

Datum 2014-03-17

FI Dnr 13-13990

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

Finansinspektionens hantering av Basel 1-golvet

Sammanfattning

Den nya europeiska kapitaltäckningsförordningen, som började gälla den 1 januari 2014, innehåller en möjlighet för Finansinspektionen (FI) att medge banker undantag från det nuvarande så kallade Basel 1-golvet. FI anser dock, som framgick redan av myndighetens initiala ställningstagande i december 2013, att det inte är lämpligt att utnyttja möjligheten att ge undantag. De synpunkter som kommit in därefter har inte gett FI anledning att ändra sitt ställningstagande.

Basel 1-golvet är en säkerhetsspärr för den lägsta nivån på kapitalbaskravet som infördes i och med övergången från Basel 1 till Basel 2. FI:s ställningstagande innebär att Basel 1-golvet också framöver kommer att gälla i Sverige på samma sätt som i dag, alltså utformat som 80 procent av kapitalkravet beräknat i enlighet med Basel 1-regelverket.

Ett stabilt finansiellt system är en grundbult för hela samhällsekonomin. En av de viktigaste faktorerna för att upprätthålla finansiell stabilitet är banksystemets kapitalstyrka. Att Basel 1-golvet också fortsättningsvis binder kapital i banksystemet är därför positivt för den finansiella stabiliteten, allt annat lika. Lika viktigt är att golvet kvarstår som en yttersta säkerhetsspärr mot framtida sjunkande kapitalkrav.

De nya buffertkraven i Basel 3, inklusive systemriskbuffertarna för de svenska storbankerna, kommer att beräknas utan någon relation till golvreglerna. Basel 1-golvet utgör enbart en parallell säkerhetsspärr för den lägsta nivån på kapitalbasen och innebär därför inte något avsteg från den så kallade novemberöverenskommelsen om hur mycket kapital svenska banker ska ha.

Basel 1-golvet låser in totalt knappt 17 miljarder svenska kronor i kapitalbas i det svenska banksystemet. Detta kapital är redan i dag låst på grund av golvet och innebär inget nytt tillkommande kapitalkrav.

Innehåll

1	Introduktion.....	4
2	Bakgrund.....	4
2.1	Basel 1-golvets syfte.....	4
2.2	Basel 1-golvets reglering och omfattning.....	5
2.2.1	Regleringen till och med den 31 december 2013.....	5
2.2.2	Regleringen från och med den 1 januari 2014.....	5
2.2.3	Omfattning.....	6
2.3	Basel 1-golvets rättsliga reglering.....	6
3	FI:s hantering av möjligheten till undantag.....	7
3.1	FI:s ställningstagande.....	7
3.2	Inkomna synpunkter.....	7
3.3	Skälen för FI:s ställningstagande.....	8
3.4	FI:s ställningstagande i relation till novemberöverenskommelsen.....	10
3.4.1	Inkomna synpunkter.....	10
3.4.2	Bakgrund och FI:s bedömning.....	10
4	Tillstånd att beräkna golvet enligt schablonmetoden.....	11
4.1	FI:s ställningstagande.....	11
4.2	Om regleringen och dess syfte.....	11
4.3	Skälen för FI:s ställningstagande.....	11
5	Beräkning av Basel 1-golvet.....	12
5.1	Beräkning av kapitalkraven enligt golvregeln.....	12
5.2	Beräkning av de riskvägda tillgångarna.....	12
5.2.1	Bakgrund och FI:s bedömning.....	12
5.2.2	Inkomna synpunkter och FI:s bedömning av dessa.....	13
5.3	Definition av kapitalbasen.....	14
6	Möjliga alternativa tillämpningar av Basel 1-golvet.....	14
6.1	Golvreglerna och de nya buffertkraven.....	14
6.1.1	Bakgrund och FI:s bedömning.....	14
6.1.2	Inkomna synpunkter och FI:s bedömning av dessa.....	15
6.2	Tillämpning vid konsolidering.....	16
7	Genomlysning.....	16
8	Konsekvensanalys.....	17
8.1	Konsekvenser för berörda banker.....	17
8.1.1	Kapitalbaskrav.....	17

8.1.2	Kapitalkostnad.....	20
8.2	Konsekvenser för konkurrensen och marknaden.....	22
8.2.1	Inkomna synpunkter.....	22
8.2.2	FI:s bedömning.....	22
8.3	Konsekvenser för konsumenterna och samhället	24
8.3.1	Konsumentens kostnad för att låna	24
8.3.2	Konsekvenser för samhällsekonomin.....	24

1 Introduktion

Denna promemoria syftar till att beskriva hur FI kommer att använda de befogenheter som EU:s nya kapitaltäckningsregler ger de nationella behöriga myndigheterna när det gäller det så kallade Basel 1-golvet.

FI publicerade sina initiala ställningstaganden i en promemoria i december 2013 och gav samtidigt de som berörs möjlighet att komma in med synpunkter. I denna promemoria redovisar FI sina slutliga ställningstaganden och skälen för dessa samt besvarar de synpunkter som kommit in.

I promemorian används begreppet bank för alla institut som omfattas av reglerna, även om vissa av dem inte är banker utan kreditmarknadsbolag.

2 Bakgrund

2.1 Basel 1-golvets syfte

Baselkommittén för banktillsyn (Baselkommittén) publicerade år 2005 den så kallade Basel 2-överenskommelsen.¹ Överenskommelsen innebar bland annat att kapitalkravet gjordes mer riskkänsligt i jämförelse med de enklare och mer schablonartade regler som utgjorde den ursprungliga överenskommelsen från 1988, Basel 1. Den ökade riskkänsligheten uppnåddes framför allt genom att bankerna fick möjlighet att basera kapitalkravet för kreditrisk på interna modeller, efter granskning av och tillstånd från tillsynsmyndigheterna. Syftet med regelverksförändringarna i Basel 2 var med andra ord att kapitalet i bank-systemet skulle omfördelas, från mindre riskfyllda exponeringar till mer riskfyllda. Detta skulle uppnås genom att bankerna fick incitament att införa interna modeller. Tanken var att för en genomsnittlig bank skulle de interna modellerna ge ett modest men ändå lägre kapitalkrav än de enklare schablonmetoderna.

För att säkerställa att införandet av interna modeller inte skulle leda till en alltför stor sänkning av kapitalkraven införde Baselkommittén övergångsregler i form av en säkerhetsspärr för den lägsta nivån på det totala kapitalkravet. Övergångsreglerna, det så kallade Basel 1-golvet, var utformade så att kapitalkravet för de banker som använde interna modeller för kreditrisker eller operativa risker aldrig kunde bli lägre än en viss andel av kapitalkravet beräknat enligt det gamla Basel 1-regelverket. Denna andel var 95 procent år 2007, 90 procent år 2008 och 80 procent från år 2009.

I Basel 2-överenskommelsen angav Baselkommittén att den var beredd att låta Basel 1-golvet kvarstå även efter år 2009, om problem skulle framkomma

¹ International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards, A Revised Framework, Updated November 2005.

under övergångsperioden. Den 13 juli 2009 meddelade kommittén i ett pressmeddelande att den hade enats om att Basel 1-golvet skulle kvarstå även efter år 2009.

2.2 Basel 1-golvets reglering och omfattning

2.2.1 Regleringen till och med den 31 december 2013

Till och med den 31 december 2013 reglerades Basel 1-golvet i 5 § lagen (2006:1372) om införande av lagen (2006:1371) om kapitaltäckning och stora exponeringar. Av bestämmelsen framgår att banker som använder en intern modell för kreditrisk eller operativ risk ska ha en kapitalbas som motsvarar minst 80 procent av kapitalkravet beräknat enligt lagen (1994:2004) om kapitaltäckning och stora exponeringar.

De EU-direktiv som genomförde Basel 1-överenskommelsen på EU-nivå genomfördes i Sverige genom den ovan nämnda kapitaltäckningslagen från 1994. EU-regelverket för kapitalkrav har därefter ändrats i och med Basel 2-överenskommelsen som genomfördes genom två direktiv, kreditinstitutsdirektivet² och kapitalkravsdirektivet³. Den svenska bestämmelsen om Basel 1-golvet grundades på de övergångsbestämmelser som finns i artikel 152 i kreditinstitutsdirektivet. Genom en lagändring år 2011 förlängdes tiden för golvregelns tillämpning i Sverige och det lämnades till regeringen att bestämma hur länge golvet ska gälla (se prop. 2010/11:110). Regeringen förordnade i 31 a § förordningen (2006:1533) om kapitaltäckning och stora exponeringar att golvreglerna ska tillämpas till och med den 31 december 2013.

2.2.2 Regleringen från och med den 1 januari 2014

Den 1 januari 2014 trädde ett nytt europeiskt kapitaltäckningsregelverk i kraft. Regelverket som bygger på Basel 3-överenskommelsen består av ett direktiv, det så kallade CRD 4⁴, och en förordning, den så kallade CRR⁵. CRD 4 kommer under 2014 att genomföras i Sverige genom diverse lagar och föreskrifter. Eftersom CRR är en förordning gäller den direkt som lag i Sverige i och med ikraftträdandet. Av artikel 500 i CRR framgår att de sedan tidigare gällande övergångsbestämmelserna, det vill säga Basel 1-golvet, ska fortsätta

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/48/EG av den 14 juni 2006 om rätten att starta och driva verksamhet i kreditinstitut (omarbetning).

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/49/EG av den 14 juni 2006 om kapitalkrav för värdepappersföretag och kreditinstitut (omarbetning).

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn i kreditinstitut och värdepappersföretag, om ändring av direktiv 2002/87/EG och om upphävande av direktiv 2006/48/EG och 2006/49/EG.

⁵ 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.

att gälla till och med år 2017. I övrigt har utformningen av golvet inte förändrats i sak jämfört med kreditinstitutsdirektivet.

En nyhet i CRR är dock att det i artikel 500.5 anges att den behöriga myndigheten, i Sverige FI, har rätt att avstå från att tillämpa Basel 1-golvet på en bank under förutsättning att banken uppfyller minimikraven för att få använda de interna modellerna. Undantagsmöjligheten ska ses mot bakgrund av att Basel 1-golvet i CRR är en övergångsregel som upphör att gälla år 2018. Innan beslutet ska den behöriga myndigheten samråda med den Europeiska bankmyndigheten (Eba), men det är den nationella myndigheten som fattar beslutet. Det är alltså enligt CRR upp till den behöriga myndigheten att bestämma om Basel 1-golvet ska fortsätta att tillämpas avseende en enskild bank.

2.2.3 Omfattning

De banker eller bankgrupper som använder en intern modell för kreditrisk eller operativ risk⁶ och alltså omfattas av Basel 1-golvet är: Handelsbanken, Landshypotek, Länsförsäkringar Bank, Nordea, SBAB, SEB, Svensk Exportkredit, Swedbank och Volvo Finans. Dessutom omfattas sex sparbanker: Bergslagens, Färs & Frosta, Rekarne, Sjuhärad, Vimmerby och Ölands.⁷

Golvet gäller både på konsoliderad nivå, alltså för den finansiella företagsgruppen, och på solonivå för de bolag som ingår i gruppen, under förutsättning att dessa har tillstånd att använda en intern modell.

2.3 Basel 1-golvets rättsliga reglering

Det framgår av artikel 500 i CRR att ett instituts kapitalbas minst måste uppgå till den summa som är högst av antingen 8 procent av de riskvägda tillgångarna beräknat med det nya regelverket (minimikapitalkravet enligt artikel 92 i CRR) eller kapitalkravet enligt Basel 1-golvet. Om golvet medför ett högre kapitalkrav än minimikapitalkravet enligt artikel 92 är det denna summa som utgör miniminivån för institutets kapitalbas. Om ett institut inte upprätthåller miniminivån på sin kapitalbas ska FI ingripa i enlighet med 15 kap. lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.

Detta innebär att om en bank underskrider den minsta kapitalbasnivån enligt Basel 1-golvet har detta samma rättsliga konsekvenser som om banken underskrider minimikapitalkravet enligt huvudregeln i artikel 92. Basel 1-golvet ska därför betraktas som ett absolut minimikapitalkrav.

⁶ Endast SEB använder en intern modell för operativ risk. SEB använder också en intern modell för kreditrisk.

⁷ Alla bankerna ingår i Swedbanks finansiella företagsgrupp, utom Bergslagens Sparbank eftersom Swedbank år 2010 sålde sin del av aktierna till Sparbanksstiftelsen, men de har likväl medgivande att använda en intern modell som enskilda företag.

3 FI:s hantering av möjligheten till undantag

3.1 FI:s ställningstagande

FI anser inte att det är lämpligt att utnyttja den möjlighet som ges i CRR att avstå från att tillämpa Basel 1-golvet. Av detta följer att FI inte heller anser att det finns utrymme att medge en bank ett sådant undantag.

3.2 Inkomna synpunkter

Sveriges riksbank välkomnar FI:s avsikt att inte ge undantag från Basel 1-golvet och anser att golvet utgör ett ändamålsenligt komplement till de övriga kapitalkrav bankerna behöver uppfylla. FI:s ställningstagande bidrar enligt Riksbanken till förtroendet för det svenska banksystemet och medverkar till att svenska bankers motståndskraft mot finansiell stress ökar.

Svenska Bankföreningen motsätter sig bestämt att Basel 1-golvet ska fortsätta tillämpas för svenska banker. Eftersom Sverige har valt att tillämpa de nya kraven i Basel 3-överenskommelsen fullt ut redan när reglerna träder i kraft är det i högsta grad logiskt att från denna tidpunkt också avstå från att tillämpa golvreglerna. Bankföreningen anser också att bankernas finansieringsmöjligheter snarare försämras än stärks om Basel 1-golvet behålls. Detta på grund av att investerare och finansiärer i lika hög utsträckning tittar på avståndet mellan en banks kapitalnivå och minimikapitalkravet som den faktiska kapitalnivån och ett bibehållet Basel 1-golv innebär att detta avstånd generellt sett minskar. Föreningen invänder vidare mot påståendet att bankernas syfte med att använda interna modeller snarare skulle vara att minska kapitalkravet än att uppnå en sund och sofistikerad riskmätning. De interna modeller som bankerna använder är mycket användbara för att fånga in och mäta den risk som finns i olika typer av verksamhet. Genom att ta fram och tillämpa dessa modeller, som för övrigt godkänts av FI, har bankerna förbättrat sin riskhantering och kunnat utveckla en riskbaserad prissättning.

SBAB Bank AB instämmer i Svenska Bankföreningens synpunkter.

Landshypotek håller med FI om att en hög andel kapital i relation till risk är viktigt för att upprätthålla förtroendet för bankerna. Landshypotek bör dock medges undantag eftersom det kan ifrågasättas om kapitalkravet för en lågrisk-bank som Landshypotek ska behöva vara så högt som det som regleras i Basel 1-golvet.

Finansbolagens Förening har inget att erinra mot förslaget.

3.3 Skälen för FI:s ställningstagande

Baselkommittén, där FI är medlem, har beslutat att Basel 1-golvet ska gälla tills vidare. FI menar därför, trots Svenska Bankföreningens invändning, att golvreglerna inte ska ses som en tillfällig eller övergående del av den internationella överenskommelsen om ett kapitaltäckningsregelverk. Som framgår av avsnitt 2.1 var syftet med Basel 1-golvet att säkerställa att införandet av interna modeller inte skulle leda till en alltför stor sänkning av kapitalkraven. Någon koppling mellan golvet och genomförandet av Basel 3-överenskommelsen fanns alltså inte.

FI kan vidare konstatera att diskussionerna kring de interna modellernas tillförlitlighet blivit allt intensivare på den internationella arenan. Nyligen har både Baselkommittén och Eba publicerat rapporter som pekar på problemet med att jämföra bankernas modellbaserade riskvikter.⁸ FI:s uppfattning är att de svenska bankernas relativt låga modellbaserade riskvikter överlag är motiverade av bankernas låga kreditförloshistorik. Modellrisk är ett av områdena som FI fokuserar på i tillsynen och har bland annat lyfts fram som en av riskerna i FI:s senaste riskrapport.⁹

FI uppfattar att det finns tecken på att bankernas huvudsakliga syfte med att använda interna modeller alltmer svänger från att uppnå en sund och sofistikerad riskmätning till att vara ett medel för att kunna minska sitt kapitalkrav. Detta har sin grund i en problematisk incitamentsstruktur som innebär att bankledningarna pressas av aktiemarknaden att minimera de riskvägda tillgångarna för att öka utrymmet för utdelningar. I kombination med att det finns betydande möjligheter för bankerna att själva påverka riskviktsnivåerna i de interna modellerna innebär detta att det finns skäl för FI att hålla noggrann uppsikt över vad som sker. FI menar med detta inte att bankernas enda syfte med att använda interna modeller skulle vara att minska kapitalkravet. Tvärtom anser FI, i likhet med Svenska Bankföreningen, att användandet av modeller har lett till många förbättringar i bankernas riskhantering. De svenska banker som har FI:s tillstånd att använda interna modeller för kapitaltäckningsändamål efterlever också i allt väsentligt de krav som regelverket ställer på modellerna. Trots detta kan FI inte bortse från de tveksamheter som är förknippade med modellernas tillförlitlighet, både i Sverige och internationellt. Det var ju också risken för en alltför stor sänkning av kapitalkraven som motiverade Basel 1-golvet när de interna modellerna infördes. FI anser därför att det förefaller förhastat att ta bort Basel 1-golvet innan de internationella

⁸ EBA second interim report on the consistency of risk-weighted assets in the banking book of EU banks från augusti 2013, EBA interim report on the consistency of risk-weighted assets in the banking book från februari 2013, BCBS's Analysis of risk-weighted assets in the trading book från januari 2013 och BCBS's Analysis of risk-weighted assets in the banking book från juli 2013.

⁹ Risker i det finansiella systemet år 2013. Publicerad på fi.se den 14 november 2013.

standardsättande organen, och då i första hand Baselkommittén, arbetat fram förslag på hur problemen med de interna modellerna bäst ska hanteras.

Baselkommittén har påbörjat ett omfattande arbete med att utreda och ta hand om problemen med interna modeller. Bland de planerade åtgärder som diskuterats finns förbättrad genomlysning, ytterligare vägledning kring eller specifikation av kraven på interna modeller samt eventuella golv för enskilda riskparametrar i de interna modellerna.¹⁰ I en promemoria från juli 2013 lyfter Baselkommittén fram exempel på fler och än mer kraftfulla åtgärder som kan bli aktuella för att minska variabiliteten hos modellbaserade riskvikter.¹¹ Bland dessa åtgärder bör särskilt nämnas tanken på ett nytt permanent golv för bankernas kapitalkrav som skulle vara utformat som en andel av kapitalkravet enligt schablonmetoderna i Basel 3.

De åtgärder som diskuteras inom Baselkommittén är fortfarande på planeringsstadiet, men FI bedömer ändå att det är sannolikt att kommittén under de kommande åren kommer att agera kraftfullt mot problemen med interna modeller. Eftersom de svenska bankerna har låga modellbaserade riskvikter i en internationell jämförelse,¹² kommer kommitténs framtida åtgärder att kunna innebära en märkbar höjning av kapitalkravet för de svenska bankerna. Om FI skulle avstå från att tillämpa Basel 1-golvet redan nu skulle det betyda att bankerna kommer att vara sämre förberedda för att anpassa sig till framtida förändringar i Baselkommitténs kapitaltäckningsregelverk. Detta är i sig ett skäl för att låta Basel 1-golvet finnas kvar tills vidare eftersom det är rimligt att tro att sådana kommande förändringar även kommer att leda till ändringar av EU:s kapitaltäckningsregelverk.¹³

Ett stabilt finansiellt system är en grundbult för hela samhällsekonomin. En av de viktigaste faktorerna för att upprätthålla finansiell stabilitet är banksystemets kapitalstyrka. Att Basel 1-golvet också fortsättningsvis binder kapital i banksystemet är därför positivt för den finansiella stabiliteten, allt annat lika. Lika viktigt är att golvet kvarstår som en yttersta säkerhetsspärr mot framtida sjunkande kapitalkrav.

För att upprätthålla förtroendet för det svenska banksystemets kapitalstyrka är det därför av stor vikt att det svenska genomförandet av kapitaltäckningsregel-

¹⁰ Se Global consistency in financial regulation: is the glass half full, half empty, or just more transparent? Remarks by Wayne Byres, Secretary General, Basel Committee on Banking Supervision, at the RiskMinds Risk and Regulation Forum, Nice, France, 10 September 2013

¹¹ Discussion paper. The regulatory framework: balancing risk sensitivity, simplicity and comparability. July 2013.

¹² Se Rapport 2006:6, Bankernas kapitalkrav med Basel 2, Finansinspektionen, juni 2006 och Riskviktsgolvet för svenska bolån, Finansinspektionen, maj 2013.

¹³ Baselkommitténs överenskommelser har ingen formell rättslig status i Sverige. Däremot visar tidigare erfarenhet att EU normalt väljer att omvandla Baselöverenskommelserna om kapitaltäckningskrav till EU-lagstiftning. Baselkommittén övervakar medlemsstaternas genomförande av Baselöverenskommelsen, se <http://www.bis.org/bcbs/implementation/12.htm>

verket uppfattas som robust och tillräckligt konservativt. FI känner inte till något medlemsland inom EU som har tillkännagett att det har för avsikt att medge undantag från Basel 1-golvet. Om Sverige skulle avvika med en betydligt mindre försiktig tillämpning av kapitaltäckningsregelverket i denna del skulle förtroendet för det svenska banksystemet i stort kunna ta skada. Ett minskat förtroende skulle i förlängningen kunna inverka negativt på den finansiella stabiliteten och därmed också på de svenska bankernas finansieringsmöjligheter. Även detta talar alltså för att bankerna ska fortsätta att tillämpa Basel 1-golvet. Med anledning av Svenska Bankföreningens invändning att bankernas finansieringsmöjligheter skulle försämrats om Basel 1-golvet behålls vill FI framhålla att bedömningen att ett bibehållande av golvet torde vara positivt för de svenska bankernas finansieringsmöjligheter i stort inte baserar sig på kapitaleffekten för de individuella bankerna utan på hur robustheten i det svenska banksystemet uppfattas som helhet, vilket även inkluderar reglering och tillsyn.

3.4 FI:s ställningstagande i relation till novemberöverenskommelsen

3.4.1 Inkomna synpunkter

Svenska Bankföreningen framhåller att FI:s ställningstagande om Basel 1-golvet var överraskande i detta sena skede av genomförandet av reglerna. Beskedet att en väsentlig del av den så kallade novemberöverenskommelsen – såsom den uppfattats av banker och andra intressenter – sätts ur spel riskerar att urholka förtroendet för det svenska regelverkets stabilitet och förutsebarhet enligt föreningen.

3.4.2 Bakgrund och FI:s bedömning

I november 2011 meddelade FI, Finansdepartementet och Riksbanken i ett pressmeddelande att svenska systemviktiga banker skulle åläggas ett kapitalpåslag för systemrisk på 3 procent från 2013 och på 5 procent från 2015 (den så kallade novemberöverenskommelsen).¹⁴ Det framgick även av pressmeddelandet att kravet åtminstone skulle omfatta de fyra svenska storbankerna, det vill säga Handelsbanken, Nordea, SEB och Swedbank samt att kravet skulle ställas på gruppnivå. Vidare framgick att de nya högre kapitalkraven utgick från att det nya kapitaltäckningsregelverket Basel 3 genomförs fullt ut, det vill säga utan golvregler.

Som Basel 1-golvet är genomfört i Sverige och som det enligt FI:s ställningstagande kommer att tillämpas även efter den 1 januari 2014, beräknas golvet parallellt med beräkningen av det totala kapitalkravet enligt det svenska och europeiska genomförandet av Basel 3-överenskommelsen. Det innebär att de nya buffertkraven alltså beräknas utan någon relation till golvreglerna (se vidare avsnitt 5). Att låta Basel 1-golvet finnas kvar oförändrat, står därför inte

¹⁴ Se pressmeddelandet från den 25 november 2011; Nya kapitalkrav på svenska banker på fi.se.

i strid med novemberöverenskommelsen. Golvet fungerar i stället – helt i linje med dess ursprungliga syfte – som en säkerhetsspärr mot att det totala kapitalkravet blir alltför lågt.

Svenska Bankföreningen har anfört att förtroendet för det svenska regelverkets stabilitet och förutsebarhet hotas av FI:s ställningstagande att inte medge undantag från Basel 1-golvet. Som ovan beskrivits anser FI att ett bibehållande av golvet inte står i strid med novemberöverenskommelsen. Förtroendet för det finansiella regelverket beror vidare inte enbart på dess stabilitet utan också på förmågan att anpassa det efter förändrade förutsättningar, i detta fall framför allt det tilltagande ifrågasättandet, både nationellt och internationellt, av de interna modellerna som beskrivits i avsnitt 3.2.

4 Tillstånd att beräkna golvet enligt schablonmetoden

4.1 FI:s ställningstagande

FI anser inte att det är lämpligt att en bank får använda sig av bestämmelsen i artikel 500.2 i CRR. Det finns därför inte något utrymme att medge en bank rätt att basera beräkningen av golvet på schablonmetoden i stället för Basel 1-regelverket, även om banken uppfyller förordningens övriga villkor för detta.

4.2 Om regleringen och dess syfte

Det framgår av artikel 500.2 och 500.3 i CRR att banker som börjat använda en intern modell den 1 januari 2010 eller senare kan få beräkna golvet med bas i den schablonmetod som anges i CRR i stället för Basel 1-regelverket. Detta gäller dock med förbehåll för att den behöriga myndigheten, i Sverige FI, ger sitt godkännande.

Bakgrunden till att banker som har börjat tillämpa en intern modell efter den 1 januari 2010 kan tillåtas använda en annan referenspunkt för beräkningen av golvet är att den europeiska lagstiftaren har ansett att det skulle kunna vara alltför administrativt betungande för banker, som har anpassat sina system för kapitaltäckningsberäkning till schablonmetoden (och alltså inte har kvar sina gamla system för att beräkna kapitalkravet i enlighet med Basel 1-regelverket) att behöva anpassa eller bygga nya system för att beräkna golvet.

4.3 Skälen för FI:s ställningstagande

Det finns i dagsläget endast en mindre svensk bank som uppfyller förordningens villkor, nämligen att banken har börjat tillämpa en intern modell den 1 januari 2010 eller senare, och som därmed kan komma ifråga för att få tillämpa den specialberäkning som föreskrivs. Övriga banker som i dag använder interna modeller började tillämpa dem vid en tidigare tidpunkt. Det kan dock bli aktuellt för FI att i framtiden ge tillstånd till nya banker att använda interna

modeller. I sådana fall kan också frågan om ett eventuellt medgivande enligt artikel 500.2 åter aktualiseras.

Schablonmetoden ger i genomsnitt ett lägre kapitalkrav än Basel 1-regelverket.¹⁵ Det beror bland annat på förmånligare riskvikter för utlåning till privatpersoner och småföretag och för lån med pant i bostadsfastighet. Att få basera golvberäkningen på schablonmetoden skulle därför kunna innebära en konkurrensfördel för de banker som i framtiden börjar tillämpa en intern modell jämfört med de som gör det redan i dag.

En skillnad i tillämpningen av regelverk för företag av samma typ och som verkar på samma marknad behöver vara synnerligen väl motiverad för att kunna kompensera för de obalanser i konkurrensen som kan uppstå. FI anser inte att den märkbara, men ändå begränsade, administrativa börda som det innebär att anpassa systemen för kapitaltäckningsberäkning till Basel 1-regelverket är en tillräcklig grund för att tillåta betydande konkurrensfördelar. Här bör också beaktas att det ställs särskilt höga krav på en banks riskmättningsförmåga för att den ska medges tillstånd att tillämpa en intern modell. FI anser att det inte är orimligt betungande för en bank att i en sådan situation ytterligare anpassa systemen för att också kunna genomföra en kapitaltäckningsberäkning enligt det i sammanhanget enkla Basel 1-regelverket.

5 Beräkning av Basel 1-golvet

5.1 Beräkning av kapitalkraven enligt golvregeln

Som Basel 1-golvet är uttryckt i CRR utgör det, liksom i den svenska lagen fram till och med den 31 december 2013, ett krav på att kapitalbasen ska utgöra en viss minsta storlek i kronor räknat (eller i annan redovisningsvaluta). Det ställer inget formellt krav på en viss kapitaltäckningsgrad och utgör inte ett golv för de riskvägda tillgångarna.

Kapitalkravet enligt Basel 1-regelverket är 8 procent av de riskvägda tillgångarna beräknade med samma regelverk. Den lägsta nivån för kapitalbasens storlek enligt golvregeln är alltså 80 procent av detta belopp.

5.2 Beräkning av de riskvägda tillgångarna

5.2.1 Bakgrund och FI:s bedömning

Fram till den 1 januari 2014 följde tillämpningen av Basel 1-golvet i Sverige av lagen om kapitaltäckning och stora exponeringar; den lag genom vilken Basel 1 genomfördes i Sverige. Den 1 januari 2014 trädde CRR i kraft. EU-förordningen är direktverkande i alla medlemsstater och gäller alltså som lag i Sverige. Artikel 500 i CRR, som reglerar Basel 1-golvet, refererar till de EU-

¹⁵ Results of the fifth quantitative impact study, Baselkommittén, juni 2006.

direktiv som genomförde Basel 1, det vill säga direktiv 93/6/EEG och 2000/12/EG i deras lydelse före den 1 januari 2007 (de så kallade Basel 1-direktiven).

Förutom att Basel 1-direktiven var minimidirektiv, och alltså tillät en strängare nationell tillämpning, innehöll de också vissa uttryckliga möjligheter till nationella val. Särskilt intressant i det här sammanhanget är att artikel 62 i direktiv 2000/12/EG gav medlemsländerna möjlighet att tillåta att lån med panträtt i kommersiella fastigheter riskvägdes med 50 procent, under förutsättning att kreditexponeringarna uppfyllde vissa villkor som anges i direktivet.

FI är av uppfattningen att kapitalkravet enligt golvreglerna också i fortsättningen ska beräknas i enlighet med det svenska genomförandet av Basel 1-direktiven. Eftersom regleringen av golvet inte förändras i sak genom CRR, jämfört med det nu gällande kreditinstitutsdirektivet, är det tydligt att det inte finns någon intention från den europeiska lagstiftaren att det ska ske någon förändring i denna del i och med att CRR träder i kraft. Detta innebär bland annat att lån med panträtt i kommersiella fastigheter också framöver ska riskvägas med 100 procent, i enlighet med lagen om kapitaltäckning och stora exponeringar och tillhörande föreskrifter.

5.2.2 Inkomna synpunkter och FI:s bedömning av dessa

Svenska Bankföreningen framför följande. I Basel 1-regelverket hade utlåningen till bostadsrätter en riskvikt på 100 procent. En följd av tillämpningen av Basel 1-golvet är att den faktiska riskvikten för bostadsrätter blir 80 procent, vilket är densamma som för ett hushållslån helt utan säkerhet och dubbelt så hög som riskvikten för småhus. Enligt både Basel 2 och Basel 3 jämföras utlåning till bostadsrätter med utlåning till småhus med en riskvikt på 35 procent enligt schablonmetoden. En fortsatt och så pass betydande skillnad av riskvikter för krediter med relativt lika risk är helt orimlig ur ett riskperspektiv och ger incitament till felaktig prissättning och högt risktagande.

SBAB anför att bostadsrätter bör likställas med villor i övergångsreglerna, vilket bättre speglar den faktiska risken och är i linje med FI:s hantering av dessa under Basel 2 och Basel 3.

FI har förståelse för Svenska Bankföreningens och SBAB:s synpunkt att den riskvägning av exponeringar med säkerhet i bostadsrätt som ligger till grund för beräkningen av Basel 1-golvet kan överskatta risken i denna typ av exponeringar jämfört med risken i exponeringar med pant i bostadsfastighet såsom småhus. FI har därför särskilt utrett möjligheterna att tillämpa en lägre riskvikt än vad Basel 1-regelverket anger för denna typ av exponeringar vid beräkningen av Basel 1-golvet. FI:s bedömning är dock att någon sådan rättslig möjlighet inte föreligger med hänsyn till att CRR anger att Basel 1-golvet ska beräknas utifrån den kapitalbas instituten var skyldiga att upprätthålla i enlighet med de så kallade Basel 1-direktiven. FI får således enligt CRR medge undan-

tag från kravet på tillämpningen av Basel 1-golvet men däremot inte bestämma hur beräkningen av golvet ska göras.

5.3 Definition av kapitalbasen

Basel 1-golvet anger en minsta nivå för kapitalbasens storlek. Definitionen av kapitalbasen har förändrats i CRR och CRD 4 jämfört med Basel 1-direktiven. Därför är det viktigt att klargöra att det är den nya definitionen av kapitalbasen som är tillämplig även för uppfyllandet av Basel 1-golvet. Det kan utläsas av att artikel 500.1 b i CRR endast refererar till Basel 1-direktiven när det gäller beräkningen av kapitalkravet, medan någon sådan referens inte finns för bestämmandet av kapitalbasen.

Kapitalbasen ska dock justeras i enlighet med artikel 500.4 i CRR. Justeringen syftar till att neutralisera den påverkan som det förväntade förlustbeloppet, framräknat med den interna modellen för kreditrisk, har på kapitalbasens storlek.

I kapitalbasen ingår förutom kärnprimärkapital också primär- och supplementärkapital.¹⁶ Artikel 500.1 b i CRR refererar till kapitalbasen som helhet. Det finns inte någon specifikation av hur stor andel som ska bestå av kärnprimärkapital respektive primär- och supplementärkapital (som det finns i kapitaltäckningskravet beräknat enligt huvudregeln, det vill säga utan golv). Det innebär att det inte finns något krav enligt Basel 1-golvet på ett visst minsta belopp för kärnprimärkapitalet utan endast för kapitalbasen som helhet.

6 Möjliga alternativa tillämpningar av Basel 1-golvet

6.1 Golvreglerna och de nya buffertkraven

6.1.1 Bakgrund och FI:s bedömning

Genom CRD 4 och CRR införs, i enlighet med Basel 3-överenskommelsen, utöver minimikravet på kapital på 8 procent av de riskvägda tillgångarna också ett buffertkrav som består av en kapitalkonserveringsbuffert på 2,5 procent, ett påslag för systemrisk (i Sverige 5 procent)¹⁷ och en kontracyklisk buffert.¹⁸

CRR:s beskrivning av Basel 1-golvet i artikel 500 har, som tidigare påpekats, inte ändrats jämfört med kreditinstitutsdirektivet. En möjlig alternativ tolkning

¹⁶ Förenklat kan man beskriva primärkapital som kapitalinstrument som är en mellanform av aktier och skulder och supplementärkapital som lån som vid en konkurs är efterställda alla andra av bankens åtaganden. Den exakta definitionen framgår av CRR.

¹⁷ Nivå i enlighet med novemberöverenskommelsen. Exakt hur novemberöverenskommelsen ska genomföras rättsligt, med grund i de nya buffertkraven såsom de anges i CRD 4, är ännu inte bestämt i detalj.

¹⁸ Buffertkraven förväntas träda i kraft i Sverige under år 2014.

av CRR är att de nya buffertarna tillkommer ovanpå inte bara minimikapitalkravet på 8 procent, beräknat enligt huvudregeln utan golv, utan också ovanpå kapitalkravet vid beräkningen av Basel 1-golvet (under förutsättning att banken inte har medgetts undantag från golvet). FI anser emellertid inte att golvregeln ska tillämpas på detta sätt utan anser att beräkningen ska ske som ett parallellt mått utan någon relation till buffertkraven.

Det europeiska genomförandet av golvet är i linje med syftet bakom Baselkommitténs överenskommelse. Kommittén definierade, i Basel 2-överenskommelsen från 2005, Basel 1-golvet som en andel av de riskvägda tillgångarna och inte som en andel av det nominella kapitalkravet. En tillämpning strikt enligt ordalydelsen av denna metod skulle innebära att golvnivån, uttryckt i kronor, ökar i och med införandet av Basel 3-överenskommelsen eftersom inte enbart minimikapitalkravet utan också de nya buffertkraven ska beräknas i relation till de riskvägda tillgångarna enligt golvreglerna. I detta sammanhang bör dock framhållas att kommittén redan i Basel 2-överenskommelsen pekade på att medlemsländerna är fria att göra vissa anpassningar av golvet. Anpassningarna måste dock överensstämma med de övergripande principerna samtidigt som det nationella regelverket kring golvet ska vara transparent.¹⁹ Kommitténs påpekande innebär alltså att det europeiska genomförandet av golvet inte strider mot Baselkommitténs överenskommelse. FI menar att golvets syfte uppnås på bästa sätt genom att golvnivån beräknas som en andel av kapitalkravet under Basel 1 och inte som en andel av riskvägda tillgångar.

6.1.2 Inkomna synpunkter och FI:s bedömning av dessa

Svenska Bankföreningen delar till fullo FI:s syn på hur golvet ska beräknas och menar att detta beräkningssätt klart och tydligt framgår av bestämmelserna i CRR och CRD 4. Föreningen noterar med förvåning att FI tycks mena att CRR är tvetydigt formulerad vad gäller relationen mellan golvreglerna och buffertkraven. Bankföreningen kan inte se att vare sig CRR eller CRD 4 ger utrymme för en sådan alternativ tolkning. Föreningen anför vidare att det är viktigt att FI aktivt bidrar till att reglerna i CRR och CRD 4 efterföljs och att Eba inte baserar sin regelgivning på tveksamma tolkningar av CRR och CRD 4.

FI har varit tydlig med vilken tolkning av CRR som FI anser vara den mest korrekta och lämpliga för den svenska marknaden. FI har också drivit den ståndpunkten inom Eba när Basel 1-golvet diskuterats. FI konstaterar dock att inte alla EU-länder delar denna tolkning av CRR. Till exempel har det framkommit att Storbritanniens tillsynsmyndighet Prudential Regulation Authority inte har för avsikt att låta de brittiska bankerna täcka Basel 1-golvet med samma kapital som de använder för att täcka buffertkraven.²⁰ Med andra ord

¹⁹ Paragraf 49 i Basel 2-överenskommelsen från 2005; International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards, A Revised Framework.

²⁰ Strengthening capital standards: implementing CRD IV, feedback and final rules, december 2013, Prudential Regulation Authority

menar de att buffertkraven tillkommer utöver Basel 1-golvet. FI anser att det inte är uppenbart att Storbritanniens tolkning skulle strida mot CRR utan menar att CRR ger utrymme för flera tolkningar.

6.2 Tillämpning vid konsolidering

FI bedömer att det är den svenska tillämpningen av Basel 1-golvet som kommer att vara gällande på konsoliderad nivå för en bankgrupps alla exponeringar, oavsett hur golvet tillämpas i de länder där gruppens utländska dotterbolag har sitt säte.

Som framgår av avsnitt 6.1 skulle det eventuellt vara möjligt att tolka CRD 4 och CRR på ett annat sätt än FI gör, när det gäller hur golvreglerna ska tillämpas. Det är därför relevant att fråga sig vad som händer om ett annat land tillämpar Basel 1-golvet på ett annat sätt och en svensk bankgrupp (alltså en grupp där moderbolaget har sitt säte i Sverige) har ett eller flera dotterbolag i det landet. Vilket beräkningssätt ska i så fall tillämpas på de berörda exponeringarna i den konsoliderade kapitaltäckningsberäkningen?

Frågan hanteras inte uttryckligen i CRD 4 och CRR, vilket är naturligt eftersom det inte finns något uttalat nationellt val i denna fråga. Det är därför inte heller möjligt att tillämpa Basel 1-golvet på olika sätt för olika bolag i samma grupp på konsoliderad nivå. FI:s uppfattning är därför att den svenska tillämpningen kommer att gälla på gruppnivå för hela den konsoliderade gruppen. Omvänt kommer en eventuell annan tillämpning i ett annat land att gälla för tillgångarna i en utländsk grupp svenska dotterbolag på konsoliderad nivå.

7 Genomlysning

Bankerna offentliggör i dag upplysningar om golvets storlek samtidigt som de lämnar information om bankens kapitaltäckning i övrigt, till exempel i årsredovisningar, kvartalsrapporter och annan relevant finansiell rapportering. Basel 1-golvets effekter på kapitalkravet redovisas därmed i dagsläget redan på ett förhållandevis väl genomlyst sätt.

För att analytiker, investerare, kunder och allmänhet ska kunna bilda sig en korrekt uppfattning om bankens kapitalstyrka är det viktigt att banken redovisar golvets effekter på ett tydligt och öppet sätt. Det kan uppnås genom att bankerna också fortsättningsvis åtminstone redovisar den minsta nivån på kapitalbasens storlek enligt Basel 1-golvet och storleken på kapitalbasens justering²¹ för detta ändamål. Det kan vidare finnas anledning för bankerna att ytterligare överväga hur golvet och dess effekter kan redovisas på ett så tydligt sätt som möjligt och att anpassa upplysningarna i sina finansiella rapporter till detta. Även FI har för avsikt att i rapporter och andra publikationer redovisa golvets betydelse för bankernas kapitalsituation på ett tydligt och öppet sätt.

²¹ I enlighet med artikel 500.4 i CRR.

8 Konsekvensanalys

8.1 Konsekvenser för berörda banker

8.1.1 Kapitalbaskrav

I tabellen och diagrammen nedan redovisas effekten av Basel 1-golvet för de största berörda bankgrupperna på gruppnivå. Av redovisningarna kan utläsas att golvet utgör en bindande restriktion jämfört med det totala kapitalkravet enligt full Basel 3 och novemberöverenskommelsen för Handelsbanken, Landshypotek, Länsförsäkringar Bank och SBAB.

Med *totalt kapitalkrav* avses kapitalkravet inklusive en kapitalkonserveringsbuffert på 2,5 procent och en systemriskbuffert för storbankerna på 5 procent av riskvägda tillgångar.²² Med *minimikapitalkrav* avses kapitalkravet exklusive buffertkraven, alltså 8 procent av riskvägda tillgångar. I analysen av hur mycket kapital som binds enbart på grund av golvregeln jämförs kapitalkravet enligt Basel 3 utan golv med kapitalkravet enligt Basel 1-golvet. Skillnaden däremellan justeras dessutom för att korrigera för den justering av kapitalbasen för golvändamål som ska genomföras i enlighet med artikel 500.4 i CRR, se vidare tabell 1.

²² Räkneexemplen i detta avsnitt utgår ifrån att systemriskbuffertarna blir 5 procentenheter, såsom angavs i novemberöverenskommelsen. Exakt hur novemberöverenskommelsen ska genomföras rättsligt, med grund i de nya buffertkraven såsom de anges i CRD 4, är dock ännu inte bestämt i detalj.

Tabell 1: Kapitalkrav enligt full Basel 3 och enligt golvregeln samt uppgifter om kapitalbasen för de största berörda bankerna

	Kapitalkrav i Basel 3 utan golv*	Kapitalkrav Basel 1- golv	Kapitalbas	Kapitalbas- justering**	Kapital som binds av golv***
Nordea	214,2	146,4	238,1	7,8	-
Handelsbanken	72,5	80,8	101,4	1,8	6,5
SEB	89,0	72,8	106,9	0,6	-
Swedbank	68,4	61,3	89,3	1,9	-
Landshypotek	1,7	4,0	4,7	0,1	2,2
LF Bank	5,3	7,1	9,2	0,6	1,2
SBAB	4,1	11,0	15,2	0,1	6,8
SEK	7,5	5,4	14,6	0,0	-
Volvo Finans	1,6	1,3	3,0	0,1	-
Totalt					16,7

Data per kvartal 3 2013, miljarder kronor.

* Beräknat i relation till RWA per kvartal 3 2013. Inkluderar kapitalkonserveringsbuffert på 2,5 % för samtliga banker samt systemriskbuffert på 5 procent för de fyra storbankerna.

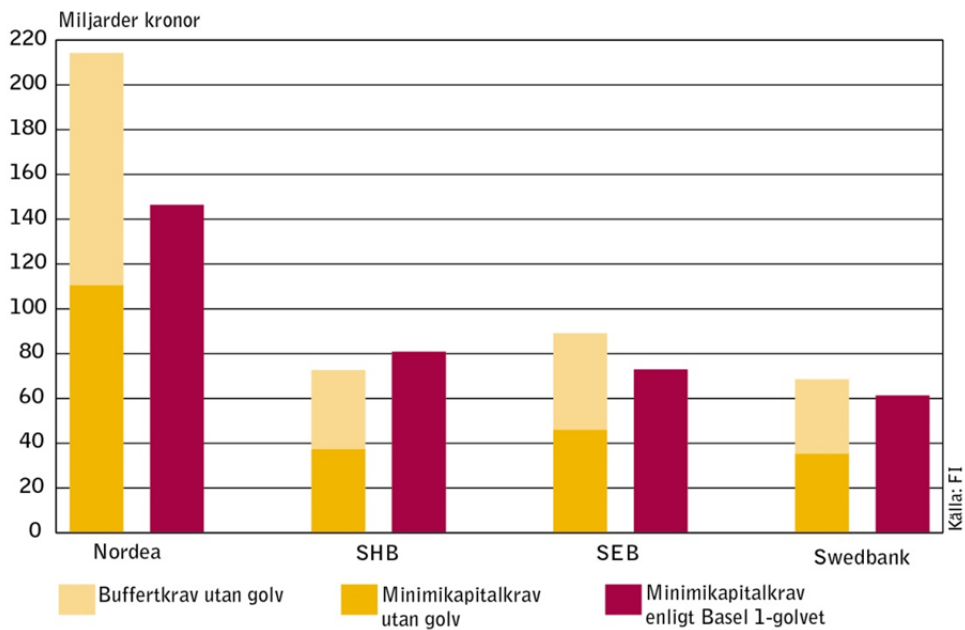
** Justering av kapitalbasen för golvändamål, i enlighet med artikel 500.4 i CRR.

*** Differensen mellan minsta nivå på kapitalbasen enligt Basel 1-golvet (kolumn 2), med avdrag för justering av kapitalbasen (kolumn 4), och totalt kapitalkrav enligt full Basel 3 (kolumn 1), om denna differens är positiv.

Samtliga bankgrupper har en kapitalbas som överstiger den minsta nivån på kapitalbasen enligt Basel 1-golvet, vilket var förväntat eftersom golvet är i kraft i dag.

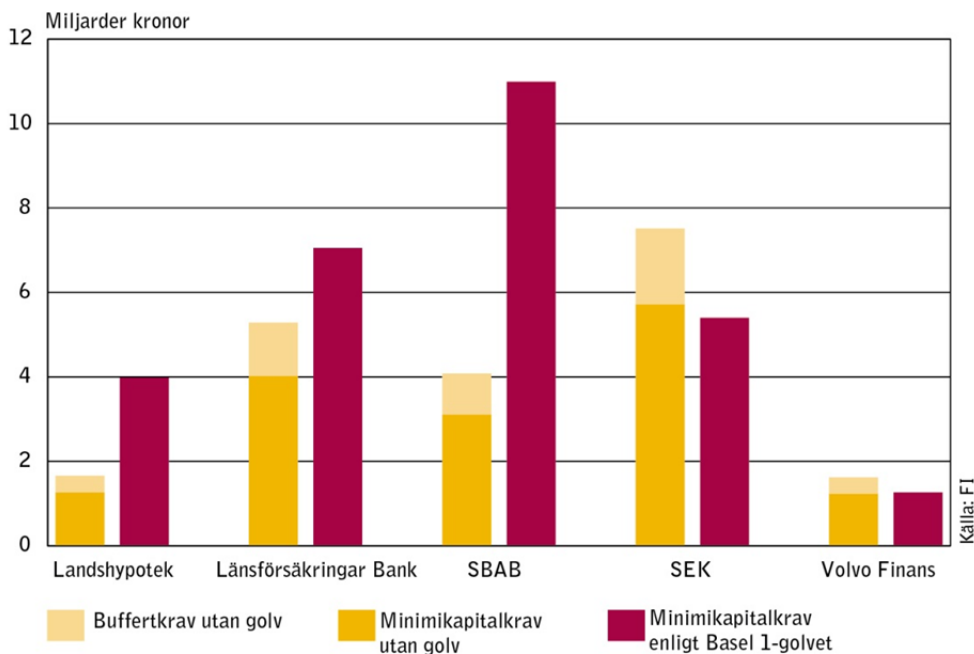
Även de flesta banker för vilka golvet inte utgör en bindande kapitalrestriktion i jämförelse med det totala kapitalkravet enligt Basel 3 berörs på det sättet att nivån på golvet överstiger det minimikapitalkrav som gäller enligt beräkningen utan golv. Jämför minimikapitalkravet utan golv med minimikapitalkravet enligt Basel 1-golvet i diagram 1 och 2. Det är enbart för Svensk Exportkredit (SEK) som Basel 1-golvet inte utgör en bindande restriktion i något avseende.

Diagram 1: Kapitalkrav enligt full Basel 3 utan golv, och enligt Basel 1-golvet, för de fyra storbankerna.



Anm: Kapitalkraven är beräknade i relation till riskvägda tillgångar per kvartal 3 2013. I buffertkraven ingår 2,5 procents kapitalkonservningsbuffert och 5 procents systemriskbuffert. Diagrammet illustrerar inte den justering av kapitalbasen som ska göras i enlighet med artikel 500.4 i CRR.

Diagram 2: Kapitalkrav enligt full Basel 3, utan golv, och enligt Basel 1-golvet, för övriga banker.



Anm: Kapitalkraven är beräknade i relation till riskvägda tillgångar per kvartal 3 2013. I buffertkraven ingår 2,5 procents kapitalkonservningsbuffert. Diagrammet illustrerar inte den justering av kapitalbasen som ska göras i enlighet med artikel 500.4 i CRR.

Om FI skulle medge att bankerna framöver får avstå från att tillämpa Basel 1-golvet hade kapital frigjorts som i dag är bundet i det svenska banksystemet. Som framgår av tabellen ovan är det kapital som binds i bankerna enbart på grund av golvregeln nästan 17 miljarder kronor. Kapitalet härrör från fyra bankgrupper; Handelsbanken, Landshypotek, Länsförsäkringar Bank och SBAB.

Beloppen i analysen tar inte hänsyn till kapitalbehov och kapitalplanering i Pelare 2, som är benämningen på de delar av kapitaltäckningsregelverket som bland annat reglerar FI:s bedömning av bankernas individuella kapitalbehov liksom bankernas egna kapitalutvärderingar. Det innebär att bankernas samlade kapitalbehov kan överstiga det som här anges i tabeller och diagram. Bland annat återspeglas här inte det kapitalbehov som kommer av FI:s riskviktsgolv för svenska bolån.²³ Exakt hur kapitalbaskraven i Pelare 2 förhåller sig till Basel 1-golvet kommer att beskrivas närmare i en promemoria om FI:s övergripande syn på Pelare 2. Arbetet med att ta fram en sådana promemoria pågår för närvarande inom FI.

Det faktum att Basel 1-golvet innebär ett högre minimikapitalkrav för alla berörda banker utom en är en följd av att de interna modeller som de svenska bankerna använder i dag överlag resulterar i väsentligt lägre riskvikter än Basel 1-regelverket. Detta beror i sin tur på att de svenska bankerna har en historia av, i en internationell jämförelse, låga kreditförluster i större delen av sina kreditportföljer. De interna modellernas riskvikter återspeglar till stora delar bankernas historiska kreditförluster inom respektive segment.

8.1.2 Kapitalkostnad

I avsnittet behandlas ställningstagandets konsekvenser för bankernas kapitalkostnad, vilket inte är detsamma som den samhällsekonomiska kostnaden.

FI:s ställningstagande när det gäller Basel 1-golvet innebär, som tidigare nämnts, att den ordning som gäller i dag behålls. Det konsekvensanalysen avser att belysa är därför en utebliven möjlighet till besparing (lägre kapitalkostnad på grund av att bankerna skulle kunna välja att minska sin kapitalbas) och inte en ny tillkommande kostnad. Kostnadsuppskattningarna i detta avsnitt avser alltså kostnader som bankerna redan har.

Bankernas kostnad för att hålla det kapital som binds enbart på grund av Basel 1-golvet är beroende av a) i vilken utsträckning den högre kapitalbasen sänker det pris banken måste betala för sin upplåning och b) hur mycket dyrare den finansiering som uppfyller kraven för att få ingå i kapitalbasen är jämfört med annan typ av finansiering.²⁴ Dessa faktorer är i sin tur beroende av en lång rad

²³ Se Riskviktsgolv för svenska bolån. Finansinspektionen. Publicerad den 21 maj 2013.

²⁴ Här antas att bankerna inte minskar sin totala balansomslutning på grund av att de minskar sin kapitalbas. Därmed antas att bankerna ersätter den finansiering som uppfyller kraven för att ingå i kapitalbasen med annan (billigare) typ av finansiering.

förhållanden som det är svårt att enkelt överblicka och bedöma, bland annat på grund av att de är beroende av varandra. Till dessa förhållanden hör vilka finansieringskällor den berörda banken stödjer sig på, vilket avkastningskrav bankens aktieägare ställer på det egna kapitalet och vilket allmänt förtroende banken har hos investerare (både de som investerar i kapitalbasinstrument och de som erbjuder övrig finansiering).

Det är alltså så att ju bättre kapitaliserad en bank är, desto lägre kostnad i procent av upplånat belopp har banken för sin finansiering, allt annat lika. Dessa samband innebär att en höjning av kapitalbasen inte med automatik innebär en höjd total finansieringskostnad, men det kan göra det.

Finansieringskostnaderna avgörs också av vilken typ av kapital som banken väljer att fylla kapitalbaskravet med. Som framgår av avsnitt 5.3 innebär Basel 1-golvet inget krav på en viss typ av kapital – alltså kärnprimär-, primär- eller supplementärkapital – så länge kapitalet uppfyller kraven för att få ingå i kapitalbasen. Supplementärkapital är normalt en billigare finansieringsform än primärkapital som i sin tur normalt är billigare än kärnprimärkapital.

För att kunna räkna på den totala kapitalkostnaden för det kapitalbaskrav som Basel 1-golvet innebär (se tabell 1) behöver vissa antaganden om finansieringskostnaderna göras. Givet ett antagande om att bankernas räntekostnad för att låna upp sådant kapital som får ingå i kapitalbasen överstiger räntekostnaden för övrig finansiering med 3–12 procentenheter blir den totala årliga kapitalkostnaden för det kapitalbaskrav som enbart har sin grund i Basel 1-golvet 0,5 till 2 miljarder kronor (16,7 miljarder kronor multiplicerat med 3 respektive 12 procent). Denna kostnad, som bankerna alltså redan bär i dag, motsvarar cirka 3–10 procent av de fyra berörda bankgruppernas (Handelsbanken, Landshypotek, Länsförsäkringar Bank och SBAB) sammanlagda rörelseresultat år 2012. FI vill i sammanhanget ånyo betona att dessa beräkningar inte beaktar de kapitalbaskrav som kan följa av Pelare 2. FI planerar, som tidigare sagts, återkomma i denna fråga i en separat promemoria om FI:s övergripande syn på Pelare 2.

En analys av bankerna var för sig visar att en enskild bank står för en stor andel av totalkostnaden. Den bankgrupp som påverkas klart mest i förhållande till rörelseresultatet år 2012 är SBAB för vilken kapitalkostnaden för den del som binds på grund av golvregeln motsvarar 40–160 procent av rörelseresultatet.²⁵ Återigen bör dock framhållas att detta inte är en tillkommande kostnad utan en kostnad som banken bär redan i dag.

Svenska banker är i stor utsträckning beroende av marknadsfinansiering, både för finansiering av de tillgångar som får ingå i kapitalbasen och för stora delar av den övriga finansieringen. Kostnaden för finansieringen är, som tidigare

²⁵ Basel 1-golvet binder 7 miljarder kronor såsom framgår av tabell 1. 7 miljarder multiplicerat med 3 respektive 12 procent är 210–840 miljoner kronor vilket motsvarar 42–167 procent av bankgruppens rörelseresultat år 2012, som uppgick till 503 miljoner kronor.

lyfts fram, i sin tur beroende av investerarnas förtroende för det svenska bank-systemets kapitalstyrka. FI menar att bibehållandet av Basel 1-golvet kommer att bidra till att det svenska genomförandet av kapitaltäckningsregelverket uppfattas som robust och tillräckligt konservativt, vilket också framgår av avsnitt 3.2. Det faktum att kapitalet också fortsättningsvis binds i det svenska banksystemet kan alltså få följderna att kostnaden för bankernas finansiering hålls nere. Det komplexa förhållandet mellan kapitalbaskrav och finansieringskostnader innebär att det är svårt att med någon exakthet beräkna nettokapital-kostnaden för FI:s ställningstagande. De belopp som anges ovan får därför ses som ett tak för den möjliga besparing för bankerna som ett bibehållet Basel 1-golv kan tänkas förhindra.

8.2 Konsekvenser för konkurrensen och marknaden

8.2.1 Inkomna synpunkter

Svenska Bankföreningen anser att för de banker där Basel 1-golvet blir den bindande restriktionen får alla exponeringar inom en viss kategori samma kapitalkrav vilket innebär att incitamenten att minska och prissätta risk försvinner. En fortsatt användning av Basel 1-golvet motverkar därmed en sund riskhantering i bankerna enligt föreningen.

Landshypotek menar att potentiella fördelar med interna modeller, till exempel riskbaserad prissättning, försvagas kraftigt av riskokänsliga kapital-täckningsregler, särskilt för banker som bedriver utlåning mot lågrisksegment.

8.2.2 FI:s bedömning

Eftersom kapitalkravet påverkar bankernas kapitalkostnad och denna kostnad är en viktig del av bankernas totala kostnad för att bedriva utlåning, får förändringar i kapitalkravet konsekvenser för konkurrensen.

Att analysera hur ett bibehållande av Basel 1-golvet påverkar konkurrensen mellan banker och inom olika marknadssegment är mycket svårt. För det första påverkas de banker för vilka golvet är bindande på totalnivå på ett annat och mer direkt sätt än övriga banker. Även de övriga bankerna kan dock påverkas i viss utsträckning på grund av en förändrad konkurrenssituation, se vidare nedan.

För det andra finns det endast indirekta samband mellan bankernas affärsstyrning (det vill säga deras prissättning gentemot kund, interna lönsamhetsberäkningar, portföljstrategi och övriga styrmedel) och det lagstadgade kapitalkravet. FI:s erfarenhet är att ju mer skilt det lagstadgade kapitalkravet är från bankernas egen riskuppfattning, desto lägre är sannolikheten för att bankens interna styrning och prissättning återspeglar det lagstadgade kravet hela vägen till kunden. Golvet finns som tidigare nämnts redan i dag och bankerna har hitintills valt att låta golvet påverka sin affärsstyrning i olika stor utsträckning. Hos vissa banker kan det ha funnits en förväntan om att golvet inte skulle bestå

i och med CRD 4 och CRR, vilket kan ha påverkat utformningen av deras affärsstyrning. Dessa banker kan eventuellt komma att ompröva sin nuvarande styrmodell på så sätt att kapitalkravet beräknat med golvreglerna nu ges en större tyngd.

Som Bankföreningen och Landshypotek anför kan Basel 1-golvet alltså medföra att grundtanken med införandet av de interna modellerna, att ge incitament för bankerna att begränsa sina risker, delvis urholkas. Behovet av att begränsa de interna modellernas genomslag på kapitalkraven är dock till stor del en följd av de tveksamheter som finns kring modellernas tillförlitlighet och ger därmed också delvis uttryck för ett ifrågasättande av de incitament som modellerna ger. Det bör också särskilt framhållas att kapitaltäckningsregelverket långt ifrån är det enda som är styrande för bankernas utlåning; bankerna torde ha egna drivkrafter att tillämpa en sund strategi för sitt risktagande.

Två mer övergripande slutsatser kan dock dras:

Konkurrensförutsättningarna för mindre banker hålls oförändrade.

Basel 1-golvet begränsar skillnaden mellan de banker som använder interna modeller och de som inte gör det. Eftersom det främst är de största bankerna som använder interna modeller underlättar golvet för mindre banker att konkurrera med de större. Att golvet består innebär därför att nuvarande konkurrensförutsättningar inte förändras.

Konkurrensen om högrisksegment kan öka något och konkurrensen om lågrisksegment minska, allt annat lika. De interna modellerna för kreditrisk innebär att ett individuellt kapitalkrav beräknas för varje exponering. Detta kapitalkrav varierar och speglar bankens interna bedömning av risken. Alltså får exponeringar med hög risk ett högre kapitalkrav och exponeringar med låg risk ett lägre. I de enklare schablonregler som finns i Basel 1 ges alla exponeringar inom samma kategori samma kapitalkrav, oavsett risk. Så länge Basel 1-golvet innebär en bindande restriktion för bankens totala kapitalnivå innebär golvreglerna därför – allt annat lika – att incitamenten att låna ut till högrisk-kunder ökar medan tvärtom drivkrafterna att låna ut till lågrisk-kunder minskar. Detta har i sin tur sin grund i att det normalt sett går att ta ut ett högre pris ju högre risk en exponering har. Ökar inte kapitalkostnaderna i motsvarande mån blir dessa högrisksegment därför lönsammare, medan lågrisksegmenten med samma resonemang blir mindre lönsamma.

Den ovan beskrivna effekten kan dock motverkas av att det inte finns något som hindrar bankerna att fortsätta att tillämpa en riskdifferentierad intern utfördelning av kapital även i framtiden, trots att marginalkapitalkravet i och med FI:s ställningstagande blir detsamma för alla exponeringar inom en kategori för de banker för vilka Basel 1-golvet innebär en bindande kapitalrestriktion. FI är positiv till att bankerna differentierar priset mot kund baserat på riskbedömningarna i de interna modellerna, även om det finns ett golv för den faktiska lägsta nivån på kapitalkravet. FI följer eventuella förändringar i bankernas utlåningsstrategier inom ramen för sin tillsyn.

8.3 Konsekvenser för konsumenterna och samhället

8.3.1 Konsumentens kostnad för att låna

Såsom framgår av föregående avsnitt kan det faktum att Basel 1-golvet kvarstår komma att påverka bankernas prissättning gentemot kreditkunderna. Bedömningen av om och i så fall i vilken utsträckning detta kan komma att ske är dock mycket osäker. Detta beror på de skäl som redan angetts i avsnitten 8.1 och 8.2 och som är förknippade både med svårigheter att bedöma den faktiska nettoeffekten på de berörda bankernas totala finansieringskostnad (utebliven besparing) liksom på vilket sätt denna kostnad får genomslag i bankens affärsstyrning.

Kapitalkravet får genomslag på vilket pris en bank är beredd att erbjuda för en kredit genom att det påverkar den kapitalkostnad som är förknippad med den kreditexponering som åtagandet innebär. FI:s ställningstagande när det gäller Basel 1-golvet innebär dock inte något nytt tillkommande kapitalkrav jämfört med i dag. Det finns därför ingen anledning att tro att bankernas totala inkomster kommer att förändras. De effekter som möjligen kan förväntas gäller en begränsad omfördelning av kapitalet mellan olika utlåningssegment.

8.3.2 Konsekvenser för samhällsekonomin

Som framgår av avsnitt 8.1.1 innebär Basel 1-golvet att mer kapital binds upp i banksystemet än vad som hade varit fallet om FI hade medgivit undantag från golvet. Uteblivna möjligheter till besparingar, som i viss utsträckning kan påverka konsumenternas räntekostnader, måste vägas mot de negativa effekter som en finansiell kris kan få. Ett stabilt finansiellt system är en grundbult för hela samhällsekonomin.

Att kapitalet fortsatt binds i banksystemet är positivt för bankernas förmåga att stå emot finansiella kriser, allt annat lika. FI bedömer också, som tidigare angetts, att det är viktigt att behålla Basel 1-golvet för att det svenska genomförandet av kapitaltäckningsregelverket ska uppfattas som robust och tillräckligt konservativt, vilket i sin tur påverkar förtroendet för de svenska bankernas kapitalstyrka. Ett starkt förtroende för de svenska företagens motståndskraft mot finansiella kriser är viktigt, inte minst mot bakgrund av det svenska banksystemet är beroende av de internationella kapitalmarknaderna för sin finansiering.

Sammantaget anser FI att de uteblivna eventuella möjligheter till besparingar som en fortsatt tillämpning av Basel 1-golvet totalt sett kan innebära mer än väl kompenseras av de positiva effekter som denna tillämpning har för den finansiella stabiliteten och därmed för samhällsekonomin i stort.