

2019-11-27

## R E M I S S P R O M E M O R I A

FI Dnr 19-14171

**FI föreslår ökade kapitalkrav för banklån till kommersiella fastigheter****Sammanfattning**

Finansinspektionen (FI) bedömer att det finns förhöjda risker i bankernas utlåning med säkerhet i kommersiella fastigheter. FI:s analyser tyder på att banker<sup>1</sup> med egna interna kreditriskmodeller underskattar risken i utlåningen till den kommersiella fastighetssektorn och därför inte har tillräckligt med kapital. Denna sårbarhet är främst kopplad till den historiskt sett unika lågräntemiljö som har rått i Sverige de senaste åren.

FI planerar därför att beräkna ett kapitalpåslag för kreditexponeringar mot den kommersiella fastighetssektorn, när myndigheten bedömer bankernas kapitalkrav inom pelare 2. Påslaget motsvarar skillnaden mellan följande nivåer och en banks faktiska genomsnittliga riskvikt för dessa exponeringar:

- 35 procent genomsnittlig riskvikt för en banks samtliga företagsexponeringar med säkerhet i kommersiella fastigheter.
- 25 procent genomsnittlig riskvikt för en banks samtliga företagsexponeringar med säkerhet i kommersiella bostadsfastigheter.

Påslaget avser endast utlåning med säkerhet i en svensk fastighet för kommersiellt syfte i exponeringsklassen företag. Det gäller för banker med tillstånd att använda internmetoden.

Baserat på den information som FI har samlat in är det främst kapitalkraven i de tre storbankerna som påverkas. FI bedömer att deras totala kapitalkrav kommer att öka med i genomsnitt 0,7 procentenheter. Det motsvarar i genomsnitt 3,6 procent av deras nuvarande totala kapitalkrav. Storbankernas kärnprimärkapitalkrav förväntas öka med i genomsnitt 0,5 procentenheter. I nominella tal motsvarar det ett tillkommande kapitalkrav på omkring 5 miljarder kronor per storbank.

---

<sup>1</sup>I denna promemoria används begreppet "bank" som ett samlingsnamn för alla företag som omfattas av det relevanta kapitaltäckningsregelverket.

## Innehåll

1	Introduktion .....	3
1.1	Bakgrund och syfte	3
1.2	Den kommersiella fastighetssektorn	3
1.3	Bankernas riskmätning	4
1.4	Identifierade risker	6
2	Rättsliga förutsättningar .....	7
2.1	Översyns- och utvärderingsprocessen och den samlade kapitalbedömningen	7
2.2	Pelare 2 och genomlysning	8
3	Kapitalkrav inom pelare 2 som gäller exponeringar mot den kommersiella fastighetssektorn .....	9
3.1	Kapitalkravets utformning	9
4	Förslagets konsekvenser .....	13
4.1	Effekter på bankernas kapitalkrav	13
4.2	Effekter på MREL – minimikrav på nedskrivningsbara skulder	14
4.3	Konsekvenser för samhället och bankernas kunder	14
4.4	Konsekvenser för konkurrensen	15
4.5	Konsekvenser för Finansinspektionen	15
	Bilaga .....	16

## 1 Introduktion

### 1.1 Bakgrund och syfte

Finansinspektionen (FI) har i uppdrag att värna stabiliteten i det finansiella systemet. Utvecklingen på den kommersiella fastighetsmarknaden spelar en viktig roll i detta avseende. Den kommersiella fastighetsmarknaden är stor, konjunkturkänslig och nära sammankopplad med det finansiella systemet. Den svenska banksektorn har stora exponeringar mot fastighetssektorn och lån till kommersiella fastighetsföretag utgör en väsentlig del av bankernas totala utlåning till icke-finansiella företag. Problem och konkurser bland fastighetsföretagen kan därför leda till stora kreditförluster hos bankerna. Det är därmed viktigt att bankerna har tillräckligt med kapital för att kunna bära de kreditförluster som kan uppstå till följd av störningar på fastighetsmarknaden.

I rapporten "Den kommersiella fastighetsmarknaden och finansiell stabilitet", som publicerades i maj 2019, gav FI en samlad bedömning av riskerna med bankernas fastighetsutlåning. FI:s bedömning, som fortfarande gäller, är att det finns förhöjda risker i bankernas utlåning med säkerhet i kommersiella fastigheter. En lång period av stark ekonomisk tillväxt, god tillgång på kapital och historiskt låga räntor har bidragit till god lönsamhet i fastighetssektorn och snabbt stigande fastighetspriser i Sverige. Fastighetsföretagen har samtidigt ökat sina skulder påtagligt. Även om många företag i nuläget har god motståndskraft mot störningar, gör de stora skulderna företagen sårbara för störningar eller försämrade makroekonomiska förutsättningar

FI:s analyser tyder på att banker med egna interna kreditriskmodeller underskattar risken i utlåningen till den kommersiella fastighetssektorn. Därför har de inte tillräckligt med kapital för att täcka de förlustrisker som kan uppstå i en finansiell stress. FI bedömer att bankerna behöver mer kapital för dessa exponeringar för att skapa tillräcklig motståndskraft.

I denna promemoria redovisas FI:s förslag till ökade kapitalkrav för att säkerställa att bankerna håller tillräckligt med kapital för att täcka riskerna i utlåningen till kommersiella fastighetsföretag.

### 1.2 Den kommersiella fastighetssektorn

FI definierar generellt den kommersiella fastighetsmarknaden som fastigheter som ägs för att generera intäkter genom uthyrning till hyresgäster.

Fastigheter har olika egenskaper och därmed är de som äger fastigheterna mer eller mindre sårbara mot störningar av olika slag. Detta påverkar kreditrisken i utlåningen till fastighetsägare. Den potentiella påverkan på långivarna, och i förlängningen på den finansiella stabiliteten, varierar därmed beroende på typ av fastighet. FI bedömer att fastigheter som är avsedda för uthyrning kan innebära större ekonomiska risker för fastighetsägarna och deras finansiärer än innehav av fastigheter för andra ändamål, som lokaler för egen verksamhet eller privata bostäder.

Den viktigaste faktorn för utvecklingen på den kommersiella fastighetsmarknaden är tillväxten i ekonomin och förväntningar på framtida tillväxt. Ekonomisk tillväxt bidrar till ökad efterfrågan på lokaler. Högre lokalefterfrågan kan i sin tur leda till att uthyrningsgraden i det befintliga fastighetsbeståndet ökar och att hyresnivåerna stiger.

Intjäning och värde på de olika typerna av fastigheter påverkas i stor utsträckning av samma grundläggande faktorer. Det innebär att fastigheterna också är känsliga för samma störningar, även om känsligheten varierar. Att känsligheten för störningar varierar beror på att fastigheterna skiljer sig åt vad gäller bland annat läge, storlek, användning och sammansättning av hyresgäster. Dessa faktorer påverkar stabiliteten i lokalefterfrågan och därmed hyresintäkterna. Fastigheter som används till kontor, detaljhandel och industrier är till exempel ofta känsligare för en konjunkturedgång än samhälls- och bostadsfastigheter, där hyresintäkter och uthyrningsgrad tenderar att vara stabilare över tid.<sup>2</sup> Samhällsfastigheter har ofta långa hyreskontrakt och hyresgäster med hög kreditvärdighet (stat, landsting eller kommun). Även uthyrningen i bostadsfastigheter är i regel stabil. Hyresgästerna är hushåll som behöver bostad och sällan slutar betala hyra för sitt boende även vid inkomstbortfall eller ökande kostnader. Rörligheten på hyresbostadsmarknaden är inte heller stor.

Kontors-, detaljhandels- och industrifastigheter innebär en större finansiell risk, eftersom hyresgästerna i regel är företag. För sådana hyresgäster påverkas både behovet av lokaler samt viljan och förmågan att betala hyra av hur det går för företaget. Eftersom företagets resultatutveckling i regel är kopplad till den makroekonomiska utvecklingen är intjäningen och vakansgraden i dessa typer av fastigheter beroende av konjunkturen.

### **1.3 Bankernas riskmätning**

Bankernas kreditrisk mäts i form av riskvikter och riskvägda exponeringsbelopp. Dessa används i sin tur för att bestämma det kapitalkrav som behövs för att klara av framtida oväntade förluster. Riskmätningen kan göras antingen med schablonmetoden eller internmetoden. För att få använda internmetoden krävs tillstånd från FI.

#### **1.3.1 Riskmätning enligt schablonmetoden**

Vilka riskvikter som exponeringar mot den kommersiella fastighetssektorn tilldelas enligt schablonmetoden avgörs främst av vilken typ av säkerhet de har. Förenklat beskrivet delas exponeringar med säkerhet i fastighet in i kategorierna bostadsfastigheter och kommersiella fastigheter.<sup>3</sup> Enligt schablonmetoden får bostadsfastigheter en riskvikt på 35 procent och kommersiella fastigheter en riskvikt på 50 procent.<sup>4</sup> Exponeringar med bostadsfastigheter som säkerhet har alltså lägre riskvikt än exponeringar som har andra typer av fastigheter som säkerhet.

---

<sup>2</sup> Samhällsfastigheter är fastigheter som till övervägande del brukas av skattefinansierad verksamhet och är anpassade för samhällsservice (till exempel vård, skola och omsorg).

<sup>3</sup> Se artikel 4(1)(75) i tillsynsförordningen och EBA Q&A 2014\_1214.

<sup>4</sup> Avser exponeringar fullt ut och fullständigt säkrade genom panträtt i respektive fastighet. Artikel 125 och 126 i tillsynsförordningen.

Enligt 4 kap, 1 § Finansinspektionens föreskrifter om tillsynskrav och kapitalbuffertar (FFFS 2014:12), ska företag som beräknar riskvägda exponeringsbelopp enligt schablonmetoden göra på följande sätt när de tillämpar artikel 126.1 och artikel 126.2 i tillsynsförordningen: I stället för föreskrivna värden ska företagen använda en riskvikt på 100 procent för exponeringar som är säkerställda med panträtt i kommersiell fastighet när den säkrade fastigheten finns i Sverige eller i tredje land. Detta är i enlighet med artikel 124.2 tillsynsförordningen, som under vissa förutsättningar tillåter behöriga myndigheter att ersätta den föreskrivna riskvikten med ett högre värde.

Till följd av kommande regelverksförändringar, och de åtgärder som föreslås i denna promemoria, planerar FI att utvärdera föreskrifterna i ett senare skede.

### 1.3.2 Riskmätning enligt internmetoden

En bank som har fått tillstånd från Finansinspektionen att använda den så kallade internmetoden får beräkna riskvikter utifrån denna metod. Det riskvägda exponeringsbelopp som beräknas enligt internmetoden baseras till stor del på bankernas historiska erfarenheter av kreditförluster. Riskmätningen kan förenklat delas in i två delar, nämligen riskdifferentiering och riskkvantifiering. För båda dessa delar måste bankernas riskmätning uppfylla tillsynsförordningens krav.<sup>5</sup>

Det finns två olika varianter av internmetoden som bankerna tillämpar för att uppskatta riskvikterna vid utlåning. Dessa brukar kallas grundläggande och avancerad internmetod. Med den avancerade internmetoden får bankerna själva uppskatta både sannolikhet för fallissemang (PD) och förlust givet fallissemang (LGD). I den grundläggande metoden bestäms LGD av föreskrivna värden.

De svenska storbankerna använder den avancerade internmetoden för majoriteten av sin utlåning till den kommersiella fastighetssektorn (se tabell 1). Den avancerade internmetoden ger betydligt lägre riskvikter än den grundläggande internmetoden. De svenska bankernas genomsnittliga riskvikt för utlåning till den kommersiella fastighetssektorn är 18 procent. Kommersiella bostadsfastigheter har något lägre riskvikter, 17 procent, jämfört med kommersiella fastigheter där riskvikterna i genomsnitt uppgår till 19 procent.

**Tabell 1: Riskvikter och exponeringar, fördelade på typ av kreditriskmetod och typ av fastighet**

Typ av internmetod	Kommersiella fastigheter		Kommersiella bostadsfastigheter		Totalt	
	Riskvikt (%)	EAD (mSEK)	Riskvikt (%)	EAD (mSEK)	Riskvikt (%)	EAD (mSEK)
Avancerad internmetod	18	310 367	14	280 748	17	591 115
Grundläggande internmetod	39	7 067	31	39 720	32	46 807
<b>Totalt</b>	<b>19</b>	<b>317 454</b>	<b>17</b>	<b>320 468</b>	<b>18</b>	<b>637 922</b>

Källa: FI.

<sup>5</sup> Tillsynsförordningen, del tre, avdelning II, kapitel 3, avsnitt 6.

#### 1.4 Identifierade risker

Fastighetssektorn har historiskt haft en betydande roll i finansiella kriser. En förklaring till det är att den är konjunkturkänslig. En annan bidragande orsak är att den kommersiella fastighetsmarknaden är värdemässigt stor och i hög grad finansierad med lån. Svenska banker har stor exponering mot den kommersiella fastighetssektorn. Betalningsproblem och obestånd hos fastighetsföretagen kan därför medföra kreditförluster för bankerna, vilket kan minska deras kapitalbas. Det är därför viktigt att bankerna har tillräckligt med kapital för att kunna bära kreditförluster i utlåningen till fastighetssektorn.

Den kommersiella fastighetsmarknaden i Sverige har inte upplevt någon större störning sedan finanskrisen i början av 1990-talet. De senaste tio åren har få fastighetsföretag hamnat på obestånd. De fastigheter som har ställts som säkerhet för lån i bankerna har i dag generellt låga belåningsgrader, som dessutom i många fall successivt har minskat ytterligare i takt med stigande fastighetsvärden under senare år.

FI har analyserat den kommersiella fastighetsmarknaden och bedömer att den är sårbar för störningar. I rapporten *Den kommersiella fastighetsmarknaden och finansiell stabilitet* gav FI en samlad bedömning av riskerna med bankernas fastighetsutlåning. Den gäller fortfarande.

Av analysen framgår att fastighetsföretagens finansiella ställning i dagsläget är god. Men den ekonomiska utvecklingen har de senaste åren präglats av en unik kombination av god tillväxt och extremt låg ränta. FI bedömer att det finns risker kopplade till att den historiskt sett unika lågräntemiljön har haft en betydande påverkan på de riskindikatorer som används i bankernas interna modeller. Bankernas interna modeller kan i en sådan miljö indikera en lägre risk än den som egentligen finns, eftersom risknivån inte tar hänsyn till effekten av stressade ekonomiska förhållanden och en samtidig återgång till högre räntenivåer.

Flera indikatorer pekar på att det finns förhöjda risker på den kommersiella fastighetsmarknaden som kan påverka långivarnas förluster i ett negativt makroekonomiskt scenario. Företagen har på senare år ökat sina skulder avsevärt för att finansiera förvärv av fastigheter och investeringar i nyproduktion. Lånen har inte bara stigit i nominella termer utan också i förhållande till fastigheternas kassaflöden. Den högre skuldsättningen riskerar att döljas av att belåningsgraderna i fastighetssektorn har sjunkit till följd av att fastighetsvärdena har stigit ännu mer än skulderna. Om fastighetsvärdena skulle gå ned skulle fastighetssektorns finansiella ställning försvagas.

Det är framför allt högre lånekostnader som är en riskfaktor för fastighetsföretagens löpande resultat och deras förmåga att fullgöra sina räntebetalningar. En sådan kostnadsökning skulle kunna bero på en höjning av det allmänna ränteläget som medför högre korta räntor. Det skulle också kunna vara resultatet av att banker eller obligationsinvestorer begär större kreditmarginaler för att låna ut pengar till fastighetsföretag. Om lånekostnaderna stiger samtidigt som hyresintäkterna sjunker, kan det innebära att de kommersiella fastighetsföretagen blir hårt pressade.

Sådana problem kan orsaka betalningssvårigheter och obestånd bland fastighetsföretagen och kreditförluster hos långivarna. Om tillgången till

lånefinansiering samtidigt skulle försämrats begränsas fastighetsföretagens finansiella handlingsfrihet ytterligare, vilket skulle förvärra situationen.

Stora skulder gör sammanfattningsvis både låntagare och långgivare sårbara för störningar. I ett läge med svår finansiell stress kan problem i den kommersiella fastighetssektorn orsaka betydande kreditförluster för de svenska bankerna.

Svenska banker som tillämpar internmetoden för exponeringar mot företag förlitar sig på interna modeller för att skatta risken för fallissemang och förluster givet fallissemang (PD- och LGD-modeller). Kvantifiering och kalibrering av riskparametrarna genomförs i stor utsträckning utan att exponeringarna delas upp efter olika låntagares branscher eller tillgångsslag. Det innebär att bankernas riskparametrar för exponeringar mot kommersiella fastigheter sällan är kalibrerade separat, utan i stället tillsammans med andra exponeringar mot stora och medelstora företag som inte är utsatta för samma risker som fastighetsföretagen. En anledning till att bankerna slår ihop data över förhållandevis heterogena marknadssegment är att det ofta saknas ett tillräckligt stort absolut antal fallissemang för portföljer som har låga förluster. Detta försvårar genomlysningen av bankernas riskmätning i vissa specifika segment, även om det nödvändigtvis inte behöver leda till en underskattning av risken.

De analyser som FI har gjort tyder på att riskvikterna för bankernas exponeringar mot den kommersiella fastighetssektorn bör ligga på högre nivåer än vad som i dag uppmäts enligt internmetoden, för att täcka riskerna i denna utlåning.<sup>6</sup> Det rör sig om en generell underskattning för samtliga undersökta exponeringar. Resultaten från analyserna är osäkra och bör inte användas som exakta mått på vilken riskvikt som exponeringar mot den kommersiella fastighetssektorn bör ha. Däremot kan den samlade bilden från dessa analyser användas för att bedöma vilka riskviktsnivåer som inte bör underskridas för kreditportföljer med denna typ av exponeringar.

## **2 Rättsliga förutsättningar**

### **2.1 Översyns- och utvärderingsprocessen och den samlade kapitalbedömningen**

Pelare 2 är samlingsnamnet på de regler som styr företagets interna kapitalutvärdering och FI:s översyns- och utvärderingsprocess, där FI:s samlade kapitalbedömning är en viktig del. Den samlade kapitalbedömningen är beteckningen på FI:s bedömning av enskilda företags risker och kapitalkrav. Den beaktar både risker som täcks av pelare 1 och sådana som inte gör det. Bestämmelser om översyns- och utvärderingsprocessen finns i artiklarna 97–101 i kapitaltäckningsdirektivet.

Regeringen har i 9 § förordningen (2014:993) om särskild tillsyn och kapitalbuffertar föreskrivit att FI i sin tillsyn ska följa bestämmelserna i artiklarna 97–101 i kapitaltäckningsdirektivet. I artikel 97 i direktivet anges bland annat att de behöriga myndigheterna på grundval av denna översyn och utvärdering ska fastställa om den kapitalbas som banken förfogar över är

---

<sup>6</sup> Stabiliteten i det finansiella systemet, maj 2019, FI Dnr 19-8568.

tillräcklig för att täcka bankens risker, den så kallade samlade kapitalbedömningen. Bedömningen utgår från en allsidig analys av banken.

I artikel 73 i kapitaltäckningsdirektivet finns ett krav på att bankerna ska ha infört sunda, effektiva och heltäckande strategier och processer för att fortlöpande värdera och upprätthålla internt kapital som till belopp, slag och fördelning enligt deras uppfattning är tillräckligt för att täcka arten och nivån på de risker som de är eller kan bli exponerade för. Artikeln behandlar bankens interna kapitalutvärdering, till skillnad från FI:s samlade kapitalbedömning, och berörs därför inte närmare i denna promemoria.

## **2.2 Pelare 2 och genomlysning**

Bestämmelsen om särskilt kapitalbaskrav i 2 kap. 1 § lagen (2014:968) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag (tillsynslagen) ger FI rätt att besluta att en bank ska ha ett kapitalbaskrav utöver den nivå som annars gäller, det vill säga utöver vad som krävs enligt tillsynsförordningen och lagen 2014:966 om kapitalbuffertar. FI har rätt att besluta om ett särskilt kapitalbaskrav om myndigheten i samband med en översyn och utvärdering anser att det behövs för att täcka risker som banken är eller kan bli exponerad för. Beslut om ett särskilt kapitalbaskrav kan dessutom fattas om banken inte uppfyller, eller om det är sannolikt att den inom tolv månader inte längre kommer att uppfylla, kraven i 6 kap. 1–3, 4 a, 4 b och 5 §§ lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse (LBF) eller 8 kap. 3–8 §§ lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden (LVM). FI har i kapitalkravspromemorian behandlat det särskilda kapitalbaskravet och myndighetens samlade kapitalbedömning.<sup>7</sup>

FI har i 2 kap. 1 § tillsynslagen fått möjlighet att besluta om ett särskilt kapitalbaskrav som är bankspecifikt, vilket skulle kunna betyda att FI inte kan lämna ett generellt besked om sin riskbedömning. Det är emellertid så att vissa risker som inte täcks av pelare 1 är gemensamma för alla banker med den typ av exponeringar som det då är fråga om. Genom att FI utvecklar metoder och en generell bedömningspraxis säkerställs likabehandling av bankerna.

På sidan 229 i propositionen 2013/14:228 betonar regeringen vikten av att den så kallade pelare 2-processen är transparent. Av 3 § förordningen om särskild tillsyn och kapitalbuffertar framgår även att FI på sin webbplats ska tillhandahålla de allmänna kriterier och metoder som tillämpas vid översyns- och utvärderingsprocessen. FI har som ambition att remittera och publicera de bedömningsmetoder som används inom pelare 2-processen.

---

<sup>7</sup> FI Dnr 14-14414.



### **3 Kapitalkrav inom pelare 2 som gäller exponeringar mot den kommersiella fastighetssektorn**

#### **3.1 Kapitalkravets utformning**

##### **3.1.1 FI:s ställningstagande**

FI planerar att beräkna ett kapitalpåslag för kreditexponeringar mot den kommersiella fastighetssektorn, när myndigheten bedömer bankernas kapitalkrav inom pelare 2. Påslaget motsvarar skillnaden mellan följande nivåer och en banks faktiska genomsnittliga riskvikt för dessa exponeringar:

**35 procent genomsnittlig riskvikt för en banks samtliga företagsexponeringar med säkerhet i kommersiella fastigheter.**

**25 procent genomsnittlig riskvikt för en banks samtliga företagsexponeringar med säkerhet i kommersiella bostadsfastigheter.**

För att beräkna det tillkommande kapitalpåslaget i kronor multipliceras först exponeringsbeloppet med skillnaden mellan ovanstående miniminivåer och bankens faktiska riskvikt i pelare 1 för motsvarande portfölj. Detta belopp multipliceras sedan med det tillämpliga kapitalkravet, uttryckt i procent.

FI avser att tillämpa påslaget för banker med tillstånd att använda internmetoden. Påslaget gäller endast exponeringsklass företag.

### 3.1.2 Definitioner

Med kreditexponeringar mot den kommersiella fastighetssektorn avses exponeringar:

- vars riskvägda exponeringsbelopp beräknas enligt internmetoden och som hänförs till exponeringsklass företag enligt artikel 147(2)(c) i tillsynsförordningen, och
- som har direkt eller indirekt säkerhet i svensk fastighet som ägs i kommersiellt syfte<sup>8</sup>

Med svensk fastighet som innehas i kommersiellt syfte avses följande:

#### A. Kommersiella fastigheter

Fastigheter fysiskt belägna i Sverige som hyrs ut i kommersiellt syfte för att ge en hyresinkomst. Exempelvis kontor, butiker, lager, industrier och hotell.

#### B. Kommersiella bostadsfastigheter

Flerbostadsfastigheter fysiskt belägna i Sverige som hyrs ut i kommersiellt syfte för att ge en hyresinkomst, där antalet bostäder i fastigheten överstiger tre.

Följande fastigheter omfattas inte:

- 1) jord- och skogsbruksfastigheter,
- 2) fastigheter som ägs direkt av kommuner, stater eller landsting,
- 3) fastigheter där mer än 50 procent av fastigheten används för egen verksamhet (inte uthyrning), och
- 4) flerbostadsfastigheter där syftet med fastigheten inte är kommersiellt (till exempel bostadsrättsföreningar) eller där antalet bostäder understiger fyra.

I de fall en exponering räknas till flera säkerheter ska endast den del av exponeringen som gäller finansiering av fastighet för kommersiellt syfte inkluderas.

### 3.1.3 Skälen bakom ställningstagandet

FI har analyserat de svenska storbankernas exponeringar mot den kommersiella fastighetssektorn och bedömer att det kapital som bankerna har för att stå emot riskerna i utlåningen till kommersiella fastigheter inte täcker de förluster som kan uppstå i en kris, trots att tillsynsförordningens krav på bankernas interna modeller är uppfyllda. Detta beror i första hand på hur det historiskt sett unika lågränteläge som nu råder påverkar de riskindikatorer som används i bankernas interna modeller. Riskmätningen påverkas även i viss mån av att det i dagsläget saknas krav på specifik riskkalibrering för den kommersiella fastighetssektorn (se avsnitt 1.4).

Europeiska bankmyndigheten (EBA) har gjort en översyn av regelverket för interna modeller. En följd av översynen är att kraven på bankernas interna modeller skärps genom att nya riktlinjer och tekniska standarder införs.

---

<sup>8</sup> Med indirekt säkerhet menas när annan säkerhet än pant i fastighet används för att finansiera en fastighet för kommersiellt syfte (till exempel pant i aktier).

Bankerna kommer att behöva göra flera ändringar i sina modeller för att de ska uppfylla de nya högre kraven. FI bedömer att det kan medföra högre kapitalkrav för flera typer av exponeringar, däribland fastighetsexponeringar. Dessa nya krav träder i kraft under perioden 2021–2023, men kan få genomslag i bankernas kapitalkrav tidigare än så i takt med att bankerna anpassar sina interna modeller för att möta de nya kraven. Det råder osäkerhet om modellrevideringarna fullt ut kommer att täcka de identifierade riskerna. FI ser därför ett behov att agera så att bankerna redan på kortare sikt har tillräckligt kapital för att täcka risker kopplade till utlåningen mot den kommersiella fastighetsmarknaden.

Valet av riskvikter är i linje med de analyser som FI tidigare har genomfört. Det finns osäkerhet i resultaten från dessa analyser, vilket har beaktats när FI har valt de riskviktsnivåer som bedöms säkerställa att riskerna i bankernas exponeringar mot den kommersiella fastighetsmarknaden inte underskattas. De föreslagna riskviktsnivåerna motsvarar sammantaget den nivå på minst 30 procents riskvikt som tidigare har kommunicerats, men de är differentierade för att ta hänsyn till att exponeringar mot den kommersiella fastighetssektorn har säkerheter i kommersiella bostadsfastigheter respektive kommersiella fastigheter.<sup>9</sup> Dessa olika typer av fastigheter skiljer sig åt ur risksynpunkt.

#### **3.1.4 Beräkning av tillkommande kapitalkrav**

Eventuellt tillkommande kapitalkrav i pelare 2 för exponeringar mot den kommersiella fastighetssektorn beräknas inom ramen för FI:s årliga översyn- och utvärderingsprocess (SREP). I denna process uppmanas bankerna att lämna in nödvändig information för att dessa beräkningar ska kunna genomföras. Eftersom olika riskviktsnivåer nu kommer att gälla för krediter som har kommersiella bostadsfastigheter som säkerhet och för krediter med kommersiella fastigheter som säkerhet, måste tillkommande kapitalkrav beräknas separat för dessa två olika portföljer.

Först multipliceras exponeringsbeloppet (EAD) med skillnaden mellan den minsta tillåtna nivån för riskvikt i procent enligt FI:s ställningstagande (se avsnitt 3.1.1) och bankens riskvikt i pelare 1, före tillämpning av den så kallade SME-faktorn.<sup>10</sup> Detta belopp (benämnt REA\* i avsnitt *beräkningssteg* nedan) multipliceras sedan med tillämpligt kapitalkrav.<sup>11</sup> Det innebär i dagsläget 18 procent för storbankerna och 13 procent för övriga banker. Beräkningen grundar sig på en delmängd av rapporterad data i COREP-mallen utifrån följande celler:

C 08.01– Kreditrisk och motpartsrisk och transaktioner utan samtidig prestation: internmetod för kapitalkrav (CR IBR 1) Rad 010, kolumn 110 och 255.

---

<sup>9</sup> Stabiliteten i det finansiella systemet, maj 2019, FI Dnr 19-8568.

<sup>10</sup> Den faktor på 0,7619 som beskrivs i artikel 501, tillsynsförordningen.

<sup>11</sup> I dagsläget: minimikravet, systemriskbuffert i pelare 2, kapitalkonserveringsbuffert, systemriskbuffert, samt det svenska kontracykliska buffertvärdet. Nivåerna för dessa publiceras kvartalsvis i FI:s promemoria om de svenska bankernas kapitalkrav.

### 3.1.4.1 Beräkningssteg

De nivåer för tillämpligt kapitalkrav som används i nedanstående beräkningsexempel utgår från de buffertvärden som gällde när promemorian publicerades och kan komma att ändras framöver.

#### Beräkningsexempel för storbanker

1) *Kommersiella fastigheter:*

$$REA^*_{cre} = EAD_{cre} \times \text{Max} \left\{ 0,35 - \frac{REA_{cre}}{EAD_{cre}}, 0 \right\}$$

$$P2 \text{ kapitalkrav}_{cre} = REA^*_{cre} \times 0,18$$

2) *Kommersiella bostadsfastigheter:*

$$REA^*_{rre} = EAD_{rre} \times \text{Max} \left\{ 0,25 - \frac{REA_{rre}}{EAD_{rre}}, 0 \right\}$$

$$P2 \text{ kapitalkrav}_{rre} = REA^*_{rre} \times 0,18$$

3) *Summering:*

$$P2 \text{ kapitalkrav} = P2 \text{ kapitalkrav}_{cre} + P2 \text{ kapitalkrav}_{rre}$$

#### Beräkningsexempel för övriga banker

1) *Kommersiella fastigheter:*

$$REA^*_{cre} = EAD_{cre} \times \text{Max} \left\{ 0,35 - \frac{REA_{cre}}{EAD_{cre}}, 0 \right\}$$

$$P2 \text{ kapitalkrav}_{cre} = REA^*_{cre} \times 0,13$$

2) *Kommersiella bostadsfastigheter:*

$$REA^*_{rre} = EAD_{rre} \times \text{Max} \left\{ 0,25 - \frac{REA_{rre}}{EAD_{rre}}, 0 \right\}$$

$$P2 \text{ kapitalkrav}_{rre} = REA^*_{rre} \times 0,13$$

3) *Summering:*

$$P2 \text{ kapitalkrav} = P2 \text{ kapitalkrav}_{cre} + P2 \text{ kapitalkrav}_{rre}$$

### **3.1.5 Kapitalpåslagens tillämpningsområde**

De banker som omfattas av det föreslagna kapitalpåslaget är de som har tillstånd att använda internmetoden och som har exponeringar mot den kommersiella fastighetssektorn (se avsnitt 1.2.1). Kravet beräknas för den konsoliderade situationen.

Banker som använder schablonmetoden för att beräkna kapitalkravet för kreditrisk omfattas inte.

#### **3.1.5.1 Erkännande av ömsesidighet**

FI har initierat en dialog med tillsynsmyndigheterna i Danmark och Norge, och presenterat FI:s syn på riskerna med bankernas fastighetsutlåning och kapitalbehov. Tillsynsmyndigheten i Finland har också informerats, men där är det ECB som har beslutanderätt över pelare 2. På en övergripande nivå har myndigheterna generellt uttryckt en positiv syn på behovet av att säkerställa att bankerna har tillräckligt med kapital för att klara de risker som finns med exponeringar mot den kommersiella fastighetssektorn.

## **4 Förslagets konsekvenser**

Följande avsnitt beskriver de effekter som FI:s åtgärd bedöms få för enskilda banker, konkurrensen och marknaden. Uppskattningen av effekterna baseras på data som rapporterades in till FI för det första kvartalet 2019.

### **4.1 Effekter på bankernas kapitalkrav**

Av de svenska bankerna är det de tre storbankerna (Swedbank, Handelsbanken och SEB), SBAB, Länsförsäkringar Bank och vissa sparbanker som har tillstånd för internmetoden för exponeringar mot den kommersiella fastighetssektorn. Baserat på den information som FI har samlat in är det främst de tre storbankernas kapitalkrav som påverkas. FI bedömer att effekten på kapitalkravet för övriga banker blir förhållandevis liten.

Utöver de svenska bankerna har även Nordea och Danske Bank tillstånd för internmetoden för exponeringar mot fastighetssektorn. Vilka effekter som åtgärden kommer att få beror på vilka riskvikter dessa banker har i dag mot den kommersiella fastighetssektorn. Hur andra behöriga tillsynsmyndigheter kommer att hantera önskemålet om ömsesidighet när det gäller kapitalkrav (se avsnitt 3.1.4.1 ovan) spelar också in.

FI bedömer att de svenska storbankernas totala kapitalkrav kommer att öka med i genomsnitt 0,7 procentenheter (se diagram 1 och diagram 2 i bilagan). Det motsvarar i genomsnitt 3,6 procent av deras nuvarande totala kapitalkrav. Storbankernas kärnprimärkapitalkrav förväntas öka med i genomsnitt 0,5 procentenheter.<sup>12</sup> I nominella tal motsvarar det ett tillkommande kapitalkrav på drygt 5 miljarder kronor för SEB, drygt 4,6 miljarder kronor för

---

<sup>12</sup> Detta kapitalkrav ska i likhet med andra baskrav i Pelare 2 täckas med kärnprimärkapital enligt den huvudregel som presenterades i promemorian ”Kapitalkrav för svenska banker” (Dnr 14-6258). Det innebär att kravet ska täckas med samma kapitelfördelning som kapitalkravet i Pelare 1, inklusive de statiska buffertkraven (kapitalkonserveringsbuffert, systemriskbuffert och buffertar för övriga och globala systemviktiga institut).

Handelsbanken och omkring 4,8 miljarder kronor för Swedbank (se diagram 3 och diagram 4 i bilagan).

#### **4.2 Effekter på MREL – minimikrav på nedskrivningsbara skulder**

Den beslutade åtgärden kan även få direkta eller indirekta konsekvenser under andra regelverk som ligger utanför FI:s direkta ansvarsområde. Ett exempel är minimikrav på nedskrivningsbara skulder (MREL-krav).<sup>13</sup> Riksgälden beslutar om storleken på MREL-kravet. Av Riksgäldens publicerade metod för hur MREL-kraven är utformade framgår vilka delar av kapitalkravet som bedöms vara relevanta för att säkerställa förmågan till förlustabsorbering och återkapitalisering i resolution.<sup>14</sup>

Givet beräknad effekt av åtgärden, och utifrån Riksgäldens publicerade metod, kommer återkapitaliseringsbeloppet i kronor att öka lika mycket som det nya kapitalkravet. Förlustabsorberingsbeloppet kommer att öka med samma belopp som det nya kapitalkravet, reducerat för den del av kravet som avser makrotillsynskomponenter.<sup>15</sup> Detta innebär att FI:s föreslagna krav höjer storbankernas totala MREL-krav med i genomsnitt 0,3 procentenheter (se diagram 5 i bilagan). Detta motsvarar i genomsnitt 5 procent av storbankernas nuvarande MREL-krav. Utifrån Riksgäldens tillämpning av de resolutionsbarhetsprinciper som är kopplade till MREL-kravet påverkar åtgärden också bland annat skuldandelsprincipen. Skuldandelsprincipen innebär att en del av minimikravet, motsvarande återkapitaliseringsbeloppet, bör uppfyllas med skulder.

#### **4.3 Konsekvenser för samhället och bankernas kunder**

Genom att ställa tillräckliga kapitalkrav på alla banker som lånar ut pengar till aktörer på den svenska kommersiella fastighetsmarknaden, säkerställer FI att de berörda bankerna förblir motståndskraftiga. En bank som är välkapitaliserad och har god intjäning har lättare att bära kreditförluster och kan i högre grad fortsätta att förse hushåll och icke-finansiella företag med krediter även i mer stressade perioder. Det bidrar till en stabilitet i det svenska finansiella systemet som är till nytta för samhällsekonomin i stort.

Det är vanskligt att entydigt definiera vilka kostnader som högre kapitalkrav medför för bankerna. Om man utgår från att allt annat är lika tvingas bankerna hålla mer kapital, vilket innebär en kostnad för deras aktieägare. En bättre kapitaliserad bank kan samtidigt tänkas få lägre upplåningskostnader. Varje försök till kvantifiering av de ekonomiska effekterna baseras på många antaganden. Om man antar att högre kapitalkrav inte minskar bankernas kostnader för upplåning och att bankerna vältrar över den totala kostnadsökningen på de berörda kunderna bland fastighetsföretagen, bedömer FI att det ökade kapitalkravet till viss del kan påverka bankernas utlåningsräntor gentemot dessa företag. Effekten bör dock vara begränsad. FI bedömer att den genomsnittliga utlåningsräntan kommer att stiga med 0,15–0,30 procentenheter (se diagram 6 i bilagan), under förutsättning att bankernas

---

<sup>13</sup> Minimum Requirement for own funds and Eligible Liabilities.

<sup>14</sup> Tillämpning av minimikravet på nedskrivningsbara skulder, februari 2017 (Dnr RG 2016/425), Riksgälden.

<sup>15</sup> Den aktuella åtgärden är avsedd att enbart täcka risker som banken är eller kan bli exponerat för.

kostnader till följd av ökade riskvikter överförs till de kommersiella fastighetsföretagen.

Huvuddelen av fastighetsföretagens lånefinansiering kommer från bankerna, men finansieringen på penning- och kapitalmarknaden genom obligationer och certifikat har vuxit snabbt på senare år. Om den föreslagna höjningen av riskvikterna ökar finansieringskostnaderna för fastighetsföretagen, kan trenden med stigande marknadsfinansiering förstärkas ytterligare. Att kreditrisker i fastighetssektorn överförs till andra aktörer än banker innebär en ökad riskspridning som kan vara positiv. Men det kan också öppna för andra former av sammankopplingar och potentiella spridningskanaler vid ekonomiska störningar som kan utgöra en risk för den finansiella stabiliteten.

#### **4.4 Konsekvenser för konkurrensen**

Kapitalpåslaget påverkar kapitalbehovet för lån till den kommersiella fastighetssektorn på två sätt, som vart och ett kan ha betydelse för konkurrensen bankerna emellan. För det första blir kapitalbehovet för storbankerna större och skillnaden i kapitalkrav mellan olika banker minskar. För det andra blir det marginella kapitalkravet för dessa banker detsamma för varje nytt lån. Detta kan påverka konkurrensen inom olika marknadssegment och ge bankerna drivkrafter att ta mer risk.

Sammantaget bedömer FI att dessa effekter kommer att begränsas av att bankerna parallellt måste anpassa sina interna modeller för att möta de nya kraven på internmetoden som träder i kraft under perioden 2021–2023.

Det är främst storbankerna som påverkas av åtgärden. Om deras kapitalbehov ökar, så minskar skillnaden mot de övriga bankerna. Det förbättrar de övriga bankernas konkurrensmöjligheter. Samtidigt kan andra finansieringsalternativ, som obligationer, bli mer konkurrenskraftiga. Det kan leda till att bankernas totala marknadsandel av utlåningen till fastighetssektorn fortsätter att minska.

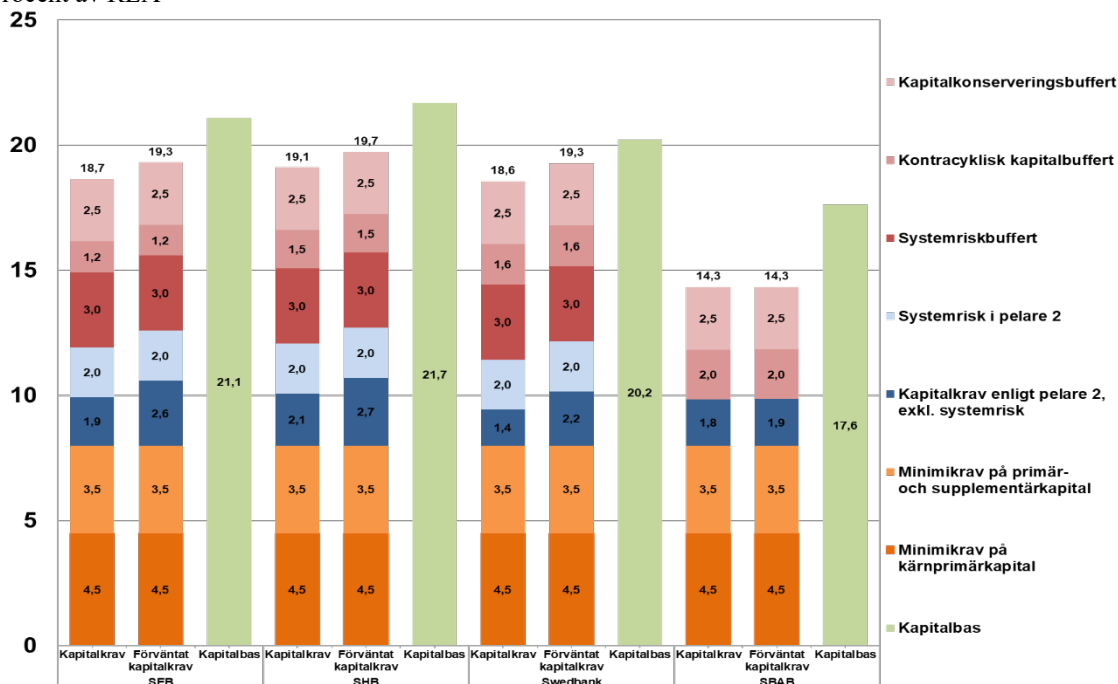
#### **4.5 Konsekvenser för Finansinspektionen**

Den föreslagna åtgärden bedöms inte innebära några större förändringar av FI:s arbetsuppgifter eller ansvarsområde eftersom uppföljning och konsekvensbedömning bör kunna rymmas inom det ordinarie tillsynsarbetet. FI avser att begära in information för att kunna beräkna de tillkommande kapitalkraven, enligt denna promemoria, inom ramen för den årliga översyn- och utvärderingsprocessen.

## Bilaga

Diagram 1: Förväntad effekt på totalt kapitalkrav

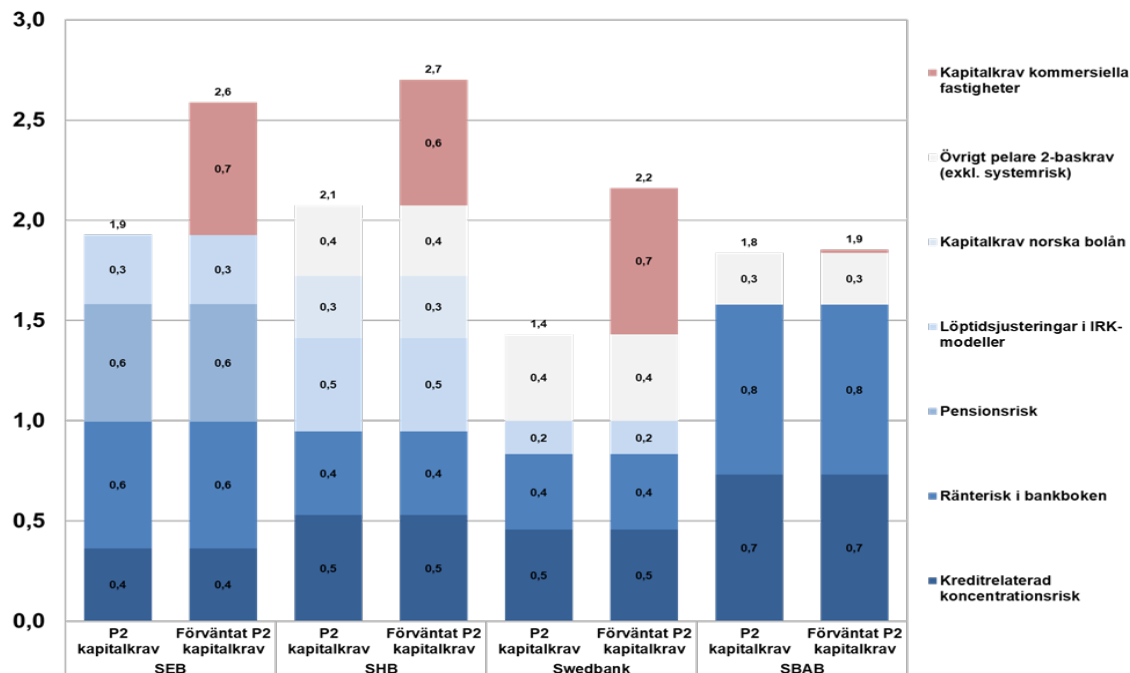
Procent av REA



Källa: FI.

Diagram 2: Förväntad effekt på totalt krav i pelare 2 (exkl. systemrisk)

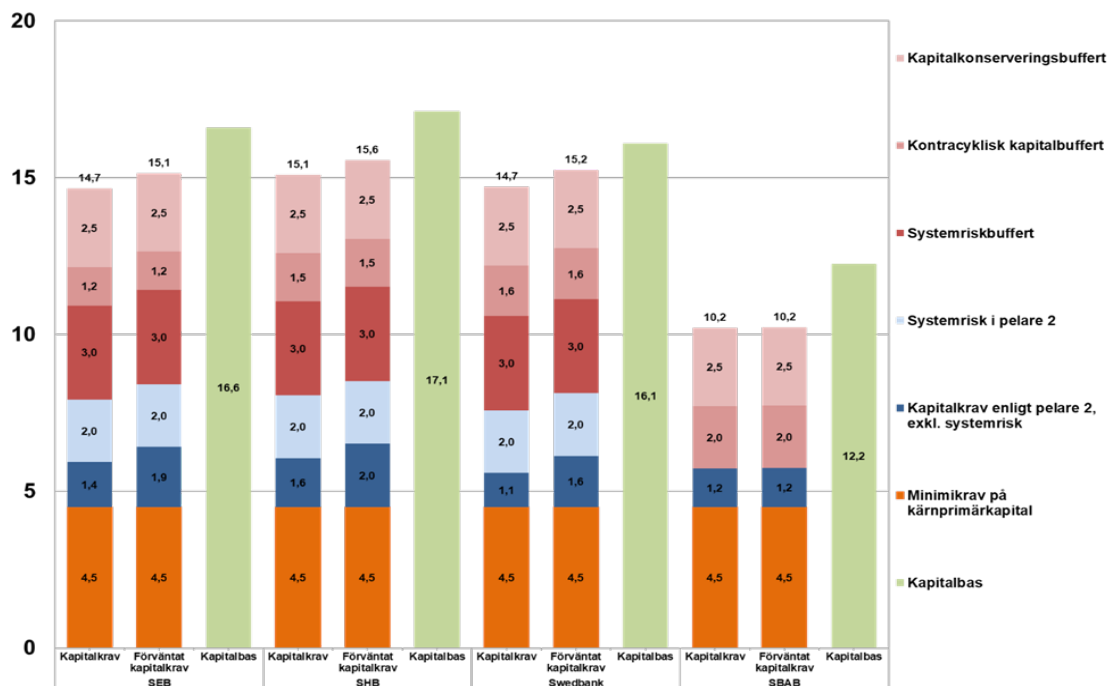
Procent av REA



Källa: FI.

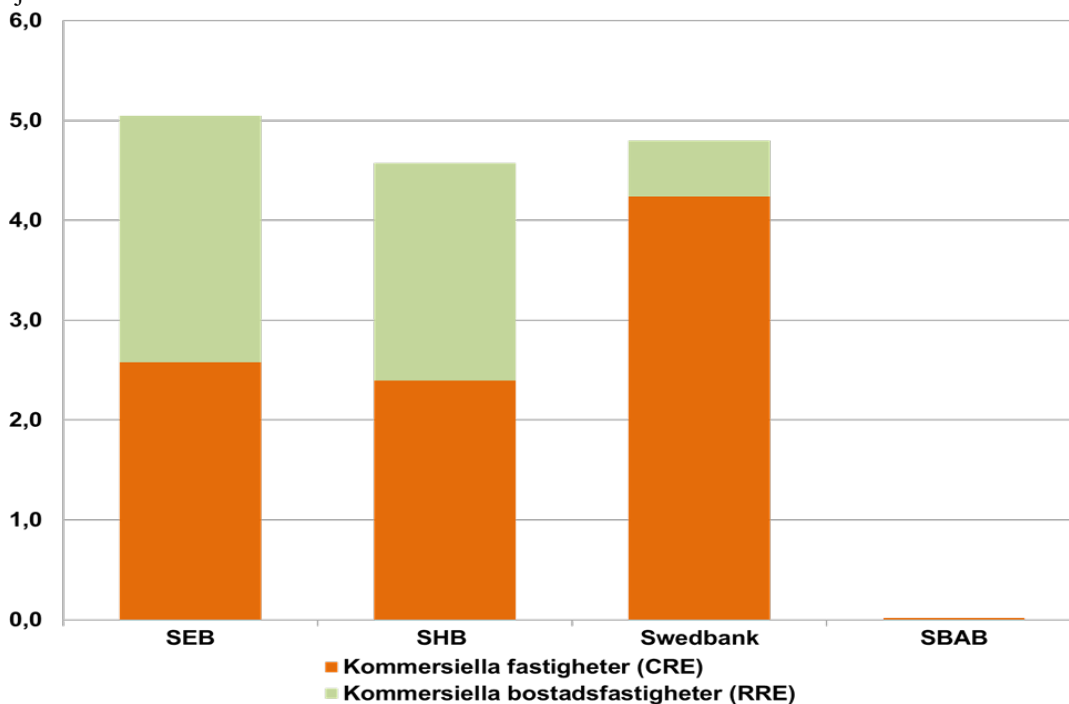


Diagram 3: Åtgärdens förväntade effekt på kärnprimärkapitalkravet  
 Procent av REA



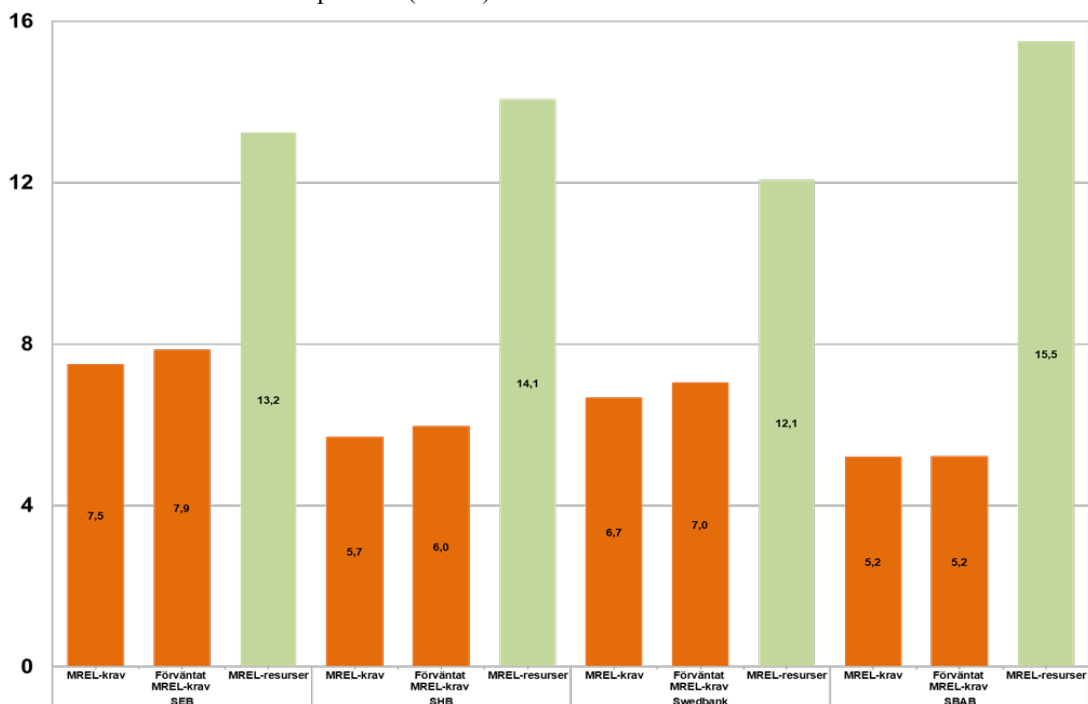
Källa: FI.

Diagram 4: Åtgärdens förväntade nominella effekt på bankernas kapitalkrav  
 Miljarder kronor



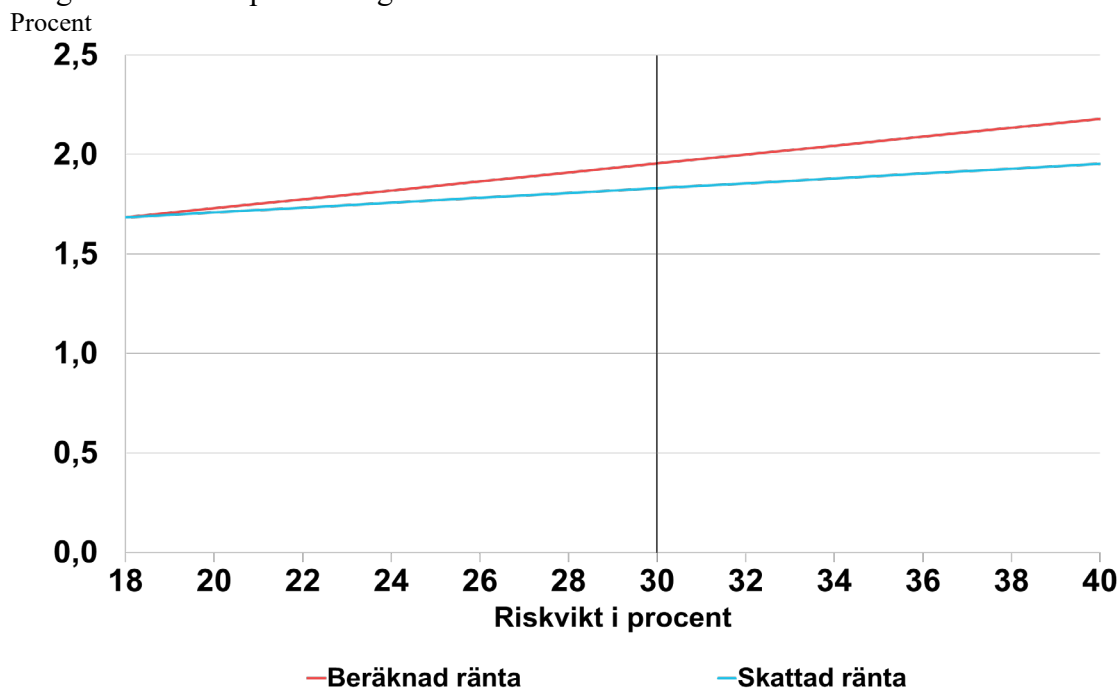
Källa: FI.

Diagram 5: Förväntad effekt på nedskrivningsbara skulder (MREL)  
 Procent av totala skulder och kapitalbas (TLOF)



Källa: FI.

Diagram 6. Effekt på utlåningsränta vid olika riskvikter



Källa: FI.

Anm.: Den beräknade räntan utgår ifrån ett givet avkastningskrav på 12,5 procent. Skattad ränta ges från en regressionsmodell där räntan förklaras av riskvikter, lånets storlek och bankspecifika effekter.