

Uppdaterad ansats för att bedöma pelare 2-vägledningen för svenska banker

Sammanfattning

Som en följd av att EU:s nya kapitaltäckningsregelverk infördes i Sverige under åren 2020 och 2021 ska Finansinspektionen (FI) fastställa en så kallad pelare 2-vägledning för varje företag (nedan bank eller institut) som omfattas av tillsynslagen. I den här promemorian redogör vi för den uppdaterade ansats som FI kommer att tillämpa för att bedöma svenska bankers pelare 2-vägledningar från den 31 maj 2023.

FI ska i samband med en översyn och utvärdering (ÖUP) av ett institut bedöma vad som är en lämplig nivå på bankens kapitalbas för att till exempel täcka risker och hantera stressade scenarier som inte täcks av minimikraven, de särskilda kapitalbaskraven (pelare 2-kraven) och det kombinerade buffertkravet eller kravet på en bruttosoliditetsbuffert. Om vi kommer fram till att en bank behöver mer kapital ska banken underrättas om det genom en pelare 2-vägledning.

FI utgår från ett känslighetsbaserat stresstest som beräknar vilken minskning av kapitalrelationen banken skulle kunna drabbas av utifrån en rad antaganden och metodval. I det första steget är stresstestet schabloniserat. Det kan dock bli aktuellt att exponera bankerna för något olika former av stress för att stresstestet ska vara relevant för den aktuella affärsmodellen. I ett andra steg gör FI därför eventuella institutspecifika justeringar, där sådana är möjliga att kvantifiera. Utfallen från stresstestet avrundas sedan till olika intervall. Därefter väger FI in andra kvalitativa bedömningsgrunder, varpå den slutliga nivån på vägledningen fastställs utifrån en samlad bedömning.

Innehåll

1	Bakgrund och introduktion	3
1.1	Pelare 2-vägledningens bakgrund och syfte	3
1.2	Introduktion till denna promemoria	4
1.3	Rättsliga förutsättningar	4
1.4	Tillämpningsområde	5
1.5	Ärendets beredning	6
2	Metod för att bedöma en lämplig pelare 2-vägledning.....	7
2.1	Inledning.....	7
2.2	Övergripande ansats och process.....	8
2.3	Huvudsaklig stresstestmetod	9
2.4	Placering i intervall	13
2.5	Begränsning av pelare 2-vägledningens storlek.....	18
2.6	Prövning av övriga bedömningsgrunder.....	22
3	Offentliggörande.....	25
3.1	Pelare 2-vägledningens storlek och FI:s metoder	25
4	Förslagets konsekvenser	27
4.1	Konsekvenser för bankerna	27
4.2	Konsekvenser för FI	27
	Bilaga 1 - Den känslighetsbaserade stresstestmetodens övergripande utformning	28
	Bilaga 2 – Stress av pensionsposter i bankens balansräkning	31

1 Bakgrund och introduktion

1.1 Pelare 2-vägledningens bakgrund och syfte

Genom EU:s bankpaket om riskreducerande åtgärder (bankpaketet) som infördes i Sverige under åren 2020 och 2021 ändrades regelverket för de svenska bankernas kapitalkrav.¹ Bankpaketet är ett resultat av förhandlingar på global nivå inom ramen för samarbetet i Baselkommittén för banktillsyn (Baselkommittén) och Rådet för finansiell stabilitet (FSB).

Bankpaketet ändrade EU:s kapitaltäckningsregelverk i huvudsak genom ändringar i tillsynsförordningen² samt genom ändringar i kapitaltäckningsdirektivet.³ Tillsynsförordningen är direkt tillämplig i alla medlemsstater och de nya reglerna har i huvudsak tillämpats sedan den 28 juni 2021. Ändringarna i kapitaltäckningsdirektivet har genomförts i svensk rätt i huvudsak genom lagen (2014:968) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag (tillsynslagen) och lagen (2014:966) om kapitalbuffertar (buffertlagen). Dessa ändringar trädde i kraft den 29 december 2020.

Genom ändringarna infördes en skyldighet för FI att meddela banker sin bedömning av vad som är en lämplig nivå på bankens kapitalbas för att till exempel täcka risker och hantera stressade scenarier som inte täcks av minimikraven, de särskilda kapitalbaskraven (pelare 2-kraven) och det kombinerade buffertkravet eller kravet på en bruttosoliditetsbuffert. Syftet med pelare 2-vägledningen är alltså att banken ska ha en tillräcklig kapitalbas för att täcka risker eller aspekter av risker som inte täcks av andra krav och kunna absorbera förluster vid en finansiell påfrestning. På så sätt skapas en tröskel innan överträdelser mot de olika buffertkraven medför automatiska utdelningsrestriktioner.⁴

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 av den 26 juni 2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och om ändring av förordning (EU) nr 648/2012 (tillsynsförordningen).

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut, om ändring av direktiv 2002/87/EG och om upphävande av direktiven 2006/48/EG och 2006/49/EG (kapitaltäckningsdirektivet).

⁴ Ingen svensk bank omfattas av en bruttosoliditetsbuffert i pelare 1.

1.2 Introduktion till denna promemoria

I syfte att åstadkomma transparens, likabehandling och förutsebarhet utvecklade FI år 2021 en ansats för att bestämma pelare 2-vägledningens storlek. Den metod som vi redogör för i denna promemoria är en vidareutveckling av den tidigare ansatsen. De förbättringar och justeringar som har gjorts baseras på lärdomar som FI har dragit under de två år som metoden har använts.

Både stresstestmetoden och den process som beskrivs i denna promemoria kommer sannolikt att fortsätta utvecklas över tid. Om FI i framtiden avser att tillämpa ytterligare delmetoder för att bestämma pelare 2-vägledningen eller förändra de befintliga på ett sådant sätt att utfallet påverkas materiellt och om det är relevant för flera banker kommer sådana kompletteringar även fortsättningsvis att remitteras i en särskild ordning.

Företagen som påverkas av denna promemoria är kreditinstitut enligt definitionen i 1 kap. 2 § 7 lagen (2014:968) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag (tillsynslagen). I promemorian benämns dessa företag ”banker” eller ”institut”.

1.3 Rättsliga förutsättningar

Av 2 kap. 1 c § tillsynslagen framgår att Finansinspektionen, i samband med en översyn och utvärdering av ett institut, ska bestämma lämpliga kapitalbasnivåer för institutet. Inspektionen ska underrätta institutet om skillnaden mellan dessa nivåer och kapitalbaskraven enligt tillsynsförordningen, tillsynslagen (pelare 2-kraven) och lagen om kapitalbuffertar.

Det är alltså skillnaden mellan ovan nämnda krav och den kapitalbasnivå som FI bedömer lämplig som benämns pelare 2-vägledning (eng. pillar 2 guidance eller P2G).

Som framgår av bestämmelsen ska pelare 2-vägledningen bestämmas i samband med en översyn och utvärdering av institutet (ÖUP). En översyn och utvärdering ska göras i enlighet med kapitaltäkningsdirektivets regler därom.⁵ Hur FI ska genomföra bedömningen av vilka kapitalbasnivåer som är lämpliga för ett institut är emellertid inte reglerat i någon författning. Det

⁵ Se 9§ förordningen (2014:993) om särskild tillsyn och kapitalbuffertar.

som i sammanhanget framgår av förarbetena till 2 kap. 1 § tillsynslagen⁶ är att vid fastställandet av en pelare 2-vägledning ska resultatet av stresstester beaktas, men även utvärderingen av andra risker som institutet är utsatt för eller kan komma att bli utsatt för. Vidare framgår att en pelare 2-vägledning ska vara institutspecifik, vilket innebär att det endast är riskerna i det enskilda institutet som ska ligga till grund för en vägledning. Vägledningen får täcka risker som omfattas av beslut om särskilt kapitalbaskrav endast i den mån den täcker aspekter av dessa risker som inte redan täcks av det kravet. I avsaknad av närmare reglering om *hur* vägledningen ska bestämmas har FI alltså fått ett stort utrymme att utforma sina tillsynsbedömningar.

Europeiska bankmyndigheten (EBA) har utfärdat riktlinjer om gemensamma förfaranden och metoder för översyns- och utvärderingsprocessen (EBA:s riktlinjer) som på lämpligt vis bör införlivas i de behöriga myndigheternas tillsynspraxis.⁷ I riktlinjerna finns även vägledning om hur pelare 2-vägledningen kan användas för att hantera de kvantitativa resultaten av stresstester.⁸ FI har beaktat EBA:s riktlinjer när metoden har utvecklats och kommer även att beakta dessa när metoden tillämpas.

1.4 Tillämpningsområde

En pelare 2-vägledning ska bestämmas i samband med en översyn och utvärdering av institutet. Hur ofta en ÖUP görs beror som utgångspunkt på vilken tillsynskategori institutet är placerat i.

FI gör årligen en tillsynskategorisering enligt EBA:s riktlinjer om översyns- och utvärderingsprocessen. Kategoriseringen omfattar svenska kreditinstitut och utländska kreditinstituts svenska filialer och görs bland annat för att visa hur FI tillämpar proportionalitet i sin tillsyn. Tillsynskategoriseringen fastställs under hösten varje år och offentliggörs på FI:s webbplats.⁹

⁶ Prop. 2020/21:36, sid 113 (och av artikel 104b. i kapitaltäckningsdirektivet som 2 kap. 1 § tillsynslagen grundar sig på).

⁷ Riktlinjer om gemensamma förfaranden och metoder för översyns- och utvärderingsprocessen (ÖUP) och stresstester för tillsynsändamål. EBA/GL/2022/03 av den 18 mars 2022.

⁸ Avsnitt 7.7.1 i EBA:s riktlinjer.

⁹ För mer information om FI:s metod för själva kategoriseringen se promemorian "Finansinspektionens kategorisering av kreditinstitut och filialer för den löpande tillsynen" (FI Dnr 22-18982), september 2022, FI.

Kategoriseringen syftar bland annat till att ge FI underlag att bestämma frekvens och omfattning av respektive banks ÖUP, i samband med vilken Finansinspektionen alltså kommer att bedöma vilka kapitalbasnivåer som är lämpliga för institutet. I de fall en pelare 2-vägledning bedöms nödvändig kommer institutet att underrättas om det i samband med att kapital- och likviditetskrav beslutas och meddelas efter avslutad ÖUP.

Som utgångspunkt kommer FI att se över bedömningen

- årligen för banker i tillsynskategori 1
- minst vartannat år för banker i tillsynskategori 2.

För banker i tillsynskategori 3 och 4 genomförs ÖUP mer sällan så länge riskbilden inte motiverar tätare översyn. För dessa banker har FI som ambition att genomföra en ÖUP ungefär vart tredje år. FI kan komma att avvika från den angivna periodiciteten om det finns skäl för det.

Den vägledning som FI underrättar en bank om gäller fram till dess att vi underrättar banken om en ny vägledning.

1.5 Ärendets beredning

I remisspromemorian om FI:s tillämpning av de nya kapitalkraven för svenska banker som publicerades den 25 september 2020, aviserade FI sin avsikt att ta fram en ansats för att bedöma pelare 2-vägledningen och att remittera ett förslag under våren 2021. Den 15 februari 2021 remitterade FI ett förslag till övergripande ansats för att bedöma pelare 2-vägledningen för svenska banker.¹⁰ Denna följdes av en beslutspromemoria som publicerades den 31 maj 2021.¹¹

Den 4 april 2023 remitterade FI ett förslag till en uppdaterad metod för att bedöma pelare 2-vägledningen för svenska banker.¹² Remissen skickades till tolv remissinstanser och lades också ut på FI:s webbplats. Sista svarsdagen var den 2 maj 2023. Svar har kommit in från *Finansbolagens förening*,

För mer information om nu gällande kategorisering se promemorian "Tillsynskategorisering av svenska kreditinstitut och utländska kreditinstituts svenska filialer för 2023" (FI Dnr 22-19478), september 2022, FI.

¹⁰ Se remisspromemorian "Övergripande ansats för att bedöma pelare 2-vägledningen för svenska banker" (FI dnr 20-28036), FI, 15 februari 2021.

¹¹ Se beslutspromemorian "Övergripande ansats för att bedöma pelare 2-vägledningen för svenska banker" (FI dnr 20-28036), FI, 31 maj 2021.

¹² Se remisspromemorian "Ny övergripande ansats för att bedöma pelare 2-vägledningen för svenska banker" (FI dnr 23-9797), FI, 4 april 2023.

Fondbolagens förening, Klarna bank AB (Klarna), Konkurrensverket, Riksgäldskontoret (Riksgälden), Sparbankernas riksförbund, Svenska bankföreningen (Bankföreningen), Sveriges riksbank (Riksbanken) och Swedish fintech association. Fondbolagens förening, Konkurrensverket och Riksgälden har inga synpunkter på förslagen i remisspromemorian.

FI har beaktat samtliga inkomna remissynpunkter, även de som vi inte redogör för i promemorian.

2 Metod för att bedöma en lämplig pelare 2-vägledning

I detta avsnitt redogör FI för den metod som vi avser använda för att bedöma en lämplig pelare 2-vägledning för berörda banker. Avsnittet inleds med en beskrivning av den övergripande ansatsen och processen. Efter detta följer en beskrivning av den huvudsakliga stresstestmetoden samt hur resultatet från stresstestet delas in i intervall. Avsnittet avslutas med en beskrivning av övriga bedömningsgrunder som kan ligga till grund för vägledningen.

2.1 Inledning

I promemorian Nya kapitalkrav för svenska banker (kapitalkravspromemorian) som publicerades i november 2020 beskriver FI hur de nya kapitalkraven ska tillämpas. I promemorian finns också ett antal grundläggande ställningstaganden som rör tillämpningen och utformningen av pelare 2-vägledningen. Bland annat nedan.¹³

FI kommer att för varje bank bedöma:

- en riskbaserad pelare 2-vägledning uttryckt i procent av de riskvägda tillgångarna, respektive
- en bruttosoliditetsvägledning uttryckt i procent av exponeringsbeloppet för bruttosoliditet.

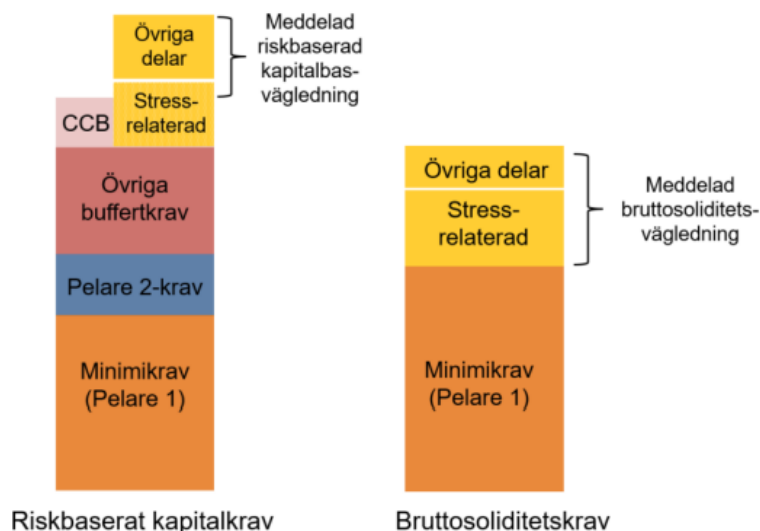
Det kapitalbehov som bestäms genom den riskbaserade pelare 2-vägledningen ska räknas av mot kapitalkonserveringsbufferten. Det innebär att den riskbaserade pelare 2-vägledning som banken underrättas om anger

¹³ För mer information se promemorian ”Nya kapitalkrav för svenska banker” (FI Dnr 20-20990), november 2020, FI.

den nivå som överstiger kapitalkonserveringsbufferten. Någon motsvarande avräkning görs inte för bruttosoliditetsvägledningen eftersom det inte finns någon motsvarighet till kapitalkonserveringsbufferten i reglerna för bruttosoliditet. Diagram 1 visar schematiskt hur vägledningen förhåller sig till de övriga kapitalkravskomponenterna.

Den riskbaserade pelare 2-vägledningen och bruttosoliditetsvägledningen kommer endast att kunna uppfyllas med kärnprimärkapital.

Diagram 1. Vägledningarnas övergripande utformning



Källa: FI.

Anm. Kapitalkonserveringsbuffert har förkortats till CCB. Storleken på de olika delarna i diagrammet och staplarnas förhållande till varandra är endast illustrativa.

2.2 Övergripande ansats och process

Processen för att bedöma storleken på en lämplig pelare 2-vägledning sker i huvudsak i nedan fyra beskrivna steg:

1. Schabloniserat stresstest
2. Kvantitativ justering av stresstestet
3. Placering i intervall
4. Övriga bedömningsgrunder och fastställande av vägledning

En mer detaljerad beskrivning av de olika stegen finns i efterföljande avsnitt.

2.3 Huvudsaklig stresstestmetod

FI:s ställningstagande: FI avser att i huvudsak förlita sig på en känslighetsbaserad stresstestmetod. Utfallen kommer att beräknas i riskvägda termer såväl som i bruttosoliditetstermer där förändringar i de riskvägda exponeringsbeloppen endast påverkar de riskbaserade beräkningarna. Metoden kommer att tillämpas för alla banker, men det kan bli aktuellt att exponera bankerna för något olika former av stress, exempelvis för att det ska vara relevant för den aktuella affärsmodellen.

2.3.1 Känslighetsbaserat stresstest

FI avser att använda sig av ett känslighetsbaserat stresstest som huvudsaklig metod för att bedöma en lämplig pelare 2-vägledning. Beräkningen avser ett treårigt förlopp och görs utifrån bankens senast inrapporterade balansräkning och de tre senaste årens resultaträkningar.

2.3.1.1 Schabloniserat stresstest

Metoden konstrueras genom att FI gör antaganden om förändringar av olika riskparametrar. Exempelvis stressas bankens kreditförluster, räntenetto, provisionsnetto, finansnetto med mera. Metoden beräknar minskningen i bankernas kärnprimärkapitalrelation till följd av stressen, både i riskbaserade termer och i bruttosoliditetstermer. I det första steget är stresstestet helt schabloniserat i den mån att samma kalibrering och antaganden appliceras på samtliga banker.

Se Bilaga 1 och 2 för ytterligare detaljer kring stresstestets utformning samt den kalibreringspromemoria som FI avser att publicera varje år.

2.3.1.2 Kvantitativ justering av stresstestet

Det kan dock bli aktuellt att exponera bankerna för något olika former av stress för att stresstestet ska vara relevant för det enskilda institutet. I ett andra steg kan FI därför göra institutspecifika justeringar av stresstestet, där sådana är möjliga att kvantifiera.

Det kan både röra sig om justeringar som görs för en grupp av institut, eller för enskilda institut. Justeringarna kan exempelvis grunda sig i institutets specifika affärsmodell, kostnader eller intäkter av engångskaraktär eller eventuella riskreducerande åtgärder som påverkar resultaträkningen. Det kan även röra sig om justeringar där vi ser att det schabloniserade stresstestet ger ett orimligt resultat. Eller om FI gör bedömningen att den senast inrapporterade resultat- och balansräkningen inte är representativ.

I praktiken är detta en iterativ process där justeringar kan komma att göras i flera omgångar.

2.3.2 Inkomna synpunkter

2.3.2.1 Synpunkter på metoden i huvudtexten

Bankföreningen anser att den ansats som FI beskriver inte är tillräckligt tydlig och transparent. Vidare anser de att den huvudsakliga stresstestmetoden och de kvalitativa bedömningsgrunderna inte är tillräckligt beskrivna för att bankerna ska kunna uppskatta effekten för den egna banken vilket skapar sämre förutsättningar för bankerna i deras interna kapitalplanering. Bankföreningen efterfrågar också förtydligande eller beskrivning av vad som utgör kostnader av engångskaraktär och riskreducerande åtgärder.

Finansbolagens förening anser att det utifrån den beskrivning som finns i promemorian inte är möjligt att uppskatta effekten för det enskilda institutet och att det inte är tydligt hur de olika metoderna och bedömningsgrunderna kommer att tillämpas tillsammans. De understryker även att FI måste säkerställa att bedömningen ska vara institutspecifik. Finansbolagens förening anser också att avsaknaden av kriterier eller närmare definitioner av vad som utgör kostnader eller intäkter av engångskaraktär gör att Finansinspektionens bedömning blir svår att förutse.

Även *Sparbankernas riksförbund* påpekar vikten av att kapitalkraven ska vara institutspecifika och anser att utfallet av den föreslagna nya metoden inte kan läggas till grund för en vägledning med mindre än att en ordentlig och kvalitativ bedömning av institutspecifika förhållanden görs som komplement till utfallet av den nu föreslagna metoden.

Swedish fintech association är positiva till att FI förtydligar processen för att fastställa Pelare 2-vägledningen. De anser dock att det kvarstår otydligheter som gör att effekterna av förslaget blir svåröverskådliga, vilket försvårar för medlemmarnas kapitalplanering. De anser även att den stresstestmetod som FI använder sig av inte är tillräckligt väl anpassad för bolag med affärsmoeller, strategier och metoder som skiljer sig från traditionella storbanker. Vidare anser de att det är positivt att FI har förtydligat att man kan göra kvantitativa anpassningar av stresstestet men att det vore önskvärt med ytterligare tydlighet hur FI avser göra dessa anpassningar.

Klarna välkomnar att FI förtydligar processen men anser att det är viktigt att använda en stresstestmetod som redan i det första steget är anpassad till bolagets specifika affärsmodell och riskprofil. Tillvägagångssättet att göra justeringar i ett senare steg riskerar att leda till att stora justeringar måste göras för att utfallet ska kunna bli rimligt. *Klarna* framför också att förfarandet lämnar utrymme för godtycklighet i vilka justeringar som bör göras, eftersom detta inte är fastställt i någon metod.

Riksbanken har inget att invända mot huvuddragen i Finansinspektionens förslag och anser även att det är rimligt att FI regelbundet gör en översyn av metodiken för att bedöma pelare 2-vägledningen för svenska banker för att dra nytta av lärdomar som har dragits.

2.3.2.2 Synpunkter på innehållet i bilagorna

Bankföreningen anser att det inte är tydligt hur de beskrivna schablonberäkningarna kan sägas utgöra institutspecifik stress. Bankföreningen ifrågasätter även rimligheten i att Finansinspektionen i bilaga 2 fokuserar på en specifik risk och anser att motsvarande detaljerade beskrivning bör göras för samtliga riskparametrar som ingår i stresstestet.

Finansbolagens förening anser att det inte bara bör framgå vad som stressas utan även hur det kan komma att göras samt att det är oklart hur schabloner kan anses vara institutspecifika. De framför även synpunkter kring otydligheten gällande stress av leasingverksamhet och poängterar att kapitalkraven för leasingverksamhet redan är högt satta i pelare 1. De anser även att beskrivningen av andra relevanta risker kan göras lika detaljerat som beskrivning som görs för stress av pensionsposter.

Swedish fintech association ställer sig frågande till att man har schabloniserat metoden ytterligare då de senaste årens utfall tydligt har visat att metoden kräver anpassningar för att ge utfall som är rimliga för respektive institut.

Klarna anser att ett tre års genomsnitt för intjäningen som utgångspunkt inte ger en representativ startpunkt för vissa bolag. FI borde därför överväga användandet av en dynamisk balansräkning eller åtminstone lämna utrymme för att göra en kvalitativ bedömning av vad som är en representativ startpunkt i stresstestet.

2.3.3 FI:s kommentarer på de generella synpunkterna

FI noterar att flera av remissinstanserna önskar att vi ska presentera delar av metoden och bedömningsgrunderna mer i detalj. *Bankföreningen* och *Finansbolagens förening* efterfrågar exempelvis förtydligande eller beskrivning av vad som utgör kostnader av engångskaraktär. *Swedish fintech association* framför också att det vore önskvärt med ytterligare tydlighet om hur FI avser göra de kvantitativa anpassningarna.

Utgångspunkten är att alla kostnader inkluderas i stresstestet. FI kan dock välja att exkludera större kostnader av uppenbar engångskaraktär som kan anses medföra att resultaträkningen inte är representativ. Vad gäller eventuella övriga kvantitativa anpassningar går det inte på förhand att räkna upp eller definiera dessa eftersom de är situationsberoende eller institutspecifika anpassningar.

Flera remissinstanser påpekar även vikten av att bedömningen ska vara institutspecifik. *Swedish fintech association* uppfattar det också som att FI har schabloniserat stresstestet ytterligare jämfört med tidigare metod. Vi vill här förtydliga att FI även tidigare har utgått ifrån ett schabloniserat stresstest som vi sedan har gjort institutspecifika anpassningar av. Vi har dock valt att tydliggöra denna processmässiga uppdelning mer än vad som gjordes i den tidigare promemorian.

Vad gäller själva begreppet institutspecifik vill FI framhålla att detta i sammanhanget innebär att det enbart är riskerna för det enskilda institutet som ska ligga till grund för en pelare 2-vägledning och inte, som tidigare, även de risker som institutet utsätter det finansiella systemet för. Att en pelare 2-vägledning ska vara institutsspecifik utesluter vidare inte att FI använder schabloniserade stresstester med statistiskt balansräkningsantagande, så länge det i resultatet av stresstesterna vid behov kan göras kvantitativa justeringar och ändringar efter en kvalitativ analys, med hänsyn till det enskilda institutets specifika situation. Det krävs alltså inte att varje enskilt steg i bedömningen är anpassat för det enskilda institutet, utan det är slutresultatet som ska vara institutsspecifikt. Detta slogs även fast av förvaltningsrätten i dom den 1 december 2022.¹⁴ Vi vill även poängtera att metoden, som utgår från stresstester baserade på olika former av minsta gemensamma nämnare, är ägnad att främja förutsebarhet, likabehandling och rättssäkerhet i tillämpningen.

¹⁴ Förvaltningsrätten i Stockholm, dom den 1 december 2022 i mål 30357-21.

2.4 Placering i intervall

FI:s ställningstagande: Metoden beräknar minskningen i bankernas kärnprimärkapitalrelation till följd av stressen och utifrån dess utfall kommer FI att placera respektive bank i ett intervall på en skala i termer av avrundade procentsteg. Intervallens storlek skiljer sig åt mellan den riskbaserade pelare 2-vägledningen och bruttosoliditetsvägledningen.

2.4.1 Intervall för den riskbaserade vägledningen

Tabell 1 och Diagram 2 åskådliggör de intervall som FI avser placera bankerna i. Eftersom den riskbaserade vägledningen ska räknas av mot kapitalkonserveringsbufferten på 2,5 procent visas nivåerna efter avräkning mot kapitalkonserveringsbufferten.

Utfallet av stresstestet sorteras in i sex intervall. Där stegen upp till nivån 1,0 procent är 0,5 procentenheter, steget upp till nivån 2,0 procent är 1,0 procentenhet. Därefter är stegen 1,5 procentenheter upp till den högsta nivån på 5,0 procent.

Tabell 1. Intervall för den riskbaserade vägledningen

Procent

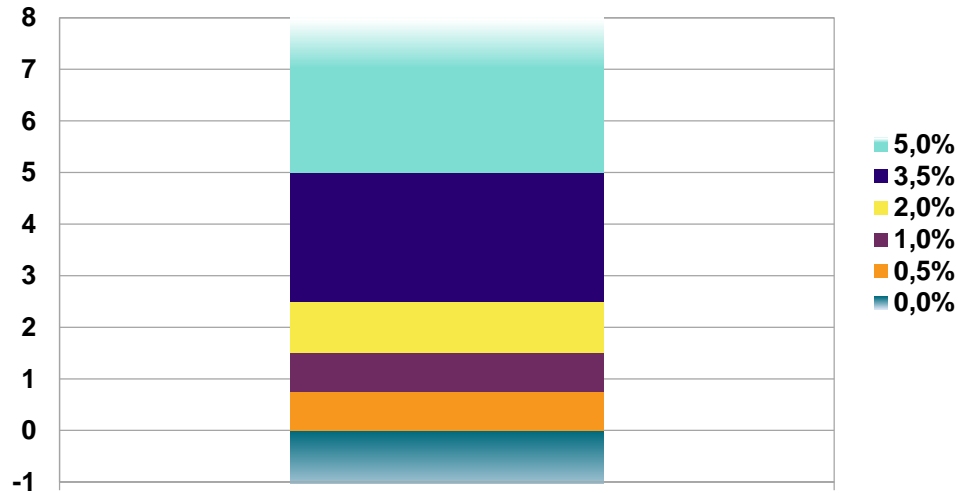
Intervallgränser – utfall från stresstestet efter avdragen CCoB	Motsvarande vägledning	Epitet
<= 0	0,0	Mycket låg kapitalvolatilitet
(0: 0,75]	0,5	Låg kapitalvolatilitet
(0,75: 1,5]	1,0	Medellåg kapitalvolatilitet
(1,5: 2,5]	2,0	Medelhög kapitalvolatilitet
(2,5: 5]	3,5	Hög kapitalvolatilitet
>5,0	5,0	Mycket hög kapitalvolatilitet

Källa: FI.

Anm. Kapitalkonserveringsbufferten (CCoB) på 2,5% har dragits av. Den nivå på vägledningen som visas i tabellen är inte nödvändigtvis den slutliga vägledningen. FI kan komma att använda sig av andra bedömningsfaktorer för att justera den nivå som följer av stresstestet. Utgångspunkten är dock att en vägledning enbart kommer att meddelas med de i tabellen angivna procentsatserna. Dvs. om FI exempelvis ser anledning till en något högre vägledning än 0,5, är det 1,0 som blir aktuellt och inte något värde däremellan.

Diagram 2. Intervall för den riskbaserade vägledningen

Procent

Minskning av kapitalrelation

Källa: FI.

Anm. Grafen visar minskningen i kärnprimärkapital i relation till riskvägda tillgångar, efter avdrag för kapitalkonserveringsbufferten på 2,5 procent. Om minskningen i kapitalrelationen ryms inom kapitalkonserveringsbufferten, eller vid ett positivt utfall i stress, hamnar banken i intervallet 0%.

2.4.1.1 Inkomna synpunkter

Bankföreningen tillstyrker förslaget att avrundning för den riskbaserade vägledningen ska ske mot intervallens mittpunkt. De anser dock att de föreslagna intervallen där stresstest uppvisar låg kapitalvolatilitet är för breda, något som ger upphov till stora tröskeeffekter. Bankföreningen föreslår därför att det införs en intervallgräns på 0,25 procent, mellan mycket låg kapitalvolatilitet (0 procent) och låg kapitalvolatilitet (0,5 procent).

Finansbolagens förening välkomnar och tillstyrker förslaget om att avrundning sker mot intervallens mittpunkt.

Swedish fintech association och *Klarna* är positiva till FI:s förslag med bredare intervall och avrundning mot mitten av intervallen.

2.4.1.2 Skälen för FI:s ställningstagande

Jämfört med den tidigare metoden är antalet intervall något färre och bredare. Avrundningen inom intervallen sker samtidigt mot intervallens mittpunkt i stället för avrundning uppåt.

Vägledningen ska vara anpassad till risknivån i bankens strategi och affärsmodell, men helst inte påverkas av tillfälliga konjunkturella faktorer i någon högre utsträckning. Vissa banker har relativt stabila resultat över tid medan andra banker har resultat som i större utsträckning varierar från år till år. Eftersom stresstestmetoden baseras på föregående års resultat kan också utfallet från stresstestet variera, vilket innebär att institut kan hamna i högre eller lägre intervall från ett år till ett annat utan att den faktiska risknivån i banken har förändrats. Med bredare intervall minskar den effekten.

Ytterligare skäl till ändringarna är att uppnå stabilare vägledningar över tid samt mer jämförbara resultat för banker i respektive tillsynskategori. Detta grundar sig i att det är olika frekvens på översyns- och utvärderingsprocessen beroende på vilken tillsynskategori banken tillhör. Med bredare intervall krävs det större förändringar i stresstestutfallet för att en bank ska byta intervall från ett år till ett annat, vilket innebär att vägledningen blir mer stabil över tid. Detta är särskilt relevant för de institut där en ÖUP sker årligen och således får uppdaterade vägledningar oftare. Med bredare intervall resulterar stresstestet också i mer jämförbara resultat för de institut där en ÖUP sker mer sällan. Dessa banker kan påverkas olika mycket av de ovan nämnda cykliska inslagen i stresstestmetoden. Med bredare intervall påverkar enskilda bra eller dåliga år inte det slutliga resultatet i lika hög utsträckning.

Att använda för smala intervall kan ge alltför volatila utfall samtidigt som alltför breda intervall kan ge upphov till omotiverat stora tröskeeffekter. FI anser att de steg som framgår av Tabell 1 och Diagram 2 är väl avvägda.

Ändringarna avspeglar också att resultatet av stresstestet är FI:s bästa bedömning av vad som kan hända i en hypotetisk stressituation, men inte en exakt prognos om ett framtida utfall. Baserat på utfallen från stresstesterna kan man differentiera mellan vilka banker som påverkas mycket respektive mindre av den stressade situationen. Stresstestet är alltså bra på att göra en rangordning. Samtidigt måste stresstestet i kombination med FI:s bedömning utmynna i en pelare 2-vägledning uttryckt i exakta termer. Syftet med de epitet som finns i tabell 1 är ytterligare ett sätt att återspegla detta.

2.4.2 Intervall för bruttosoliditetsvägledning

Tabell 2 och Diagram 3 åskådliggör de intervall som FI avser placera bankerna i sett till bruttosoliditet.

Utfallet av stresstestet sorteras in i sex intervall. Den lägsta nivån är 0,15 procent, följt av nivån 0,5 procent. Därefter är stegen 0,5 procentenheter upp till nivån 1,5 procent, följt av steg om 0,75 procentenheter upp till den högsta nivån på 3,0 procent.

Tabell 2. Intervall för bruttosoliditetsvägledningen

Procent

Intervallgränser – utfall från stresstestet	Motsvarande vägledning	Epitet
<= 0,30]	0,15	Mycket låg kapitalvolatilitet
(0,30: 1,0]	0,50	Låg kapitalvolatilitet
(1,0: 1,5]	1,00	Medellåg kapitalvolatilitet
(1,5: 2,25]	1,50	Medelhög kapitalvolatilitet
(2,25: 3,0]	2,25	Hög kapitalvolatilitet
>3,0	3,00	Mycket hög kapitalvolatilitet

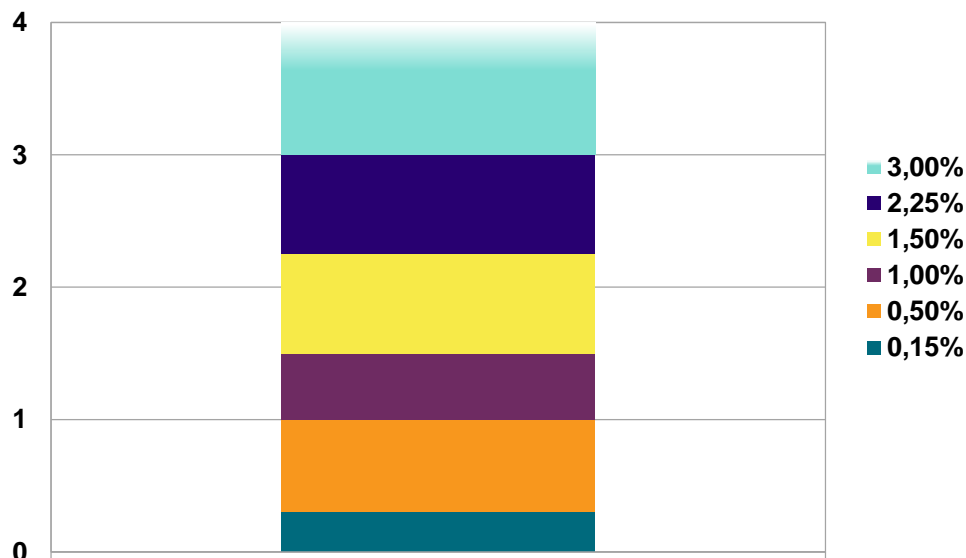
Källa: FI.

Anm. Den nivå på vägledningen som visas i tabellen är inte nödvändigtvis den slutliga vägledningen. FI kan komma att använda sig av andra bedömningsfaktorer för att justera den nivå som följer av stresstestet. Utgångspunkten är dock att en vägledning enbart kommer att meddelas med de i tabellen angivna procentsatserna. Dvs. om FI exempelvis ser anledning till en något högre vägledning än 0,5, är det 1,0 som blir aktuellt och inte något värde däremellan.

Diagram 3. Intervall för bruttosoliditetsvägledningen

Procent

Minskning av kapitalrelation



Källa: FI.

Anm. Grafen visar minskningen i primärkapital som andel av exponeringsbeloppet för bruttosoliditet. Vid ett positivt utfall i stress hamnar banken i det lägsta intervallet på 0,15%.

2.4.2.1 Inkomna synpunkter

Bankföreningen tillstyrker förslaget att bruttosoliditetsvägledningen avrundas nedåt. De konstaterar dock att avrundningen i tabellen inte sker nedåt i samtliga fall vilket får negativa effekter på banker med låg risk. Bankföreningen anser även att intervallen är för breda. De föreslår därför att ytterligare ett intervall på 0 procent införs samt att samtliga intervall avrundas nedåt.

Finansbolagens förening tillstyrker förslaget att avrundning ska ske nedåt. De konstaterar dock att avrundningen i tabellen inte överensstämmer med detta förslag. De anser även att tabellen bör justeras så att institut med låg risk inte får en omotiverat oförmånlig behandling och att FI bör överväga att införa ytterligare en nivå för att undvika tröskeeffekterna.

2.4.2.2 Skälen för FI:s ställningstagande

Jämfört med den tidigare metoden är antalet intervall något färre och bredare. Det läggs även till nya intervall i det övre spannet och avrundningen inom intervallen sker inte längre uppåt.

De tidigare intervallen för bruttosoliditetsvägledningen har fungerat ändamålsenligt men det har visat sig att de inte fullt ut täcker de utfall som stresstesterna ger. Dels är det relativt få institut som enligt stresstesterna hamnade i de lägre intervallen, dels förhållandevis många institut som hamnade i kategorin ”anpassad”. FI anser därför att det är lämpligt att anpassa intervallen så att de i större utsträckning återspeglar den faktiska fördelningen som stresstesterna ger.

Syftet med ändringarna är således främst att justera intervallen så att de i högre grad avspeglar den fördelning av resultaten som stresstesterna ger. Utöver detta uppnås samma effekter som med de föreslagna intervallen för den riskbaserade vägledningen. Det vill säga att hantera den cykliska effekten i stresstestmetoden och uppnå mer stabila och jämförbara vägledningar över tid för banker i olika tillsynskategorier.

Bankföreningen och *Finansbolagens förening* påpekar att avrundningen inte fullt ut återspeglar förslaget och föreslår även att ett extra intervall läggs till. FI anser att nivåerna på de föreslagna intervallen är väl avvägda men har i den uppdaterade tabellen justerat den övre respektive nedre intervallgränsen för de två lägsta intervallen, från 0,15 till 0,30, så att det inte görs någon systematisk avrundning uppåt för något av intervallen. Det lägsta intervallet blir samtidigt något bredare än innan.

Med de nya intervallgränserna sker avrundning mot intervallets mittpunkt för de två lägsta intervallen medan avrundning sker nedåt för övriga intervall. Anledningen till att avrundning sker mot mitten respektive nedåt är att de nya intervallen är bredare varför avrundning uppåt skulle få större konsekvenser i form av högre vägledning jämfört med de smalare intervall som tidigare användes.

2.5 Begränsning av pelare 2-vägledningens storlek

FI:s ställningstagande: Samtliga institut som får ett stresstestutfall, efter eventuella justeringar i stresstestet, som överstiger 5 procent riskvägt respektive 3 procent i bruttosoliditet (alltså mycket höga utfall) kommer att placeras i den högsta kategorin. Om det inte finns andra skäl att höja vägledningen mer än vad som följer av stresstestet, innebär det i praktiken att ett institut i normalfallet inte meddelas en riskbaserad vägledning som överstiger 5 procent, eller en bruttosoliditetsvägledning som överstiger 3 procent.

2.5.1 Inkomna synpunkter

Bankföreningen och Finansbolagens förening tillstyrker förslaget.

Swedish fintech association ser positivt på förslaget men anser att det finns otydlighet om vad som skulle kunna leda till en nivå högre än 5 procent. De välkomnar också FI:s förtydligande att P2G-kapitalet ska vara möjligt att använda i praktiken och att det krävs att bolaget understiger P2G vid flertalet tillfällen för att FI ska fatta beslut om ett kapitalbaskrav. De önskar dock att FI förtydligar vad “vid flertalet tillfällen” innebär i praktiken.

Klarna ser positivt på att FI har valt att dels begränsa den högsta nivån till 5 procent, dels ta bort den nivå som kallas anpassad. Det är dock inte tydligt hur stark begränsningen till 5 procent faktiskt är, då FI fortfarande lämnar utrymme till att ge bolag högre nivåer. Klarna önskar ytterligare tydlighet om vad taket på 5 procent innebär och vad kriterierna för att få en vägledning som överstiger det skulle vara.

Riksbanken ställer sig kritisk till att det införs en övre gräns för hur mycket utfallet från det känslighetsbaserade stresstestet kan bidra till pelare 2-vägledningen. De bedömer att dessa förutbestämda nivåer skapar

tröskeleffekter och i praktiken kommer att försvåra för FI att i framtiden meddela högre nivåer på vägledningen i de fall detta skulle vara befogat.

2.5.2 Skälen för FI:s ställningstagande

Ett övergripande syfte med FI:s metod är att åstadkomma förutsebarhet och likabehandling i myndighetens bedömning av vilka kapitalbasnivåer som är lämpliga för respektive institut.

När FI införde den tidigare ansatsen för att bedöma storleken på pelare 2-vägledningen bedömde FI att de flesta institut skulle få en riskbaserad vägledning på 1,0–1,5 procent av de riskvägda tillgångarna respektive en bruttosoliditetsvägledning på 0,2–0,5 procent av exponeringsbeloppet för bruttosoliditet. Samtidigt konstaterade FI att situationen kan skilja sig mellan olika institut och att vägledningen därför kan bli både högre och lägre än dessa nivåer.

Efter att ha tillämpat metoden under två år kan vi konstatera att de flesta institut som har omfattats av en ÖUP har fått en riskbaserad vägledning som är upp till 2 procent av de riskvägda tillgångarna. Ett litet antal institut har emellertid fått betydligt högre vägledningar, i vissa fall högre än 5 procent av de riskvägda tillgångarna, ofta som ett direkt resultat av hur de presterar i stresstestet. De flesta institut har fått en bruttosoliditetsvägledning på upp till 1,5 procent, men även här har ett antal institut fått en högre vägledning som ett resultat av stresstestet.

Det som kännetecknar dessa institut är att de oftast har haft svag lönsamhet och gjort stora förluster de senaste åren. Detta har i sin tur ofta berott på att de har haft höga kreditförluster eller kostnader. Institut som uppvisar återkommande och ofta stora förluster, har ett större behov av buffertkapital för att kunna driva verksamheten vidare vid finansiell påfrestning. De förhållandevis höga vägledningarna har följaktligen varit motiverade vid tidpunkten för underrättelsen. FI anser emellertid att ökad förutsebarhet och ökad likabehandling är tungt vägande skäl för att begränsa hur stor en vägledning i normalfallet bör bli.

Hög volatilitet i olika poster i ett instituts resultaträkning innebär att stresstestutfallen kan variera över tid. Institut som meddelats relativt höga vägledningar har ofta varit mindre institut för vilka det kan gå ett antal år innan en ny vägledning meddelas. Eftersom ett stresstest alltid baseras på historiska siffror kan tidpunkten för när FI genomför en ÖUP på ett institut

påverka stresstestets utfall och därmed också vägledningens storlek. FI försöker motverka oönskade variationer i utfallen genom att jämma ut poster i resultaträkningen och beräkna ett genomsnitt under de senaste tre åren. Beroende på var i ÖUP-cykeln ett institut befinner sig, kan dock ett eller flera ”dåliga” år ingå i det historiska genomsnittet för ett institut men inte för ett annat.

Även om sådana skillnader i vägledningens storlek kan vara motiverade vid tidpunkten för när vägledningen meddelas, går det inte att bortse från att det över tid kan innebära skillnader som framstår som omotiverade för institut med i grunden liknande risker och affärsmodeller. Det gäller som sagt särskilt för institut där det kan gå flera år från en ÖUP till nästa.

Risken för att sådana skillnader uppstår kan begränsas genom att alla institut med mycket hög kapitalvolatilitet placeras i samma intervall och som utgångspunkt tilldelas samma storlek på vägledningen.

I praktiken innebär alltså förslaget en begränsning av hur mycket ett instituts historiska förluster kan bidra till en väglednings storlek. För institut vars vägledning baseras på mycket höga stresstestutfall, skapas därmed bättre förutsebarhet om kommande vägledningars storlek och ökade möjligheter att styra sin kapitalplanering.

En potentiell svaghet i en sådan begränsning är att ett institut vid tidpunkten för underrättelsen kan ha ett större behov av buffertkapital och att en lämplig kapitalbasnivå därmed kan vara högre än vad vägledningen ger uttryck för. Det ska i det sammanhanget betonas att det torde vara ett fåtal institut för vilka den situationen kommer att uppstå. Om situationen uppstår blir det upp till det enskilda institutet att inom ramen för sin interna kapital- och likviditetsutvärdering (IKLU) ta ställning till om det finns ett behov av större buffertkapital och i så fall hur stort. Det ökade handlingsutrymme som en begränsning av vägledningens storlek kan innebära för vissa institut, behöver alltså mötas med att dessa institut tar ett större ansvar för sin kapitalplanering. Eftersom FI kommer redogöra för stresstestets utfall och övriga eventuella överväganden som ligger till grund för vägledningen kommer instituten ha visst underlag för den bedömningen.

Det bör i sammanhanget också påminnas om vägledningens funktion och karaktär. Den finns en stark förväntan från FI att instituten lever upp till vägledningen. I tider av finansiell stress ska bufferten dock kunna användas. Vägledningen är placerad ovanpå minimikraven och det kombinerade

buffertkravet och till skillnad från det kombinerade buffertkravet är det inte förenat med några automatiska restriktioner vad gäller exempelvis utdelning eller kupongbetalningar på primärkapitalinstrument att bryta mot vägledningen.

I praktiken innebär det att FI har ett stort handlingsutrymme att agera utifrån den specifika situationen om vägledningen inte är uppfylld. Det handlingsutrymme är inte begränsat av vägledningens storlek.

Finansinspektionen har alltid möjlighet att inleda en intensifierad tillsyn av ett institut om omständigheterna ger anledning till det, oavsett hur stor en tidigare meddelad vägledning är. Det inbegriper möjligheten att begära en kapitalplan från institutet om det bedöms påkallat.

Det är först om en bank bryter mot vägledningen vid upprepade tillfällen som FI kan fatta beslut om särskilt kapitalbaskrav av just den anledningen. Den inskränkning i inspektionens befogenheter som kan sägas uppstå i och med den föreslagna begränsningen av vägledningens storlek, är alltså att tidpunkten för när ett sådant beslut kan fattas senareläggs för ett fåtal institut. Enligt FI påverkar det emellertid inte myndighetens möjligheter att bedriva en effektiv och ändamålsenlig tillsyn.

Vid en samlad bedömning anser därför FI att behovet av likabehandling och förutsebarhet talar för att metoden bör innehålla en begränsning av hur stor en vägledning i normalfallet bör kunna bli.

FI anser att den föreslagna begränsningen av vägledningens storlek endast bör gälla när lämpliga kapitalbasnivåer fastställs på grundval av stresstestet. Det kan även fortsättningsvis finnas anledning för FI att efter en kvalitativ bedömning underrätta ett institut om en vägledning som överstiger 5 respektive 3 procent. Se nedan under 2.6.

Swedish fintech association och *Klarna* framför önskemål om ytterligare tydlighet om vad som kan leda till en nivå på vägledningen som överstiger taket. FI har valt att begränsa den delen av utfallet som baseras på resultatet av stresstestet. Det är dock svårt att på förhand definiera alla de situationer som kan leda till vägledningar som överstiger 5 respektive 3 procent. Om FI anser att det finns ett behov av en vägledning som överstiger dessa nivåer kommer skälen för detta att framgå tydligt. Att helt utesluta möjligheten för FI att fastställa en vägledning som överskrider 5 respektive 3 procent vore inte förenligt med de syften som pelare 2-vägledningen är avsedd att uppfylla. Alternativet till att behålla en möjlighet för FI att frångå de

angivna begränsningarna om 5 respektive 3 procent vore att inte ange någon begränsning alls i denna övergripande ansats. FI anser dock att det trots allt främjar förutsebarhet och likabehandling att ange en gräns för vad instituten i normalfallet kan vänta sig.

2.6 Prövning av övriga bedömningsgrunder

FI:s ställningstagande: Behovet av en pelare 2-vägledning ska som utgångspunkt bedömas utifrån den känslighetsbaserade stresstestmetodens utfall. Utfallet kan kompletteras med ytterligare bedömningsgrunder för att kunna väga in andra aspekter som inte nödvändigtvis återspeglas av stresstestet och för att kunna justera för utfall som av något skäl kan framstå som orimliga.

I den mån det anses vara nödvändigt avser FI därför att komplettera resultatet från stresstestet med andra, kvalitativa bedömningsgrunder och aspekter. I förekommande fall kommer vi även att beakta det stresstest som leds av EBA.

2.6.1 Ytterligare bedömningsgrunder

Behovet av en pelare 2-vägledning ska som utgångspunkt bedömas utifrån den känslighetsbaserade stresstestmetodens utfall. Som beskrivs i avsnitt 2.3 är stresstestet i ett första steg schablonartat, varpå FI sedan gör eventuella institutspecifika justeringar av stresstestet.

FI anser att det varken är lämpligt eller möjligt att mekaniskt förlita sig på resultatet av ett visst stresstest. Det resultat som stresstestet ger efter eventuella kvantitativa justeringar kan därför behöva kompletteras med ytterligare bedömningsgrunder för att väga in andra aspekter som inte nödvändigtvis går att återspegla i stresstestet, exempelvis sådant som inte går att kvantifiera. Utgångspunkten är dock att vägledning bara kommer att ges i form av de procentsatser som anges i tabellerna i denna promemoria. Detta innebär att om FI exempelvis ser anledning till en något högre vägledning än 0,5 för visst ett institut, är det 1,0 som blir aktuellt och inte något värde däremellan.

Det är inte möjligt för FI att ange alla de bedömningsgrunder som kan komma att ingå i detta steg. Det skulle dock kunna handla om sådant som inte ingår i den känslighetsbaserade stresstestmetoden, men som har bäring på bankens kapitalvolatilitet. Det kan exempelvis röra sig om att det skett

stora förändringar i en banks affärsmodell eller balansräkning som inte har fångats upp i inrapporterad data, eller att de risker som banken främst är utsatt för inte fångas av stresstestet. Likaså kan stora inslag av riskreduceringstekniker, såsom värdepapperiseringar och kreditgarantier, behöva vägas in. Stora inslag av förvärvade fordringar och överlikviditet kan också vara skäl till en ytterligare bedömning. Det kan också bli aktuellt att titta närmare på utfallen för en bank med exceptionellt god eller dålig lönsamhet. I den mån bankens interna modeller har brister som lett till kapitalpåslag kan detta också behöva prövas inom ramen för en kvalitativ bedömning. FI kan i detta led också komma att ta hänsyn till det stresstest som banken gör i sin egen interna kapitalutvärdering liksom dess kapitalplaneringsförmåga. Det kan också bli relevant att väga in andra aspekter än dessa exempel.

FI avser även att beakta utfallen för relevanta jämförelseobjekt. Med detta menas att vi beaktar det slutliga utfallet från stresstestet samt eventuella beslutade pelare 2-vägledningarna för institut med exempelvis liknande affärsmodell, storlek eller risknivå. Detta för att säkerställa att en lämplig bedömning görs i förhållande till jämförbara banker. Detta är särskilt viktigt för institut där FI gör en ÖUP mer sällan eftersom det löpande görs mindre justeringar i själva stresstestmetoden.

EBA:s stresstestmetod

EBA leder och samordnar vart annat år stresstester av de största bankerna i EU.¹⁵ Testet är av så kallad ”bottom-up”-karaktär. Det innebär att bankerna själva utför många av beräkningarna men utifrån en konsekvent metod och ett makrofinansiellt scenario som tas fram i en EU-gemensam process. Tillsynsmyndigheterna inom EU ansvarar för kvalitetsgranskning av resultatet.

Stresstestet syftar till att bedöma vilken inverkan olika typer av stress har på bankernas kapitaltäckning. De banker som ingår i testet estimerar påverkan på kreditrisk, marknadsrisk, motpartsrisk och operativ risk samt på deras huvudsakliga inkomstposter utifrån det svårartade scenario som Europeiska systemrisknämnden (ESRB) bestämmer.

¹⁵ Se “EBA launches 2023 EU-wide stress test”, januari 2023, för mer information om den senaste versionen av stresstestet. <https://www.eba.europa.eu/eba-launches-2023-eu-wide-stress-test-0>

FI beaktar EBA:s stresstest vid bedömningen av lämplig pelare 2-vägledning för de banker som ingår i EBA:s stresstest.

2.6.2 Inkomna synpunkter

Bankföreningen är av uppfattningen att det behövs ytterligare transparens och tydlighet från FI avseende de kvalitativa bedömningsgrunder som kan ligga till grund för nivån på respektive vägledning. Samtliga bedömningsgrunder och antaganden som kan komma att användas bör tas in i det metoddokument som nu uppdateras så att även de ingår i det material som offentliggörs av FI.

Bankföreningen är vidare av uppfattningen att EBA:s stresstest inte ska beaktas vid bedömning av pelare 2-vägledningen. EBA:s stresstest är utformade ur ett EU-perspektiv och anpassade för att ge vissa resultat och bör därför enligt Bankföreningen inte vara en bedömningsgrund för pelare 2-vägledning. Bankföreningen är också av uppfattningen att FI:s skrivningar om att myndigheten avser att beakta utfallen för relevanta jämförelseobjekt i sin bedömning inte är förenligt med kravet på att pelare 2-vägledning ska vara institutspecifik.

Finansbolagens förening efterlyser större transparens kring de kvalitativa bedömningsgrunder som kan läggas till grund för vägledningen.

Swedish fintech association ser positivt på FI:s förtydliganden men efterfrågar att FI ytterligare förtydligar hur vi förhåller oss till de bedömningsgrunder som EBA listar i sina riktlinjer för ÖUP, särskilt hur vi tar hänsyn till eventuella ledningsåtgärder. De är även positiva till att FI har uttalat att man beaktar relevanta jämförelseobjekt i sin bedömning av vägledningens storlek. Det vore dock önskvärt om FI kunde klargöra vilka jämförelsegrupper man använder sig av.

Även *Klarna* önskar att FI förtydligar hur FI förhåller sig till EBA:s riktlinjer, i synnerhet vad gäller stresstestets utformning samt hur vi beaktar de kvalitativa bedömningsgrunder EBA listar, exempelvis ledningsåtgärder.

2.6.3 Skälen för FI:s ställningstagande

Som angetts ovan, är det inte möjligt för FI att ange alla de bedömningsgrunder som kan komma att ingå i detta steg. Vad gäller *Swedish fintech association* och *Klarnas* önskemål om att vi ska förtydliga hur FI förhåller sig till enskilda bedömningsgrunder i EBA:s riktlinjer så har

FI beaktat dessa när metoden har utvecklats och kommer även att beakta dessa när metoden tillämpas. Hur enskilda delar ur riktlinjerna beaktas beror dock på omständigheterna i varje enskilt ärende.

Rörande *Bankföreningens* kommentar om EBA:s stresstester så framgår det av EBA:s riktlinjer att resultaten av dessa är en faktor som den behöriga myndigheten bör beakta när pelare 2-vägledningen fastställs. FI är dock medveten om skillnaderna vad gäller utformning och syfte. EBA:s stresstester görs dessutom endast vartannat år och endast för ett fåtal svenska banker. Den huvudsakliga grunden för att sätta pelare 2-vägledningar för svenska banker är FI:s egen metod, som beskrivs i denna promemoria.

FI avser att vid behov beakta utfallen för relevanta jämförelseobjekt. Exakt vilka dessa jämförelseobjekt eller jämförelsegrupper är kan variera och är inte på förhand möjligt att definiera. Det ska dock understrykas att ett instituts pelare 2-vägledning inte i sig utgör en bedömningsgrund för ett annat instituts vägledningsnivå. Det huvudsakliga syftet med att beakta relevanta jämförelseobjekt är att säkerställa likabehandling.

3 Offentliggörande

3.1 Pelare 2-vägledningens storlek och FI:s metoder

FI offentliggör kvartalsvis promemorian ”Kapitalkrav för svenska banker” för banker i tillsynskategori 1 och 2. I dokumentet redovisas bankernas kapitalkrav och kapitalbas per utgången av respektive kvartal.¹⁶ FI avser att offentliggöra underrättade vägledningar, i tillägg till kapitalkraven, primärt för de banker som redan idag omfattas av FI:s kvartalsvisa offentliggörande.¹⁷

FI avser även att årligen publicera en kalibreringspromemoria där kalibreringen av den schabloniserade delen av stresstestet framgår. Även kalibreringen av vissa av de kvantitativa justeringar som görs av stresstestet i det andra steget kommer att framgå, i de fall där de i förväg går att kvantifiera.

¹⁶ Se promemorian ”De svenska bankernas kapitalkrav, fjärde kvartalet 2022” (FI Dnr 22-5832), 24 februari 2023, FI, för mer information samt den senast publicerade versionen.

¹⁷ Se avsnitt 3.9 i kapitalkravspromemorian.

FI kommer att se över kalibreringen årligen eftersom metoden annars riskerar att resultera i volatila utfall.

Respektive bank kommer även i samband med att den erhåller den avstämningsskrivelse, i vilken FI:s preliminära nivå på vägledningen anges, också att delges information om vilka kvantitativa justeringar som har gjorts för institutet och vilket utfall det har givit.

3.1.1 Inkomna synpunkter

Bankföreningen är av uppfattningen att FI ska offentliggöra mer detaljer kring stresstesten, till exempel vilka beräkningsmetoder som används.

Swedish fintech association anser att FI:s praxis att publicera utfallet av vägledningen för ett urval av banker kan äventyra vägledningens användbarhet. Eftersom detta inte är praxis i resten av Europa så riskerar det även att försämra svenska bankers konkurrenskraft internationellt. FI publicerade metoden för den tidigare kapitalplaneringsbufferten samt de årliga kalibreringarna av stressparametrarna. *Swedish fintech association* efterfrågar samma nivå av öppenhet även för metoden för pelare 2-vägledningen, särskilt för bolag som får en ÖUP mer sällan och inte kan förlita sig på de kalibreringar de blev delgivna året innan. *Klarna* framför liknande synpunkter.

3.1.2 Skälen för FI:s ställningstagande

Flera remissinstanser framför önskemål om att FI ska presentera stresstestet och dess kalibrering mer i detalj. I syfte att ytterligare stärka de berörda bankernas möjlighet till förståelse av FI:s metoder avser vi framöver att årligen publicera en kalibreringspromemoria. Avsnittet har uppdaterats för att återspegla detta.

Vad gäller publiceringen av de underrättade vägledningarna har FI förståelse för de synpunkter som framförs av *Klarna* och *Swedish fintech association*. FI har som praxis att vara transparent och har därför valt att publicera nivåerna för pelare 2-vägledningen på samma sätt som för minimikraven, pelare 2-kraven och buffertkraven. FI avser att fortsätta publicera nivån på vägledningarna.

4 Förslagets konsekvenser

4.1 Konsekvenser för bankerna

FI:s konsekvensanalys visar att de föreslagna intervallen för den riskbaserade vägledningen skulle innebära en oförändrad vägledning för majoriteten av bankerna jämfört med dagens intervall. De föreslagna intervallen för bruttosoliditetsvägledningen skulle i genomsnitt innebära något lägre nivåer jämfört med idag. Men den slutliga effekten av de förändrade intervallen beror också på den exakta kalibreringen av stresstestet, något som kan variera från år till år.

FI:s sammantagna bedömning är att de föreslagna förändringarna i kombination med den exakta kalibreringen av stresstestet kommer att leda till att en majoritet av bankerna får oförändrade, eller ungefär samma vägledningar som med dagens metod. Utfallen kan dock skilja sig för olika banker och kan för den enskilda banken bli såväl något högre som något lägre än med dagens metod.

Vad gäller de föreslagna maximala nivåerna på 5 respektive 3 procent är det endast fem banker som hittills underrättats om vägledningar som överstiger dessa nivåer. Det som har kännetecknat majoriteten av dessa institut är att de har gjort betydande förluster i relation till kapitalbasen. Typiskt sett är det också denna typ av institut som kan få vägledningar som är högre än 5 respektive 3 procent även fortsättningsvis. FI kommer att göra en uppdaterad bedömning av de banker som underrättats om pelare 2-vägledningar som överstiger 5 respektive 3 procent.

4.2 Konsekvenser för FI

FI gör bedömningen att de föreslagna förändringarna i metoden inte kommer leda till något merarbete för myndigheten.

Bilaga 1 - Den känslighetsbaserade stresstestmetodens övergripande utformning

I denna bilaga redogör FI översiktligt för stresstestets huvudsakliga utformning. FI utvecklar och förfinar dock testet kontinuerligt varför vissa aspekter kan bli inaktuella, samtidigt som nya delar kan tillkomma. Redogörelsen avser det schabloniserade stresstest som beskrivs i avsnitt 2.3.2.1, dvs. innan eventuella kvantitativa justeringar gjorts.

Övergripande metodval

Stresstestet avser ett treårigt förlopp och konstrueras genom förändringar i olika riskparametrar, där den största påfrestningen tillförs företagen under det första året. Stresstestet bygger inte på något underliggande makroekonomiskt scenario men kalibreringen av riskparametrarna är avsedda att motsvara en svår men inte osannolik finansiell påfrestning.

Stresstestet utgår ifrån inrapporterad finansiell data för bankernas balansräkning, resultaträkning och kapitalsituation. Utgångsläget (basåret) är det fjärde kvartalet föregående år vad gäller inrapporterade siffror från balansräkningen och kapitalsituationen. För resultaträkningen är utgångspunkten ett genomsnitt av de senaste tre åren. Anledningen till detta är att poster i resultaträkningen i högre grad kan variera från ett år till ett annat.

Utfallen beräknas som utgångspunkt genom en så kallad top-downansats, det vill säga beräkningarna utförs av FI. Undantaget är stress av pensionsposter i balansräkningen där bankerna själva får göra vissa beräkningar i enlighet med FI:s instruktioner. Data som ligger till grund för beräkningarna utgörs till stor del av den data som bankerna rapporterar in i den periodiska inrapporteringen. I viss utsträckning kan data också tas in i andra sammanhang, exempelvis i de löpande riskgenomgångar som FI har med bankerna.¹⁸

Utfallet i relation till den riskvägda vägledningen bestäms som den största minskningen av kärnprimärkapitalkvoten i stress under den treåriga period som stresstestet omfattar. Utfallet i relation till bruttosoliditetsvägledningen

¹⁸ Även en särskild informationsinhämtning kan behövas för att bedöma aspekter som inte framgår av tillgänglig information.

motsvarar den största minskningen av bruttosoliditetskvoten under samma period.

Stress av specifika riskparametrar

Representativ resultaträkning innan stress

Eftersom resultaten för en del företag varierar en hel del över tid anser FI det lämpligt att basera den underliggande intjäningen på ett genomsnitt av de senaste tre årens resultat justerat för förändringen av balansräkningen under treårsperioden. Detta görs genom att räkna ut kvoten för alla materiella poster på resultaträkningen i relation till balansomslutningen. Sedan beräknas den genomsnittliga intäkten eller kostnaden separat för varje post i relation till balansomslutningen under de tre senaste åren (dvs den genomsnittliga kvoten). Slutligen blir värdet för varje post i stress den genomsnittliga kvoten multiplicerat med den genomsnittliga balansräkningen under föregående år.

Stress av intäkter och kostnader

Intäkter stressas i första hand genom en schablonartad minskning av räntenettet, provisionsnettot och det finansiella nettoresultatet. Övriga intäkter som erhållna utdelningar och intäkter från investeringar och samriskföretag stressas på motsvarande sätt. För vissa företag finns det behov att göra en mer riskkänslig analys som baseras på mer detaljerad data.

Eftersom några banker i kategorierna 3 och 4 har betydande leasingverksamhet kan denna komma att stressas explicit.

Bankens administrativa kostnader antas vara oförändrade i stress.

Kreditförluster

Kreditförlusterna stressas genom antaganden om specifika förlustkvoter för de olika typer av exponeringar som banken har på sin balansräkning (kreditförlustnycklar). Dessa ställs mot bankens historiska kreditförlustnivåer multiplicerat med en viss faktor. Den metod som ger högst utfall används i stresstestet.

Stress av operativa förluster

I stresstestet antas det att det inträffar en operativ förlusthändelse år 1. Förlusten kalibreras i relation till storleken på de historiska nettointäkterna.

Hantering av tillgångar och skulder på balansräkningen

Generellt antas balansräkningen vara statisk i stresstestet. Det innebär att sammansättningen av tillgångar och skulder är oförändrad under stress.

Stress av riskvägda tillgångar

Utöver påverkan från balansräkningens sammansättning kan de riskvägda exponeringarna för kreditrisk påverkas av förändringar i olika riskparametrar. Riskvikterna ökar på grund av kreditriskmigration för de portföljer där kreditrisken kapitaltäcks med interna modeller. I stresstestet antar vi att det sker en ökning de riskvägda tillgångarna som beräknas med interna modeller (REA-IRK). Även de riskvägda tillgångar som beräknas med standardmetoden (REA-SA) ökar med en viss procentsats, dock antas denna ökning vara mindre än för REA-IRK eftersom de underliggande riskvikterna i standardmetoden är högre.

Balansräkningen kan också påverkas om redovisningsvalutan försvagas eller förstärks.

Stress av pensioner

När värdet av en banks pensionstillgångar eller pensionsförpliktelser ändras så ändras samtidigt storleken på bankens kapitalbas. Pensionstillgångar värderas till det verkliga värdet medan värdet av en grupps pensionsförpliktelser beror på vilka antaganden banken gör om till exempel diskonteringsräntan eller inflationen. FI kommer att stressa tillgångarnas värde och banken får själv beräkna värdet av de stressade pensionsförpliktelserna givet parametervärden som FI bestämmer. Se bilaga 2 för ytterligare detaljer.

Övriga antaganden

Om företagen gör vinst i den stressade situationen görs avdrag för skatt enligt gällande bolagsskatt och utdelning enligt en schablonnivå.

Bilaga 2 – Stress av pensionsposter i bankens balansräkning

Pensioner som redovisas i balansräkningen kan ha betydande påverkan på en banks kapitalbas under ogynnsamma finansiella förhållanden och är därför en av de poster som Finansinspektionen stressar i det känslighetsbaserade stresstest som ligger till grund för pelare 2-vägledningen.

Hur pensioner påverkar kapitalbasen

Det finns många typer av pensionsarrangemang. Det är bara de arrangemang som enligt gällande redovisningsregler måste tas upp på balansräkningen som kan påverka kapitalbasen. Pensionsarrangemang som aldrig tas upp på balansräkningen kan inte heller påverka kapitalbasen.

Pensionsposterna i balansräkningen kan vara pensionstillgångar eller pensionskulder. Hur ett visst pensionsarrangemang, exempelvis en pensionsplan, redovisas i balansräkningen beror bland annat på om arrangemanget innebär en nettotillgång eller en nettoskuld.

Värdet på pensionernas förvaltningstillgångar bestäms utifrån priser och räntenivåer, vanligen marknadsnoterade sådana. Värdet på pensionsförpliktelseerna bestäms däremot av aktuariella antaganden om framtiden. Det kan vara demografiska antaganden om exempelvis förmånstagarnas livslängd och förtidspensionering, eller finansiella antaganden om diskonteringsränta, inflation och skatt. De samlade pensionsförpliktelseerna i ett arrangemang utgör en pensionsskuld.

Enligt kapitaltäckningsreglerna ändras storleken av kapitalbasen när följande poster ändrar värde: kapitalbasposter, justeringar, avdrag eller undantag. När pensionsposter i balansräkningen ändrar värde så ändras också storleken på kapitalbasposten *ackumulerat övrigt totalresultat*. Samtidigt ändras storleken på avdraget av att pensionsposterna har ändrat värde. Det avdraget kan dock aldrig vara mindre än noll eller större än pensionstillgångarna i balansräkningen.

Varför FI utvärderar pensionseffekter inom P2G

De samlade pensionsposterna är ofta stora i relation till kapitalbasen. Därför kan även små ändringar i antaganden om framtiden leda till stora absoluta

ändringar av pensionsposterna. Det kan i sin tur ge stora förändringar i kapitalbasen.

Värdet på pensionsposter förändras dessutom ofta. Många förvaltningstillgångar får sina värden från marknadsnoterade priser. Det kan leda till en volatilitet i kapitalrelationerna, utan att något behöver ha ändrats i bankens vanliga verksamhet.

Dessa fenomen leder till att FI inkluderar effekter av pensioner i det känslighetsbaserade stresstest som ligger till grund för pelare 2-vägledningen.

Hur FI utvärderar pensionseffekter inom P2G

FI utvärderar pensionernas påverkan på kapitalbasen genom att justera värdena på de parametrar som bestämmer pensionsposternas storlek i balansräkningen. Justeringen ska motsvara en finansiell påfrestning som stressar pensionsposterna och därmed minskar kapitalbasen. För att korrekt kunna fånga hur ändringar i parametrar kan påverka balansräkningens pensionsposter separerar vi pensionsposterna i mindre delar, exempelvis i enskilda pensionsplaner, innan den kvantitativa utvärderingen startar.

Pensionernas förvaltningstillgångar stressas på olika sätt beroende på om de är direkt påverkade av räntenivåerna eller inte. Tillgångar som bara indirekt eller inte alls påverkas av räntenivåerna stressas genom en relativ värdeminskning, som är lika för varje tillgångsslag men som kan vara olika för olika tillgångsslag. Exempel på sådana tillgångar är aktier och fastigheter. Räntebärande och andra tillgångar som direkt påverkas av räntenivån stressas genom ett så kallat parallellskift av räntenivåerna för alla löptider. Tillgångarnas värde antas från det ändra värde proportionellt mot den modifierade duration de har.

Om den entitet som prövas är en svensk grupp, bestäms pensionsskuldens storlek i balansräkningen enligt redovisningsramverket IAS 19. FI har ingen möjlighet att själv beräkna utfallet av att ändra de aktuariella antaganden som ligger till grund för beräkningen av pensionsförpliktelse. Därför kommer FI välja en stressad nivå på parametrarna och låta bankerna själva beräkna värdet av sina pensionsförpliktelser. Exempel på parametrar som stressas är diskonteringsräntor och förväntad inflation. Det beror på att företag som använder IAS 19 har relativt stor frihet att bestämma värdet på

de parametrar som bestämmer pensionsskulden. En gemensam nivå ger därför en högre grad av likabehandling under stress.

Oavsett vilka nivåer på parametrarna en bank har i utgångsläget, utvärderar FI den totala effekten på kapitalbasen som följer av våra stressade antaganden. Om den samlade effekten leder till en minskning av kapitalbasen kommer minskningen att inkluderas i utfallet av det känslighetsbaserade stresstestet. Det finns också en liten möjlighet att en banks egna nivåer på sina parametrar är tillräckligt konservativa för att det totala utfallet av pensionsstressen ska ge ett tillskott till kapitalbasen. Då får det tillskottet användas för att täcka underskott som har genererats i andra delar av det känslighetsbaserade stresstestet.

Om det i stället är en svensk juridisk person som prövas kommer pensionsskulden inte ändra storlek om företaget tillämpar kompletterade redovisningsregler för juridiska personer (RFR 2) från Rådet för finansiell rapportering. Diskonteringen av pensionsförpliktelse sker då med en ränta som bestäms en gång per år, och som inte är direkt kopplad till marknadsnoterade räntenivåer. Därför ändras inte heller pensionsskuldens storlek under stress i detta fall.