

2020-03-13

REMISSPROMEMORIA



FI Dnr 20-6054

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

Förslag till ändrade föreskrifter på grund av sänkning av kontracykliskt buffertvärde

Sammanfattning

Spridningen av coronaviruset leder till ekonomiska störningar i omvärlden och i Sverige. Det råder stor osäkerhet om den fortsatta utvecklingen och hur omfattande effekterna blir. De ekonomiska störningarna och den ökade osäkerheten påverkar det finansiella systemet negativt.

När ekonomin drabbas av störningar är det viktigt att säkra att kreditförsörjningen fungerar väl. Företag och hushåll kan behöva låna för att upprätthålla produktion, investeringar och konsumtion.

Finansinspektionen (FI) föreslår därför en sänkning av det kontracykliska buffertvärdet. Åtgärden görs i förebyggande syfte, för att motverka kreditåttstramningar till följd av den senaste utvecklingen av coronaviruset och spridningen av covid-19 och dess effekter på samhällsekonomin.

FI föreslår därför att buffertvärdet ska sänkas med 2,5 procentenheter och fastställas till 0 procent. Enligt förslaget ska det nya buffertvärdet tillämpas från och med den 16 mars 2020. FI räknar med att inte ändra den nya buffertnivån de närmsta tolv månaderna. Det innebär att en eventuell efterföljande höjning inte förväntas börja gälla förrän tidigast i mars 2022.

Innehåll

1	Utgångspunkter	3
1.1	Målet med regleringen	3
1.2	Tillämpningen av regelverket	3
2	Motivering och överväganden.....	4
2.1	Bakgrund	4
2.2	FI föreslår en sänkning av det kontracykliska buffertvärdet	5
2.3	Ikraftträdande	6
3	Förslagets konsekvenser.....	6
3.1	Konsekvenser för samhället och konsumenterna	6
3.2	Konsekvenser för företagen	7

1 Utgångspunkter

Kapitaltäckningsdirektivet¹ innehåller bestämmelser om fastställande av kontracykliska buffertvärden (se bland annat artikel 136). Dessa bestämmelser har genomförts i svensk rätt huvudsakligen genom 7 kap. 1–3 § lagen (2014:966) om kapitalbuffertar (buffertlagen). FI ska enligt 7 kap. 1 § buffertlagen varje kvartal fastställa ett kontracykliskt buffertvärde och beräkna ett kontracykliskt buffertriktvärde.

Det kontracykliska buffertvärde som FI fastställer med stöd av 7 kap. 1 § buffertlagen, ska tillämpas av samtliga berörda företag.² Sedan buffertlagen ändrades i januari 2018 är de berörda företagen kreditinstitut, Svenska Skeppshypotekskassan och de värdepappersföretag som avses i Europaparlamentets och rådets förordning nr 575/2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag (tillsynsförordningen).³

1.1 Målet med regleringen

Syftet med den kontracykliska kapitalbufferten är att säkra en tillräckligt god motståndskraft i bankerna och därmed i det finansiella systemet. Bufferten ska se till att banksystemet som helhet har tillräckligt med kapital för att upprätthålla sin kreditgivning till hushåll och företag när störningar i det finansiella systemet annars riskerar att ge upphov till en kreditåtstramning. Den kontracykliska kapitalbufferten är således avsedd att variera över tid. Det innebär att bufferten ska byggas upp när systemriskerna bedöms öka. Vid situationer där det finansiella systemet utsätts för stor stress kan man sänka buffertkravet för att motverka en åtstramning i utlåningen och på så sätt mildra en nedgång i ekonomin.

1.2 Tillämpningen av regelverket

FI aktiverade den kontracykliska kapitalbufferten för Sverige den 8 september 2014 genom att meddela föreskrifter om ett kontracykliskt buffertvärde.⁴ Dessa föreskrifter fastställde att buffertvärdet skulle vara 1 procent och tillämpas från och med den 13 september 2015.

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om särskild tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag, om ändring av direktiv 2002/87/EG och om upphävande av direktiv 2006/48/EG och 2006/49/EG.

² Det kontracykliska buffertvärdet ska normalt ligga mellan 0 och 2,5 procent av företagets totala riskvägda exponeringsbelopp.

³ I fortsättningen används banker som samlingsnamn på de företag som berörs av det kontracykliska kapitalbuffertkravet.

⁴ *Föreskrifter om kontracykliskt buffertvärde*. Publicerad på fi.se den 10 september 2014, FI Dnr 14-7010.

Den 22 juni 2015 fattade FI ett nytt beslut som innebar att föreskrifterna om det kontracykliska buffertvärdet ändrades.⁵ Det innebar en höjning av buffertvärdet till 1,5 procent från och med den 27 juni 2016.

Den 14 mars 2016 fattade FI åter ett nytt beslut som innebar att föreskrifterna om det kontracykliska buffertvärdet ändrades.⁶ Buffertvärdet höjdes till 2 procent. Ändringen tillämpas sedan den 19 mars 2017.

Den 19 september 2018 fattade FI ett nytt beslut om innebar att föreskrifterna om det kontracykliska buffertvärdet ändrades.⁷ Därigenom höjdes buffertvärdet till 2,5 procent. Ändringen tillämpas sedan den 19 september 2019.

2 Motivering och överväganden

I detta avsnitt redogör FI för myndighetens överväganden kring storleken på buffertvärdet givet systemriskerna och rådande ekonomiska och finansiella förutsättningar.

2.1 Bakgrund

Storleken på den kontracykliska kapitalbufferten bör bedömas utifrån riskerna i det finansiella systemet och banksystemets motståndskraft mot störningar. FI följer därför både systemriskerna och motståndskraften i banksystemet.

Bufferten ska byggas upp i goda tider för att kunna sänkas eller helt tas bort i en situation där ekonomin drabbas av en allvarlig störning eller en situation med stora förluster i bankerna. Att sänka bufferten kan då motverka risken för en åtstramning i utlåningen. Det bidrar i sin tur till att mildra nedgången i den reala ekonomin.

Det är tydligt att spridningen av coronaviruset får negativa ekonomiska effekter i omvärlden och i Sverige, i form av störningar i globala produktionskedjor, minskad produktion och svagare efterfrågan. Hur stora effekterna blir beror på hur mycket coronaviruset sprids, vilka åtgärder som vidtas i Sverige och andra länder för att begränsa spridningen och hur aktörerna i ekonomin uppfattar risker och åtgärder.

Störningarna i den reala ekonomin påverkar det finansiella systemet negativt. Hur stora effekterna blir är oklart och osäkerheten är betydande. Den ökade osäkerheten påverkar de finansiella marknaderna och medför att aktörer söker upp säkrare placeringar. Många riskfyllda tillgångar, inte minst aktier, har därför fallit i värde.

⁵ *Ändring av föreskrifter om kontracykliskt buffertvärde*. Publicerad på fi.se den 23 juni 2015, FI Dnr 15-7062.

⁶ *Ändring av föreskrifter om kontracyklisk kapitalbuffert*. Publicerad på fi.se den 15 mars 2016, FI Dnr 16-742.

⁷ *Ändring av föreskrifter om kontracyklisk kapitalbuffert*. Publicerad på fi.se den 19 september 2018, FI dnr 18-11833.

Utvecklingen de senaste veckorna visar hur snabbt läget kan försämrats. Regeringen har tagit fram ett paket med stöd och stimulanser för att motverka de negativa ekonomiska konsekvenserna av coronaviruset i en extrabudget. Riksbanken har beslutat om att låna ut upp till 500 miljarder kronor till företagen via bankerna.

Det kan finnas behov av kompletterande åtgärder inom FI:s ansvarsområde.

Tillfälliga men betydande störningar i leveranskedjor och svagare aktivitet i ekonomin kan försämrade inte minst företagets kassaflöden och öka deras behov av kortsiktiga krediter. I ett sådant läge är det viktigt att bankerna har goda förutsättningar för att bistå företag och även hushåll med fortsatt tillgång till krediter för att upprätthålla produktion, investeringar och konsumtion.

FI bedömer sammantaget att det till följd av spridningen av coronaviruset finns en ökad risk att bankerna, liksom andra kapitalmarknadsaktörer, stramar åt sin kreditgivning, i ett läge där företag och hushåll kan väntas ha ett förhöjt behov av att kreditförsörjning fungerar. Det finns därför en risk att marknadsaktörernas agerande riskerar att fördjupa den ekonomiska avmattningen genom att företagets och hushållens ökade efterfrågan på krediter inte tillgodoses.

För att motverka risken för en kreditåtstramning kan FI sänka det kontracykliska buffertkravet i förebyggande syfte.

Under rådande omständigheter av stor osäkerhet finns det ett värde i att agera proaktivt för att värna en väl fungerande kreditförsörjning. På så sätt stärks bankernas möjligheter att möta realekonomins kreditbehov i dessa osäkra tider. De svenska storbankerna är lönsamma. Med det utgångsläget och med en sänkning av det kontracykliska buffertkravet finns goda förutsättningar för att bankerna ska kunna fortsätta att tillgodose sina kunders behov av finansiella tjänster under en period av ekonomisk avmattning.

FI förväntar sig att det kapital som frigörs i och med åtgärden stannar i bankerna och kreditinstituten. Med andra ord förväntar sig FI att bankerna inte ökar sina utdelningar till följd av det ökade finansiella handlingsutrymme som åtgärden skapar. FI kommer att följa detta nära i tillsynen.

2.2 FI föreslår en sänkning av det kontracykliska buffertvärdet

FI föreslår att det kontracykliska buffertvärdet för Sverige fastställs till noll procent. Det kontracykliska buffertriktvärdet fastställs enligt standardmetoden till 0,18 procent.

2.2.1 Skälen till förslaget

Den rådande ekonomiska situationen präglas av allvarliga störningar och stor osäkerhet. De negativa effekterna av coronaviruset påverkar också det finansiella systemet och det föreligger en tydlig risk att tillgången till krediter försämrats. Det skulle kunna få allvarliga följd effekter för samhällsekonomin.

FI har under de senaste åren gradvis höjt det kontracykliska kapitalbuffertkravet i takt med att systemriskerna ökat. Nivån är den högsta bland EU-länderna. Det ger utrymme att nu använda bufferten i syfte att proaktivt motverka att kreditgivningen stramas åt. Därför föreslår FI en sänkning av buffertvärdet. Det minskar sannolikheten att svenska banker hamnar i en situation där bindande kapitalkrav begränsar deras förmåga och vilja att låna ut till företag och hushåll. Det innebär att det kontracykliska buffertvärdet bör sänkas kraftigt och sättas ned till 0 procent.

2.3 Ikraftträdande

Ett beslut om sänkt buffertvärde gäller omedelbart enligt 7. kap 6 § buffertlagen. Det innebär att det föreslagna kontracykliska buffertvärdet ska börja tillämpas samma dag som FI:s styrelse har fattat beslut om att sänka buffertvärdet, vilket beräknas bli den 16 mars 2020.

Enligt 7. kap 7 § buffertlagen ska ett beslut om sänkt kontracykliskt buffertvärde innehålla information om hur länge det lägre buffertvärdet förväntas bestå. FI räknar med att upprätthålla den nya buffertnivån i minst tolv månader. Det innebär att en eventuell efterföljande höjning inte förväntas börja gälla förrän tidigast i mars 2022.⁸

FI bedömer inte att det finns behov av särskilda informationsinsatser i samband med ikraftträdandet. De företag som berörs bedöms vara väl medvetna och väl informerade om åtgärderna samt bakgrunden till dem.

3 Förslagets konsekvenser

FI redogör nedan för konsekvenserna av sänkningen av buffertvärdet. Avsnittet inleds med en redogörelse av effekterna för låntagare, investerare och samhällsekonomin i stort. Sedan beskrivs vilka företag som omfattas och konsekvenserna för dessa företag.

3.1 Konsekvenser för samhället och konsumenterna

Minskningen av den kontracykliska kapitalbufferten bedöms öka bankernas förmåga att upprätthålla utbudet av krediter till företag och hushåll. En sänkning av bufferten till 0 procent kan grovt räknat skapa ett utrymme för de svenska bankerna att öka sin utlåning med uppemot 900 miljarder kronor.⁹ Beräkningen baseras på en bedömning utifrån förenklande antaganden. Den faktiska effekten på låneutrymmet kan vara både mindre eller större, beroende på vilka antaganden som görs. Skulle bankerna exempelvis bibehålla sin

⁸ Ett beslut om att höja buffertvärdet ska enligt 7 kap. 6 § buffertlagen börja gälla tolv månader efter att beslutet offentliggjordes, om det inte finns särskilda skäl till att det nya värdet ska börja tillämpas vid ett tidigare datum.

⁹ Beräkningarna avser de elva största instituten och är gjorda utifrån antagande utifrån storbankernas genomsnittliga bruttosoliditet och hur mycket kapital som frigörs vid en sänkning av buffertvärdet till 0 procent.

nuvarande andel utlåning till allmänheten blir siffran något lägre, omkring 600–700 miljarder kronor.¹⁰ Om man i beräkningen även inkluderar effekter på utländska banker verksamma i Sverige, till exempel Nordea och Danske Bank, blir siffran något högre, omkring 1 200 miljarder kronor. Den exakta siffran beror på vilka antaganden som görs, men det är tydligt att åtgärden skapar ett betydande utrymme för bankerna att upprätthålla eller öka sin utlåning till företag och hushåll även om det ekonomiska läget skulle försämrats ytterligare.

3.2 Konsekvenser för företagen

3.2.1 Berörda företag

Det kontracykliska buffertvärdet ska användas för att beräkna den företagsspecifika kontracykliska kapitalbufferten. Beslutet påverkar banker, kreditmarknadsbolag, Svenska Skeppshypotekskassan och de värdepappersbolag som omfattas av tillsynsförordningens definition av värdepappersföretag.

3.2.2 Minskade kostnader för företagen

Sänkningen av det kontracykliska buffertvärdet till 0 procent innebär att bankerna inte behöver ha lika mycket kapital som tidigare. Med data från fjärde kvartalet 2019 har FI uppskattat vad detta innebär för de elva största svenska bankerna samt Nordea och Danske Bank.¹¹ För dessa banker uppgick den kontracykliska kapitalbufferten under det fjärde kvartalet 2019 totalt till ungefär 53 miljarder kronor.¹² De tre storbankerna står för majoriteten av detta. En sänkning till 0 procent innebär alltså att nästan 46 miljarder kronor frigörs (tabell 1). Samtidigt hade dessa banker ett överskjutande kapital (managementbuffertar) på nästan 90 miljarder kronor vid utgången av det fjärde kvartalet 2019.

¹⁰ Utlåning till allmänheten utgör ungefär 70 procent av bankernas tillgångar.

¹¹ Den andel av de berörda exponeringarna som de bankerna har i Sverige och som därmed omfattas av det svenska kontracykliska buffertkravet: SEB 48,9% , Handelsbanken 58,8% , Swedbank 75,4%, Landshypotek 100%, Länsförsäkringar 100%, Kommuninvest 76,7%, SEK 69,5%, SBAB 98,8%, Skandiabanken 98,7%, Nordnet 79,7%, Avanza 100%.

¹² Räknar man endast med Nordea hypotek och Danske hypotek från de utländska bankerna blir det totala beloppet ungefär 46 miljarder.

Tabell 1. Minskat kapitalbehov

Miljoner kronor

Institut	Förändring kontracyklisk kapitalbuffert	Förändring övriga pelare 2 krav	Total förändring kapitalkrav
SEB	-9 109		-9 109
Handelsbanken	-10 533		-10 533
Swedbank	-12 233	-308	-12 541
Landshypotek	-872		-872
Länsförsäkringar	-3 046		-3 046
Kommuninvest	-112	112	0
SEK	-1 540		-1 540
SBAB	-2 978		-2 978
Skandiabanken	-521		-521
Nordnet	-201		-201
Avanza	-209		-209
Nordea*	-7 382		-7 382
Danske Bank*	-4 428		-4 428
Totalt	-53 163	-196	-53 359

Källa: FI.

Anm. Tabellen visar hur mycket mindre kapital bankerna behöver ha om den kontracykliska kapitalbufferten sänks från 2,5 till 0 procent. Beräkningarna utgår från bankernas riskexponeringsbelopp det fjärde kvartalet 2019. För Nordea och Danske Bank är beräkningarna gjorda på gruppnivå för deras svenska exponeringar och är en uppskattning.