

2016-05-30

R E M I S S V A R



Riksgälden  
103 74 Stockholm

FI Dnr 16-6777  
(Anges alltid vid svar)

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

## Yttrande över promemorian Tillämpning av minimikravet på nedskrivningsbara skulder (Dnr RG 2016/425)

### Sammanfattande kommentarer

Krishanteringsdirektivet har huvudsakligen införts i lag i Sverige genom lagen om resolution.<sup>1</sup> Lagen om resolution har som avsikt att göra resolution till ett trovärdigt och välfungerande verktyg för att hantera systemviktiga banker som går omkull på ett för samhällsekonomin mer effektivt sätt. Ur Finansinspektionens (FI) perspektiv är det viktigt att de nya regler och krav, såsom krav på nedskrivningsbara skulder, som införs genom lagen om resolution utgör en del av en väl avvägd helhet tillsammans med FI:s tillsyn och de kapitalkrav som banker underställs i dagsläget.

I Riksgäldens förslag till tillämpningsmetoder för minimikravet på nedskrivningsbara skulder (MREL – *Minimum Requirements for own funds and Eligible Liabilities*) ser FI särskilt fördelar i att förslaget medför ett visst inslag av buffertar och att resolutionsbarhetsbedömningen ges en framträdande roll.

FI:s principiella ståndpunkt är alltså att de nya kraven på nedskrivningsbara skulder bör utformas i samspel med bankernas kapital- och likviditetskrav och med beaktande av deras syfte.<sup>2</sup> Målet med dagens kapital- och likviditetskrav är att i möjligaste mån säkerställa bankernas förmåga att hantera risk och bära olika typer av förluster, under normala tider såväl som under kriser. Därigenom minskar risken att banker går omkull, vilket i sin tur minskar risken att problem i enskilda banker sprids till andra banker och till ekonomin i stort. Tillämpningen av denna så kallade fortlevnadsprincip (eng. ”going concern”) i kapitalkraven har enligt FI:s bedömning varit effektiv och betydelsefull för att minska stabilitetsriskerna i Sverige. Nya regleringar som syftar till att förbättra möjligheterna att hantera banker i obestånd (eng. ”gone concern”) genom de nya resolutionsverktygen bör så långt som möjligt utformas på sätt som respekterar och är konsistenta med fortlevnadsprincipen.

<sup>1</sup> Se 2014/59/EU och lagen (2015:1016) om resolution.

<sup>2</sup> Med ”banker” avses i yttrandet sådana företag som omfattas av krav enligt tillsynsförordningen (EU) nr 575/2013.

Resolution är ett viktigt ramverk för effektiv krishantering, men utgångspunkten för regelgivningen i dess helhet bör likväl vara att i görligaste mån undvika att problem i banker går så långt att de alls behöver försättas i resolution. Även under gynnsamma omständigheter kan resolution förväntas medföra betydande kostnader för samhällsekonomin, och däribland riskera att störa banksystemets möjligheter att uppfylla sina grundläggande funktioner. Det gäller inte minst om banker skulle försättas i resolution trots att de inte har drabbats av så stora förluster att dess överlevnad är hotad av solvensskäl. Detta talar för att lägga tonvikten i regelverket på starka kapitalkrav, vilket alltså kan skydda bankens verksamhet i going concern. Detta synsätt vägleder FI:s ställningstaganden till Riksgäldens förslag.

FI:s kommentarer och invändningar vad gäller Riksgäldens förslag kan sammanfattas som följer:

- Skuldinstrumentens roll och betydelse i de nya kraven behöver minska jämfört med Riksgäldens förslag. FI anser att Riksgäldens förslag om ett skuldandelskrav (som del av resolutionsbarhetsbedömningen) i sig innebär att nya refinansieringsrisker uppstår. Detta kräver en omfattande konsekvensanalys, vilket också behövs innan något krav att medräkningsbara skulder ska vara efterställda övriga skulder införs. FI delar dock Riksgäldens bedömning att medräkningsbara skulder i lämplig utsträckning bör vara efterställda övriga skulder och att sådant krav kan vara lämpligt på sikt (förutsatt att nivån på ett sådant krav är rimlig).
- Den föreslagna automatiska kopplingen mellan MREL och kapitalkraven behöver förändras för att säkerställa att de nya MREL-reglerna inte påverkar samhällsekonomin och finansiell stabilitet negativt. Sådana negativa konsekvenser skulle kunna uppstå om eventuella ökningar i kapitalkraven under going concern – och därigenom bankernas motståndsförmåga – skulle öka kravet på medräkningsbara skulder (det vill säga gone concern-kapital) i stället för att minska det eller lämna det oförändrat. FI anser att en mekanisk koppling mellan kapitalkraven och MREL är olämplig.
- MREL-kravet behöver innehålla en betydande buffert för att hantera både existerande förlustrisk och nya risker som uppstår genom MREL, framförallt risker avseende refinansieringen av medräkningsbara skulder. I detta avseende medför förslaget en olämplig balans mellan minimikravet (MREL) och MREL-bufferten. FI anser att förslaget underskattar behovet av en buffert och överskattar minimikravet. De höga svenska kapitalkraven medför mindre, inte större, behov av medräkningsbara skulder.

### **Fortlevnadsprincipen och krishantering: *going* och *gone concern*-perspektiv**

Det huvudsakliga syftet med de nuvarande höga kapitalkraven för de svenska bankerna är att minska risken för att de ska hamna i obestånd, eller falla, samt

att minska kostnaderna om de ändå skulle gå omkull, eftersom de kan förväntas att försättas i resolution eller återkapitaliseras innan de har uttömt sina kapitalbuffertar. Detta gäller särskilt så kallade systemviktiga banker, vars fallissemang kan förväntas medföra spridningseffekter till andra delar av det finansiella systemet och samhällsekonomin. Eftersom problem i systemviktiga banker kan medföra att risker och förluster uppstår utanför de banker som har problem så behöver systemviktiga banker högre kapitalkrav för att skapa en ytterligare säkerhetsmarginal.<sup>3</sup>

De nya krishanteringsreglerna, som genomförts i Sverige främst genom lagen (2015:1016) om resolution, förstärker fortlevnadsprincipen ytterligare. Detta sker bland annat genom att tillsynsmyndigheten – det vill säga FI – ställer nya krav på återhämtningsplanering och att bemyndiganden om tidiga ingripanden införs för att ytterligare minska risken för kostsamma bankkriser.<sup>4</sup>

Krishanteringsreglerna medför också nya befogenheter och krav vars avsikt är att säkerställa att för samhället kritiska funktioner<sup>5</sup> kan fortsätta att utföras trots problem i bankerna, och att eventuella förluster och återkapitaliseringsbehov, utöver bankernas existerande kapitalbas, kan täckas av bankernas långivare. Dessa regler har därmed ett uttalat gone concern-fokus genom att de avser minska konsekvenserna för bankernas kunder och för samhället generellt i de fall systemviktiga banker går omkull. Detta är betydelsefullt såväl för finansiell stabilitet som för att säkerställa sunda incitament till riskhantering i finanssektorn. Resolution har således även ett viktigt krisförebyggande syfte.

För att gone concern-kraven (exempelvis MREL) ska ha de avsedda konsekvenserna för finansiell stabilitet och för samhällsekonomin krävs att de samspelar väl med going concern-kraven. För det första är det därför avgörande att de samlade kraven stärker bankernas risk- och krishantering under normala förhållanden (eller att de åtminstone inte försämrar denna) och ger en stabil sammansättning av de svenska bankernas kapital och skuldfinansiering. För det andra, och särskilt viktigt från stabilitetssynpunkt, får de nya MREL-kraven inte leda till att risken att banker går omkull ökar.

Detta medför utmaningar för de ansvariga myndigheterna. Det kan finnas motsättningar mellan gone concern- och going concern-perspektiven som måste hanteras. En sådan rör de refinansieringsrisker de nya reglerna för skuldnedskrivning och MREL-kraven medför. Beroende på hur reglerna och

---

<sup>3</sup> Dessa högre kapitalkrav för systemviktiga banker beaktar de ytterligare förluster som kan uppstå utanför de enskilda bankerna i det finansiella systemet och samhällsekonomin när sådana banker får problem. Detta uppnås genom att de tillkommande kapitalkraven för systemrisk sänker sannolikheten för fallissemang för sådana banker utöver vad de ordinarie kapitalkraven medför, vilket avses kompensera för de systemriskerna dessa banker ger upphov till. För ytterligare beskrivning av kapitalkrav för systemrisk, se sid. 3 i Baselkommitténs ramverk för globalt systemviktiga banker (<http://www.bis.org/publ/bcbs255.pdf>).

<sup>4</sup> Krav på återhämtningsplaner fanns redan i lagen (2004:297) in bank- och finansieringsrörelse och lagen (2007:528) in värdepappersmarknaden men reglerna är betydligt mer utförliga i lagen om resolution.

<sup>5</sup> Bankernas kritiska funktioner definieras i resolutionsplanerna och omfattar ofta exempelvis betalningstjänster, likviditetshantering och andra samhällsekonomiskt betydelsefulla aktiviteter.

kraven för gone concern utformas kan de få stor påverkan på bankerna under going concern. Om gone concern-reglerna och kraven får en olämplig utformning kan de försämra bankernas återhämtningsförmåga och därmed höja risken för att bankerna behöver försättas i resolution.

Marknadskänslighet uppstår generellt genom banksystemets beroende av finansiering från marknadsaktörer, exempelvis via obligationslån. Detta kan vara en positiv faktor genom att det kan bidra till starkare marknadsdisciplin – banker måste fortlöpande upprätthålla det förtroende de behöver för att kunna finansiera sin verksamhet. Emellertid blir de också känsliga för rykten om bankens ekonomiska läge. Än mer problematiskt är att de kan drabbas av generella skiftningar i marknadens riskkänslighet, då alla banker – oavsett ekonomiskt läge – får svårt att förnya lån som förfaller. Genom att sådana förändringar i marknadens riskkänslighet direkt påverkar bankernas möjlighet att förnya upplåning som förfaller till betalning kan sådana risker snabbt fortplanta sig och påverka kreditförsörjningen och samhällsekonomin i stort. Beroende på regelverkets tillämpning kan detta i sig medföra att banker går omkull och behöver sättas i resolution trots att de inte har drabbats av höga kreditförluster.

Alla banker är utsatta för refinansieringsrisker, men regler om skuldnedskrivning kan kraftigt öka dessa. Skulder som används för att uppfylla MREL måste löpande ersättas om bankerna inte ska bryta mot minimikravet (eller abrupt tvingas minska omfattningen av sin verksamhet). Givet spridningseffekterna kan sådana risker snabbt fortplanta sig till andra, även välmående, banker.

Om banker under en längre period inte lyckas refinansiera skulder i en så hög omfattning att det medför brott mot minimikravet riskerar de att försättas i resolution, varvid investerare riskerar skuldnedskrivning eller konvertering av sina innehav av skuldinstrument till mer riskfyllda aktier, med osäkra värderingseffekter.<sup>6</sup> När risken för resolution och skuldnedskrivning bedöms öka minskar i sin tur möjligheterna för bankerna att emittera de skulder som behövs för att uppfylla kraven. Därmed kan refinansieringsproblem bli självförstärkande.

Risken för en sådan negativ spiral ökar när skuldernas betydelse som del av minimikraven blir större. Detta blir fallet med MREL. Riksgäldens förslag till genomförande förstärker skuldernas betydelse ytterligare genom att det innefattar ett stort skuldandelskrav. Effekten förstärks ännu mer genom att Riksgälden även föreslår att medräkningsbara skulder framöver ska vara efterställda. Det beror på att efterställda skulder ligger sämre till i en resolution och investerarna därför kan antas vara mer benägna att dra sig undan från dessa om oron i marknaderna tilltar.

---

<sup>6</sup> Resolution är inte en nödvändig konsekvens av brott mot MREL, men brott mot MREL kan åtminstone förväntas vara en starkt bidragande orsak. Den negativa spiral som beskrivs i texten kan i sig medföra att förutsättningarna för resolution uppfylls. Se 8 kap. Lagen om Resolution.

Det är värt att påpeka att MREL därvidlag skiljer sig från hur kapitalkraven under going concern är utformade. Kapitalkraven begränsar starkt utrymmet för skuldinstrument till förmån för evigvarande kärnprimärkapital, som alltså inte har några refinansieringsrisker. Kärnprimärkapitalets betydelse är ännu större i Sverige genom att FI har begränsat skuldinstrumentens andel ytterligare jämfört med de internationella kraven. Därmed har banker blivit mindre beroende av marknadsförhållanden, och mindre känsliga för refinansieringsrisk, vilket FI anser har varit till gagn för den finansiella stabiliteten. Det är en situation som därför bör bevaras.

FI noterar att möjligheterna att ge ut förlustabsorberande skulder har fluktuerat, både under och efter finanskrisen. Införandet av skuldnedskrivningsverktyget, som är nödvändigt för att eliminera förväntningar om så kallat implicit statligt stöd, gör att det finns skäl att befara att marknads störningskänslighet tillfälligtvis ökar framöver. Krav på att medräkningsbara skulder framöver ska vara efterställda förstärker störningskänsligheten ytterligare. Detta försämrar bankernas möjlighet att emittera skulder som ska kunna vara förlustabsorberande, inte minst under ekonomiska nedgångsperioder och vid störningar på de finansiella marknaderna. Samtidigt medför de nya kraven betydligt större behov för bankerna att regelbundet emittera medräkningsbara skulder, och deras möjligheter att anpassa emissionerna efter marknadsförutsättningarna minskar eftersom minimikraven alltid måste uppfyllas. En utveckling som innebär att efterfrågan på nedskrivningsbara skulder blir lägre och mer störningskänslig samtidigt som utbudet blir större och mindre flexibelt är problematisk.

FSB:s marknadsundersökning visar också att marknadsdeltagare förväntar sig att det kan bli svårt eller till och med omöjligt för banker att emittera förlustabsorberande instrument såsom nedskrivningsbara skulder under nedgångsperioder, framför allt i de fall dessa ska vara formellt efterställda.<sup>7</sup>

Detta motiverar enligt FI:s bedömning försiktighet i åtminstone två avseenden. Dels behövs försiktighet i utformningen av MREL för att undvika att de nya kraven ökar risken för finansiell instabilitet. För höga minimikrav – framförallt då dessa avser skuldinstrument – kan medföra betydande risker under going concern, vilket i förlängningen kan leda till att de nya kraven medför större skada än nytta för samhällsekonomin. Dels behövs betydande MREL-buffertar utöver minimikraven. MREL-buffertarna måste nämligen ta hänsyn till både de förlustrisker som kapitalkravens buffertar är avsedda att möta och de tillkommande refinansieringsrisker som MREL och skuldnedskrivningsverktygen ger upphov till.

---

<sup>7</sup> Se sid. 17–18 i FSB:s sammanfattande konsekvensanalys avseende TLAC (<http://www.fsb.org/2015/11/summary-of-findings-from-the-tlac-impact-assessment-studies/>).

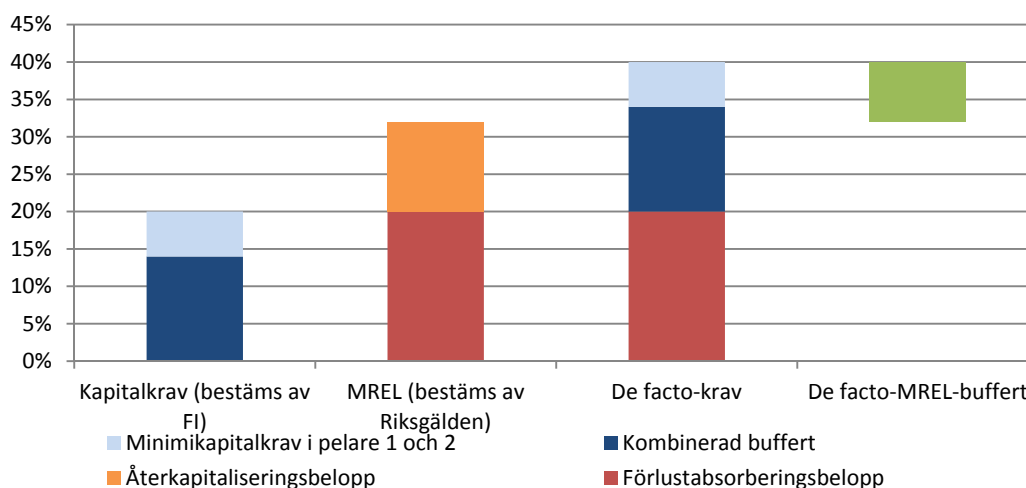
## FI:s principiella tolkning av Riksgäldens förslag

MREL är ett minimikrav som beslutas av resolutionsmyndigheten och som bankerna alltid måste uppfylla. MREL beräknas som summan av ett förlustabsorberingsbelopp och ett återkapitaliseringsbelopp. Båda beloppen beräknas med utgångspunkt i de kapitalkrav som tillsynsmyndigheten beslutar om, med vissa justeringar. Enligt Riksgäldens förslag medför dessa justeringar att MREL blir lägre än det dubbla kapitalkravet, vilket är en nivå som i EU:s utformning framstår som en enkel tumregel. För en mer utförlig beskrivning av metoden hänvisas till Riksgäldens promemoria.

Riksgälden avser att som ett separat krav införa ett skuldandelskrav (vilket beskrivs mer utförligt nedan). Skuldandelskravet ska inte kunna täckas med kapitalbasinstrument och utgör alltså ett tillkommande krav utöver kapitalkraven.<sup>8</sup>

Skuldandelskravet motsvarar storleksmässigt återkapitaliseringsbeloppet, som i sin tur är lika högt som det totala kapitalkrav som FI ställer på de enskilda bankerna i normala tider. Detta medför därmed ett totalt de facto-krav på förlustabsorberande skulder och kapital på två gånger kapitalkraven. Detta totala de facto-krav är dock inte något formellt beslutat minimikrav. Skillnaden mellan detta totala krav och det formellt fastställda MREL blir då i praktiken en form av buffert, som i de följande avsnitten benämns MREL-buffert. Om en bank skulle bryta mot skuldandelskravet men uppfylla MREL skulle banken bryta mot MREL-buffertkravet.

### Illustration av MREL och MREL-bufferten



<sup>8</sup> Med kapitalbasinstrument avses kärnprimärkapital (eng. Common Equity Tier 1) och primärkapitaltillskott (eng. Additional Tier 1), som båda är evigvarande, samt supplementärkapital (eng. Tier 2). Supplementärkapitalinstrument är normalt tidsbegränsade. Reglerna för dessa instrument ges av tillsynsförordningen.

I illustrationen ovan, som baseras på Riksgäldens exempel, antas minimikapitalkravet i pelare 1 och 2 (mörkblåa staplar) vara 14 procent. Detta inkluderar hela riskviktsgolvet för bolån och systemriskpåslaget på 2 procent som båda är i pelare 2 med FI:s metoder. Det kombinerade buffertkravet (ljusblåa staplar) antas vara 6 procent. MREL är summan av ett förlustabsorberingsbelopp (gul stapel), som antas vara 12 procent, och ett återkapitaliseringsbelopp, som Riksgälden föreslår vara lika med totalkapitalkravet vilket antas vara 20 procent. MREL är därmed 32 procent. Eftersom skuldandelskravet föreslås vara lika med återkapitaliseringsbeloppet (båda visas som röda staplar) och inte föreslås kunna tillmötesgåas med kapitalbasinstrument som används för att uppfylla kapitalkravet så är skuldandelskravet additivt till kapitalkravet. Summan av dessa två krav medför därmed ett totalt de facto-krav, kallat "De facto-krav" i illustrationen ovan. Eftersom detta de facto-krav inte är ett formellt beslutat minimikrav så är skillnaden mellan detta de facto-krav och det formellt beslutade MREL en de facto-MREL-buffert (grön stapel i illustrationen).

### **FI:s synpunkter på Riksgäldens ställningstaganden**

I de följande styckena ger FI sina synpunkter på Riksgäldens ställningstaganden i ordningsföljd, med utgångspunkt i FI:s principiella ståndpunkter som beskrivs ovan.

#### **Ställningstagande 1: Minimikravets storlek**

*Riksgälden föreslår i linje med Europeiska bankmyndighetens (Ebas) tekniska standarder att MREL ska beräknas som summan av ett förlustabsorberingsbelopp och ett återkapitaliseringsbelopp. Båda beloppen beräknas utifrån kapitalkraven.*

FI har inga direkta invändningar mot Riksgäldens överordnade ställningstagande i detta avseende eftersom den överensstämmer med Ebas tekniska standarder.

Emellertid vill FI framföra en generell kommentar om MREL-beräkningen. Som framförs ovan anser FI att de krav som ställs på bankerna bör ses som en helhet. Höga kapitalkrav under going-concern minskar behovet av ytterligare nedskrivningsbara skulder som del av MREL-kravet. Anledningen till detta är att stora kapitalbuffertar minskar sannolikheten för fallissemang och resolution. Hög motståndskraft ger handlingsfrihet för både myndigheterna och bankerna. Möjligheten till återhämtning förstärks, till exempel genom kapitalinhämtning under going concern.

Omvänt är det däremot i dagsläget inte uppenbart att nedskrivningsbara skulder kan ersätta nyttan av ett välkapitaliserat banksystem. Med den föreslagna metoden skulle kravet på nedskrivningsbara skulder minska om kapitalkraven minskar. Det motsatta vore mer rimligt – banker med lite kapital behöver mer, inte mindre, nedskrivningsbara skulder. Detta illustrerar behovet av att bryta den mekaniska länken mellan kapitalkrav och MREL. De nya risker minimikrav på

skuldinstrument ger upphov till, och som beskrivs mer utförligt i det föregående stycket, förstärker behovet av att nivån på sådana minimikrav är väl avvägd. FI anser därför att kalibreringen av MREL och MREL-bufferten bör specifikt beakta resolutionsbarhetsbedömningen för att säkerställa att kalibreringen i tillräcklig utsträckning beaktar de nya risker som uppstår genom behovet att refinansiera de medräkningsbara skulderna givet MREL och det eventuella skuldandelskravet.

De emissionsbehov av medräkningsbara skulder som skulle bli följden av Riksgäldens förslag, inte minst om medräkningsbara skulder ska vara efterställda, är synnerligen omfattande. Skuldandelskravet enligt Riksgäldens förslag motsvarar de fyra storbankernas samlade kapitalkrav, vilket i sin tur är knappt 600 miljarder kronor under förstakvartalet 2016. De verkliga emissionsbehoven är emellertid ännu större – och överstiger 50 procent av svenska statens samlade utestående skuld – givet att skulderna inte längre kvalificerar då deras återstående löptid understiger ett år och givet andra faktorer såsom ökningen av riskvägda exponeringsbelopp som följd av FI:s beslutade metodförändringar och en antagen så kallad managementbuffert över MREL-kraven. FI anser att Riksgälden behöver noga beakta marknadstillgången på de medräkningsbara skulderna i sitt slutliga genomförande.

### **Ställningstagande 2: Basbeloppet för förlustabsorbering**

*Riksgälden föreslår att förlustabsorberingsbeloppet ska bestämmas utan hänsyn till Basel 1-golvet eller företagens bruttosoliditet.*

FI stödjer Riksgäldens ställningstagande i detta avseende eftersom varken Basel 1-golvet eller kommande bruttosoliditetskrav är kalibrerade utifrån de enskilda bankernas förlustrisk.

### **Ställningstagande 3: Förutsättningar för lägre förlustabsorberingsbelopp**

*Riksgälden föreslår att det kombinerade buffertkravet och systemriskpåslaget i pelare 2 exkluderas vid fastställandet av förlustabsorberingsbeloppet.*

FI delar Riksgäldens syn att det kombinerade buffertkravet och systemriskpåslaget i pelare 2 inte ska inräknas i förlustabsorberingsbeloppet. FI anser att även den del av riskviktsgolvet för bolån som överstiger 15 procent bör dras av från förlustabsorberingsbeloppet eftersom den delen inte avser förlustrisk i de enskilda bankerna.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Riskviktsgolvet har höjts i två steg. Det första riskviktsgolvet på 15 procent återspeglar förväntad förlustrisk i exponeringarna, som enligt FI:s bedömning underskattas med internmetoden. Höjningen av riskviktsgolvet från 15 till 25 procent återspeglar däremot de samhällsekonomiska risker som uppstår genom en allt för hög belåningsgrad för hushållen. Med andra ord, denna del av riskviktsgolvet har likheter med kapitalkraven för systemrisk genom att det inte avser förhöjd förlustrisk för enskilda banker.



I den utsträckning riskviktsgolvet inkluderas behöver förlustabsorberingsbeloppet justeras så att det endast omfattar minimikapitalkravet och inte det kombinerade buffertkravet och systemriskpåslaget i pelare 2. Detta behövs för att buffertkapitalkraven ska behandlas på ett konsekvent sätt.

#### **Ställningstagande 4: Fastställande av återkapitaliseringsbeloppet**

*Riksgälden föreslår att återkapitaliseringsbeloppet ska motsvara företagets totala kapitalkrav inbegripet, i förekommande fall, Basel I-golvet.*

FI delar inte Riksgäldens ställningstagande i detta avseende. Avsikten med återkapitaliseringsbeloppet är att återspegla kapitalkraven för en bank som genomgår resolution. I det avseendet kan man ifrågasätta huruvida en systemviktig bank ska behöva hålla kapital för makroekonomiska risker som mest sannolikt redan har materialiserats i en sådan situation. Därför är det inte oförsiktigt att anta att kapitalkraven är lägre efter resolution än vad de är idag.

Det finansiella systemet blir också mindre motståndskraftigt om kapitalbuffertar omvandlas till minimikrav. FI:s kapitalkrav består av minimikapitalkrav och buffertkrav. För att buffertarna i kapitalkraven ska kunna fungera som det är tänkt, alltså vara reellt förlustabsorberande, måste en bank under en period kunna få bryta mot buffertkapitalkraven (dock naturligtvis inte utan konsekvenser i form av till exempel återställningsplan och intensifierad tillsyn.). Om så inte är fallet blir buffertkravet i praktiken ett minimikrav, vilket varken är avsiktligt eller ändamålsenligt. Därmed bör det kombinerade buffertkapitalkravet och de delar av pelare 2-kraven som avser system- och markotillsynsrisker dras av i beräkningen av återkapitaliseringsbeloppet. Om så inte sker förvandlas kapitalbuffertarna i kapitalkraven till minimikrav (MREL), och kan därmed inte längre absorbera de förluster de är avsedda för.

I den utsträckning pelare 2-krav inkluderas i återkapitaliseringsbeloppet bör detta bara göras för de bankspecifika kapitalkraven, det vill säga de delar som avser att täcka den enskilda bankens förlustrisker. I normalfallet utgörs detta av kapitalkraven för kreditrelaterad koncentrationsrisk, ränterisk i bankboken, pensionsrisk och riskviktsgolvet för bolån upp till 15 procent. FI noterar också att Bank of England i sitt förslag till genomförande av MREL inte inräknar vare sig buffertkraven eller det så kallade pelare 2B-kravet (vilket har likheter med den svenska kapitalplanerings-bufferten) i återkapitaliseringsbeloppet.<sup>10</sup>

FI anser att de delar av kapitalkraven som inte räknas in i återkapitaliseringsbeloppet bör räknas in i MREL-bufferten.

---

<sup>10</sup> Se Bank of Englands konsultationsdokument *The Bank's approach to setting a minimum requirement for own funds and eligible liabilities (MREL)*, december 2015 (<http://www.bankofengland.co.uk/publications/Pages/news/2015/098.aspx>).

### **Ställningstagande 5: Företag för vilka återkapitaliseringsbeloppet får sättas till noll**

*Riksgälden föreslår att återkapitaliseringsbeloppet ska sättas till noll för de företag som Riksgälden har beslutat ska vara föremål för förenklade planeringsskyldigheter.*

FI har inget att invända mot Riksgäldens ställningstagande i detta avseende.

### **Ställningstagande 6: Skulder undantagna från nedskrivning**

*Riksgälden föreslår att minimikravet inte bör justeras med hänsyn till att vissa skulder ska eller kan komma att undantas från skuldnedskrivning.*

FI har inget att invända mot Riksgäldens ställningstagande i detta avseende.

### **Ställningstagande 7: Möjlighet till avdrag för bidrag från insättningsgarantisystemet**

*Riksgälden föreslår att minimikravet inte ska justeras för bidrag från insättningsgarantisystemet.*

FI har inget att invända mot Riksgäldens ställningstagande i detta avseende.

### **Ställningstagande 8: Behov av justering (med avseende på resolutionsreserven)**

*Riksgälden föreslår att minimikravet inte bör fastställas med hänsyn till att resolutionsreserven ska kunna användas för förlusttäckning eller återkapitalisering i ett resolutionsförfarande.*

FI har inget att invända mot Riksgäldens ställningstagande i detta avseende.

### **Ställningstagande 9: Uppfyllande av minimikravet**

*Riksgälden föreslår att införa kriterier bland annat avseende de medräkningsbara skulderna i sin resolutionsbarhetsbedömning (de detaljerade förslagen följer i separata ställningstaganden nedan).*

FI ser generellt ett stort värde i resolutionsbarhetsbedömningen och att denna sker, i lämplig utsträckning, utifrån principer som är transparenta och tillämpas på samma sätt för alla banker. Enligt FI:s bedömning skulle MREL-bufferten, utöver MREL, kunna beräknas och bestämmas som en del av resolutionsbarhetsbedömningen. MREL-bufferten har en naturlig roll i resolutionsbarhetsbedömningen genom att dess huvudsakliga syfte är att tillse att MREL alltid (eller åtminstone i rimligt förutsägbara scenarier) kan uppfyllas av banken. Detta medför ett behov av en buffert som kan absorbera de risker, både avseende förluster och refinansierings-möjligheter, som annars kan leda till

brott mot MREL. MREL-bufferten skulle i det avseendet likna kapitalplaneringsbufferten som på samma sätt syftar till att minska risken för att minimikapitalkraven bryts.<sup>11</sup>

Om MREL endast baseras på kapitalkraven, på det sätt som Riksgälden föreslår, så påverkas kapitalbuffertarnas och systemriskkravens förlustabsorberande roll på ett negativt sätt eftersom MREL-bufferten även måste absorbera refinansieringsrisk. Ett sätt att åstadkomma en större MREL-buffert är att inkludera en specifik komponent i MREL-bufferten för refinansieringsrisk, som då tillkommer utöver den del av MREL-bufferten som avser buffertkapitalkrav.<sup>12</sup> Ett annat alternativ skulle kunna vara att fortsätta att beräkna MREL utifrån kapitalkraven men att göra ytterligare avdrag från förlustabsorberings- eller återkapitaliserings-beloppet och i stället lägga till dessa kapitalkravskomponenter i MREL-bufferten.

Brott mot en sådan buffert bör inte i sig leda till resolution, utan i stället medföra krav på banken att vidta åtgärder för att återställa bufferten. Vid betydande och varaktiga brott mot MREL-bufferten bör det även vara möjligt att ingripa mer direkt, exempelvis utifrån Riksgäldens befogenheter att tvinga banken att avlägsna resolutionshinder.

FI ser ingen anledning att begränsa kapitalbasinstrumentens roll vare sig i MREL eller i MREL-bufferten eftersom kapitalbasinstrument har bättre förlustabsorberande förmåga än andra medräkningsbara skulder.

### **Ställningstagande 10: Skuldandel**

*Riksgälden föreslår att de företag som inte förväntas kunna avvecklas genom konkurs eller likvidation och som därmed skulle kunna bli föremål för resolution bör, för att betraktas som resolutionsbara, ha medräkningsbara skulder som motsvarar återkapitaliseringsbeloppet.*

Som beskrivs ovan anser FI att skuldinstrument får alltför stor betydelse i Riksgäldens förslag, även om det föreslagna skuldandelskravet inte införs som ett strikt minimikrav. FI anser därför inte att ett det föreslagna skuldandelskravet vore lämpligt – åtminstone inte på den höga nivå som Riksgäldens förslag skulle medföra. FI förespråkar i stället att en specifik MREL-buffert införs utöver MREL som minimikrav.

---

<sup>11</sup> För en beskrivning av kapitalplaneringsbufferten och FI:s metod för att bestämma denna, se <http://www.fi.se/Tillsyn/Skrivelser/Listan/Stresstestmetod-for-bedomning-av-kapitalplaneringsbuffert/>.

<sup>12</sup> Det finns argument för att MREL-bufferten skulle kunna kalibreras delvis utifrån längden på de medräkningsbara skuldernas återstående löptider, och därmed ge bankerna ytterligare incitament att emittera medräkningsbara skulder med långa löptider. Emellertid skulle ett sådant förfarande riskera bli procykliskt – MREL-buffertkravet skulle öka under perioder med refinansieringsproblem – vilket kan vara problematiskt och bör därför undvikas.

## **Ställningstagande 11: Lokalisering och typ av kvalificerade skulder inom koncerner**

*Riksgälden föreslår att för koncerner där den huvudsakliga resolutionsstrategin är en SPE-strategi bör de medräkningsbara skulderna som används för att uppfylla kravet på grupp nivå vara emitterade av moderföretaget och innehåsa av andra än koncernföretag. För dotterföretagen bör de skulder som används för att uppfylla minimikravet på individuell nivå enbart utgöras av skulder till moderföretaget. Dessa skulder bör dessutom vara efterställda dotterföretagets övriga skulder och kunna skrivas ned eller konverteras utan att dotterföretaget behöver försättas i resolution.*

FI har inget att invända mot ställningstagandet eftersom FI ser väsentliga fördelar i att gruppintern kvalificerade skulder är efterställda. Emellertid anser FI att ytterligare utredning behövs om förslaget konsekvenser, inte minst med avseende på regeringens förslag att ränta på vissa efterställda skuldförbindelser inte längre ska vara avdragsgill (se Fi2016/01229/S1).

## **Ställningstagande 12: Efterställning av medräkningsbara skulder**

*Riksgälden föreslår att skulder som används för att uppfylla minimikravet bör vara efterställda övriga skulder och att det därför på sikt bör införas ett krav på efterställning. Riksgälden avser återkomma med närmare besked kring form, omfattning och närmare tidpunkt för införande av ett sådant krav i början av 2017.*

FI delar Riksgäldens bedömning att efterställda skulder som princip har betydande fördelar från resolutionsbarhetssynpunkt, jämfört med fullt ut seniora skulder. Efterställdhet gör också risken i dessa instrument mer transparent för investerare. De kommande kraven på total förlustabsorberande kapacitet (eng. Total Loss Absorbing Capacity, TLAC), som införs åtminstone för globalt systemviktiga banker från och med 2019, kräver också att medräkningsbara skulder är formellt efterställda.<sup>13</sup>

Eftersom kapitalbasinstrument såsom supplementärkapitalinstrument har bättre förlustabsorberingsförmåga än andra skulder (supplementärkapitalinstrument kan i vissa fall konverteras till aktiekapital utanför resolution), bör Riksgälden klargöra att sådana instrument kan användas för att tillmötesgå ett skuldandelskrav, om Riksgälden väljer att införa ett sådant.

Även om FI ser stora fördelar med efterställda skulder utifrån ett resolutionsbarhetsperspektiv så anser FI att krav på efterställdhet riskerar att förstärka de refinansieringsrisker som beskrivs ovan. FI noterar att det inte är säkert om det i dagsläget ens finns möjlighet för svenska banker att emittera formellt efterställda skulder som uppfyller TLAC-kraven, utöver

---

<sup>13</sup> Se <http://www.fsb.org/wp-content/uploads/TLAC-Principles-and-Term-Sheet-for-publication-final.pdf>.

kapitalbasinstrument – oavsett marknadstillgången på sådana skulder.<sup>14</sup> Eftersom marknaden för efterställda skulder för närvarande är begränsad så kan bankernas möjligheter att emittera sådana skulder också förväntas vara betydligt lägre och mer volatila än vad som är fallet med seniora instrument. Som nämns ovan visar också FSB:s marknadsundersökning på starkt cyklisk efterfrågan, och på betydande svårigheter (om möjligheten ens finns) för bankerna att emittera efterställda skulder under nedgångsperioder.

FI delar Riksgäldens bedömning att eventuella krav på efterställdhet förutsätter en omfattande konsekvensanalys. Sådan analys behöver specifikt analysera bankernas möjligheter att emittera sådana skulder, generellt och över konjunkturcykeln. Givet att erfarenheten av sådana instrument är begränsad föreslår FI att Riksgälden i sin kommande bedömning av krav på efterställdhet överväger dels att inte införa krav på efterställdhet som del av de strikta minimikraven, dels att eventuella krav på efterställdhet endast avser delar av de medräkningsbara skulderna (exempelvis den del som följer av de globala TLAC-kraven). Framöver, när marknaden för efterställda skulder förhoppningsvis har breddats och bättre erfarenheter med emissioner av sådana skulder över konjunkturcykler finns, skulle sådana krav kunna formaliseras och höjas.

### **Ställningstagande 13: Begränsning av riskerna kopplade till korsägande**

*Riksgälden föreslår att begränsa riskerna kopplade till företagens innehav av andra företags kvalificerade och medräkningsbara skulder. Riksgälden avvaktar dock tills vidare med att införa sådana riskbegränsande åtgärder.*

FI stödjer principiellt begränsningar av korsägande men anser att sådana begränsningar, åtminstone i ett inledningsskede, inte bör gå utöver de begränsningar som utarbetas inom Baselkommittén. Även genomförandeperioden bör följa Basel-överenskommelsen. En betydande andel av bankernas kvalificerade skulder ägs av andra banker. Även om det är principiellt eftersträvänsvärt att minska sådant korsägande så kommer nya begränsningar förstärka riskerna i genomförandet av de nya kraven, då omfattande belopp skuldinstrument måste finna nya ägare. FI noterar att innehav av andra bankers skulder även i dagsläget är underställda kapitalkrav och att dessa kapitalkrav kommer att öka betydligt med det förväntade införandet av schabloniserade kapitalkrav enligt standardmetoden för kreditrisk för interbankeponeringar enligt Baselkommitténs förslag.<sup>15</sup> Detta medför effektiva

---

<sup>14</sup> Detta följer av att svenska banker inte har holdingbolag överst i organisationsstrukturen, vilket medför att så kallad strukturell efterställdhet inte är tillgänglig, och av att lagfäst efterställdhet av annars seniora skulder saknas i Sverige. Slutligen finns restriktioner i bankernas fundingprogram som begränsar, eller förbjuder, utställande av kontraktuellt efterställda skulder med senior position i insolvensordningen jämfört med supplementärkapitalinstrument.

<sup>15</sup> Se Baselkommittén konsultationsdokument Reducing variation in credit risk-weighted assets – constraints on the use of internal model approaches, mars 2016 (<http://www.bis.org/bcbs/publ/d362.pdf>)

incitament för bankerna och beaktar i viss utsträckning samma risker som andra former av innehavsbegränsningar av andra bankers medräkningsbara skulder.

FINANSINSPEKTIONEN

Erik Thedéen  
*Generaldirektör*

Johan Eriksson  
*Rådgivare*  
08 408 985 74

I den slutliga beredningen har även den seniora rådgivaren Lars Hörngren och avdelningschefen Björn Bargholtz deltagit.