, motsvarade 40 procent av det samlade totala kapitalbehovet för de tio största svenska bankgrupperna. De två delarna av riskvikts-golv för svenska bolån motsvarade sammantaget 12 procent, medan den kontracykliska kapitalbufferten som beslutats till 1 procent står för knappt 2 procent av det samlade totala kapitalbehovet. Minimikravet på totalt kapital uppgår till drygt 250 miljarder kronor sammanlagt för de tio företagen, medan de olika buffertkraven samt kapitalbehovet enligt schablon för pelare 2, bidrar till kapitalbehovet med ytterligare drygt 380 miljarder kronor. Sammantaget uppgår därmed det totala kapitalkravet till knappt 640 miljarder kronor.

7.5 Fördelning av komponenterna i de tio största företagens samlade totala kapitalbehov



De fyra storbankernas totala kapitalbehov motsvarade nästan 94 procent av totalsumman för de tio största svenska kreditföretagen. Kapitalbehovet för Nordea svarade för knappt 42 procent av totalsumman.

7.6 Fördelning av det samlade totala kapitalbehovet mellan tio företag



7.3.3 Företagens anpassning

Frågan hur högre kapitalnivåer i banksektorn kan förväntas påverka bankernas kapitalkostnad, finansieringskostnad och i slutändan kostnaden för dessas kunder är betydelsefull men svår. Enligt finansiell teori ska ett företags kapitalstruktur inte påverka dess värde eftersom företags totala finansieringskostnad inte påverkas av förhållandet mellan kapital och skulder.⁴⁸

Genom att högre kapitalnivåer reducerar risken för långivarna minskas bankernas lånefinansieringskostnad. Denna teori bygger dock på vissa antaganden och tar bland annat inte hänsyn till de skattefördelar som lånefinansiering medför jämfört med eget kapital. Dessutom är den mindre tillämplig på kreditföretag, bland annat på grund av statens underförstådda (implicita) och uttryckliga (explicita) garantier för banksystemets skulder. Nya regelverk, inte minst krishanteringsdirektivet⁴⁹, ger också nya förutsättningar för långgivare såväl som investerare i kapitalbasinstrument, vilket innebär att bankernas finansieringsstrategier kan komma att ändras.

De berörda företagen har endast en kort tid på sig att anpassa sin kapitalplanering och därmed sina kapitalmål till de totala kapitalkraven. FI

⁴⁸ Se exempelvis Modigliani, F.; Miller, M. (1958). "The Cost of Capital, Corporation Finance and the Theory of Investment". *American Economic Review* 48 (3): 261–297.

⁴⁹ Europarlamentets och Rådets direktiv upprättande en ram för rekonstruktion och avveckling av kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av rådets direktiv 77/91/EEG, 82/891/EG, 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EG samt förordning (EU) nr 1093/2010.

bedömer att de berörda företagen kommer att kunna uppfylla kraven. Behovet av fortsatta anpassningar gör samtidigt att vissa företag behöver vara försiktiga i sin kapitalplanering och visa återhållsamhet med åtgärder som minskar motståndskraften, som vinstutdelningar och aktieåterköp.

7.4 Konsekvenser för konkurrensen och marknaden

FI har i sin dialog med bankerna under lång tid framhållit nödvändigheten i en framåtblickande kapitalplanering, som tar höjd för de högre nivåer som skulle bli följden av nya regelverk. I de fall dagens kapitalnivå inte täcker kapitalbehovet bedömer FI att kapitalförstärkningen i huvudsak kan ske genom återhållsamhet i utdelningar och aktieåterköp, snarare än minskning av verksamheten. Dessutom har flera företag möjlighet att öka den totala kapitalbasen genom emissioner av kapitalbasinstrument som får ingå primär- eller supplementärkapitalet. Det innebär sammantaget att de ställningstaganden som FI har gjort inte torde innebära att företagen behöver göra några betydande förändringar av sin verksamhet för att anpassa sig. FI följer fortlöpande företagets kapitalstyrka, finansiering, utlåning, lönsamhet med mer och för även en löpande dialog med företagen. Därmed har FI möjlighet att tidigt upptäcka eventuella icke förutsedda konsekvenser av nya regelverk och tillämpningar.

Den nya buffertstrukturen innebär att kapitalkraven skiljer sig åt mellan olika typer av kreditföretag. Den ökade skillnaden mellan till exempel större och mindre företag som blir följden, kan i sig vara positiv för konkurrensen i och med att den motverkar effekten av implicita statsgarantier för systemviktiga företag, vilket också har diskuterats i avsnitt 3.3.4. Konkurrensfördelarna för de systemviktiga företagen kan alltså förväntas minska med regleringen. En annan aspekt av den nya buffertstrukturen är det ökade kontracykliska inslaget i kapitalkraven.

Införandet av högre kapitalkrav gör samtidigt, allt annat lika, att incitamenten för företagen att anpassa sin verksamhet i syfte att minska kraven ökar. När kapitalkraven för bolån ökar kan exempelvis alternativet värdepapperisering framstå som mer lönsamt jämfört med att behålla lånen på balansräkningen. Här önskar FI framhålla att FI liksom Swedbank (se avsnitt 4.4) anser att den svenska modellen där de företag som ger ut bolånen också behåller dessa på balansräkningen, vilket innebär att företagen själva står risken för eventuella kreditförluster, historiskt sett har fungerat väl. När kraven ökar för svenska exponeringar kan också möjligheterna till expansion utomlands framstå som relativt sett mer attraktiva.

Sammantaget bedömer FI att effekterna på konkurrensen och marknaden blir begränsade, men förmodligen positiva, framförallt till följd av den minskade likformigheten i kapitalnivåer mellan större och mindre institut. En viktig uppgift för FI blir att i tillsynen följa de effekter som regleringen får på företagets verksamhet och riskhantering.

7.5 Konsekvenser för icke-finansiella företag och hushåll

När bankerna anpassar sig till högre kapitalkrav kan finansieringskostnaden komma att stiga eftersom kapital normalt är en dyrare finansieringsform än lån, som angetts i avsnitt 7.1. Det är svårt att utvärdera kapitalregleringars effekter på utlåningsvolymerna och räntor till hushåll och icke-finansiella företag. Det beror på osäkerheten vad gäller konsekvensen för kreditföretagens totala kapital- och finansieringskostnad – en större andel eget kapital kan minska kostnaderna för den övriga finansieringen – och på att kreditföretagen tar affärsbeslut baserat på andra grunder än enbart regleringar. Vidare reagerar bankerna på händelser på finansmarknaden. Det finns skäl att tro att högre kapitalkrav påverkar de totala finansieringskostnaderna på olika sätt beroende på läget på kapitalmarknaden och på vilken kapitalstyrka företagen har i utgångsläget. I det fall regleringen medför ökade kostnader för kreditföretagen kan det påverka hushåll och icke-finansiella företag i form av lägre utlåningsvolymerna eller högre utlåningsräntor, vilket i sin tur kan leda till minskad konsumtion och minskade investeringar.

Med anledning av inkomna synpunkter vill FI framhålla att myndigheten bedriver ett löpande arbete med analys av kreditgivningen i samhället och kreditvillkoren till företag och hushåll samt av utvecklingen av räntesättningen och dess olika beståndsdelar. I detta ingår att studera effekterna av kapitaltäckningsreglerna för små och medelstora företag. Detta arbete redovisas till exempel i FI:s halvårsvisa stabilitetsrapport och den årliga bolåneundersökningen.

När det särskilt gäller effekterna på bolån kan konstateras att höjningen av riskviktsgolvet från 15 procent till 25 procent innebär en märkbar höjning av kapitalkravet. De företag som har tillstånd att använda IRK-metoden för svenska bolån och därmed omfattas av golvet dominerar den svenska bolånemarknaden. FI bedömer att den högre andelen kapital som krävs för bolåneverksamheten ökar kreditföretagens marginalkostnad för nya bolån och därför kommer att begränsa utbudet något, allt annat lika.

7.6 Samhällsekonomiska konsekvenser

7.6.1 Introduktion

De kommande kapitaltäckningsreglerna tvingar bankerna att hålla en större mängd kapital av bättre kvalitet och kan leda till samhällsekonomiska kostnader i form av påverkan på utlåningsräntor till hushåll och icke-finansiella företag. Det är dock viktigt att ha i åtanke att detta inte nödvändigtvis innebär minskad samhällsekonomisk nytta.

7.6.2 Högre kapitalkostnader påverkar BNP negativt

Vilka antaganden som görs om fördelningen av kostnader mellan bankernas ägare och kunder påverkar bedömningen av regleringens effekt på samhällsekonomin. Det finns därför ett flertal olika bedömningar av effekternas storlek. Sveriges riksbank har till exempel bedömt att lånemarginalerna ökar med 0,13 procent om kärnprimärkapital som andel av riskvägda tillgångar i svenska banker ökar med 1 procentenhet. En sådan ökning bedöms ge upphov till 0,06 – 0,16 procent lägre BNP på sikt.⁵⁰ Finansdepartementets effektberäkningar tyder på att BNP-nivån minskar med runt 0,3 procent när kapitalnivån ökar med en procentenhet.⁵¹ Osäkerheten i bedömningarna är dock betydande, bland annat för att lånepåslaget påverkas av antaganden om riskvikter, aktieägarnas avkastningskrav och liknande. Stabilare banker och andra kreditföretag bör, som tidigare nämnts, också kunna få bättre villkor från sina långivare. De svenska kreditföretagen har i dagsläget en god motståndskraft, vilket medfört att de har tillgång till finansiering till goda villkor.

7.6.3 Högre kapitalkrav ökar motståndskraften och minskar risken för finansiella kriser

Regleringen om bankers kapital syftar i huvudsak till att göra det finansiella systemet mer stabilt och att minska risken för framtida bank- och finanskriser, samt möjligen också storleken på dessa. Då sådana kriser tenderar att ha stora negativa effekter på samhällsekonomin är det viktigt att minska sannolikheten för att de inträffar. Till detta kommer att högre kapitalkrav minskar risken för att offentliga medel ska behöva användas för att stödja finansiella institutioner i kris.

Det finns ett antal kanaler genom vilka bank- och finanskriser påverkar den reala ekonomin. Kriser kan bland annat ge upphov till negativa förmögenhetseffekter, kreditåtstramning, minskat utrymme för såväl investeringar som konsumtion och i förlängningen även leda till statsfinansiella kriser. Enligt Internationella valutafondens (IMF) beräkningar uppgick kostnaderna av krisen för de europeiska bankerna under åren 2007 – 2010 till nästan 1000 miljarder euro eller 8 procent av EU:s BNP.

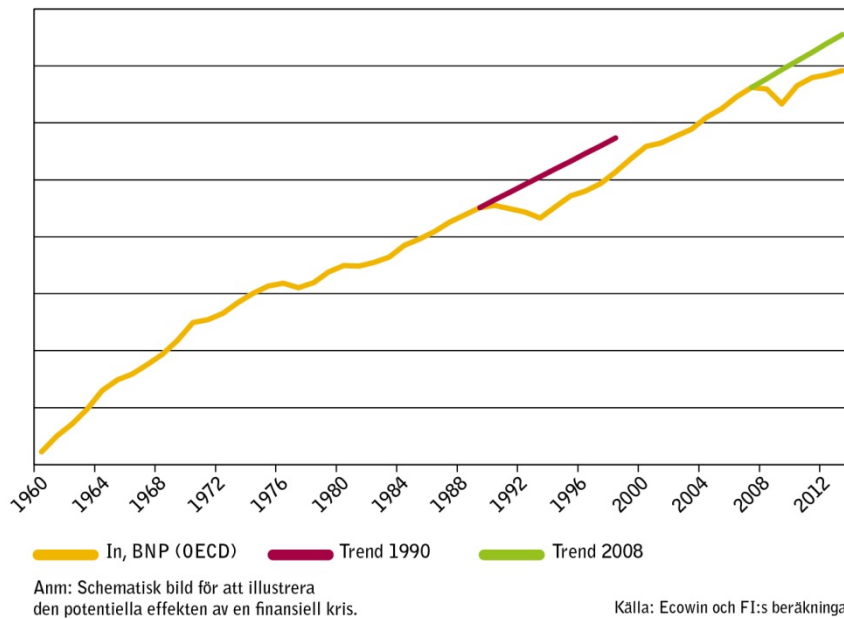
De negativa effekterna av bank- och finanskriser tenderar också att vara långvariga, och i vissa fall permanenta. Exempelvis antas såväl den så kallade 1990-talskrisen som 2008 års finanskris ha haft en långsiktigt negativ effekt på den svenska ekonomin.⁵²

⁵⁰ Se Lämplig kapitalnivå i svenska storbanker – en samhällsekonomisk analys, december 2011, Sveriges Riksbank.

⁵¹ Se proposition 2013/14:228 sida 263.

⁵² Konjunkturläget mars 2010, *Konjunkturinstitutet*

7.7 Finansiella krisers påverkan på BNP (logaritmerad)



Utöver kommande krav på kapitaltäckning genomförs, som nämnts ovan, för närvarande ett regleringsarbete med målet att förbättra statens möjligheter att förebygga, avvärja och hantera bankkriser med syfte att minska riskerna för skattebetalare och de samhällsekonomiska kostnaderna. Bland annat införs genom det så kallade krishanteringsdirektivet en möjlighet för att skriva ner bankers skulder (*eng.* bail-in). Effekterna av detta framtida regelverk är dock svåra att utvärdera idag.

7.6.4 Samhällsekonomiskt lämpliga kapitalnivåer

Givet att regleringarna har avsedd effekt, och minskar risken för framtida bank- och finanskriser, finns alltså anledning att tro att högre kapitalisering i banksystemet kan ha positiv långsiktig påverkan på BNP. Att kvantifiera effekten av en stabilare banksektor kräver dock ett antal antaganden och är förenat med en betydande osäkerhet. Baselkommittén bedömde 2010 att 1 procentenhets lägre risk för en bankkris ökar förväntad BNP med 0,6 – 1,6 procent på sikt.⁵³

Ett antal studier har försökt bedöma samhällsekonomiskt lämpliga kapitalnivåer utifrån att väga kostnaderna förknippade med högre kapitalkostnader mot en minskad risk för finansiella kriser. Flera studier indikerar optimala kärnprimärkapitalnivåer på 10 – 20 procent.⁵⁴ Sveriges riksbank gjorde i den tidigare refererade studien från 2011 även en uppskattning av regleringars effekt på sannolikheten för en bankkris i Sverige.

⁵³ Se An assessment of the long-term economic impact of stronger capital and liquidity requirements, augusti 2010, *Basel Committee on Banking Supervision*.

⁵⁴ Bank of England (2010), Macroeconomic Assessment Group (2010), Institute of International Finance (2011), LEI-rapporten (2010), Miles et al. (2011).

I studien konstateras att en högre kapitaltäckningsgrad minskar risken för sådana kriser, men att effekten avtar när den ursprungliga kapitalnivån är hög. Att höja redan välkapitaliserade bankers kapitaltäckningsgrad har därmed mindre effekt än att höja kapitaliseringen hos banker med låg kapitaltäckningsgrad. Studierna behandlar däremot inte den positiva samhälls-ekonomiska effekten av minskade snedvridningar. En minskning av statens underförstådda (implicita) garantier minskar de felaktiga incitament dessa skapar och innebär därmed en samhällsekonomisk effektivitetsvinst. Som Riksgäldskontoret påpekar i sina synpunkter krävs dock en fortsatt analys av lämpliga kapitalnivåer. FI avser att fortsätta att publicera sådana analyser framöver.

7.7 Slutsats

Novemberöverenskommelsen speglar de svenska myndigheternas syn att svenska storbanker och det svenska banksystemet har särdrag som motiverar att de ligger i ett högre intervall av kapitalisering. FI:s bedömning är att de sammantagna kraven skapar en god motståndskraft i den svenska banksektorn. Något som bör leda till minskad risk för finansiella kriser och minskad snedvridning till följd av statliga garantier. Det är emellertid av största vikt att fortlöpande följa effekterna av kraven, vilket FI avser att göra i tillsynen och behandla i kommande stabilitetsrapporter.

Sammantaget innebär genomförandet av de förstärkta kapitaltäckningsreglerna en tydlig skärpning av kapitalkraven för svenska banker, i synnerhet för de systemviktiga storbankerna. Samtidigt kan det konstateras att det internationella arbetet att ytterligare förstärka kapitaliseringen i banksystemet fortskrider. Bland annat kommer ett mått för bruttosoliditet att införas, eventuellt som ett tvingande krav från och med 2018. Baselkommittén arbetar också med att ta fram förslag för att likrikta riskviktsberäkningarna i syfte att begränsa skillnaderna mellan olika bankers interna modeller. En annan viktig aspekt är hur krishanteringsdirektivet kommer att genomföras och tillämpas eftersom det där kan ställas krav på den förlustbärande kapacitet som en systemviktig bank ska ha om den skulle bli föremål för avveckling.