

Datum 2014-05-08

FI Dnr 14-6258

Finansinspektionen
Box 7821
SE-103 97 Stockholm
[Brunnsgatan 3]
Tel +46 8 787 80 00
Fax +46 8 24 13 35
finansinspektionen@fi.se
www.fi.se

Kapitalkrav för svenska banker

Sammanfattning

Erfarenheterna från senaste finanskrisen resulterade i ett intensivt arbete för att stärka kapitaliseringen i den internationella banksektorn. G20-länderna nådde 2009 en global överenskommelse om åtgärder för att förbättra kapitaliseringen av banksystemen. Finansinspektionen (FI) tar nu ytterligare ett steg i den långa beslutsprocess som har krävts för att genomföra överenskommelsen. Berörda svenska myndigheter är sedan tidigare överens om att ytterligare skärpa kapitalkraven för de svenska bankerna, utöver de internationellt överenskomna nivåerna. De ställningstaganden som FI presenterar syftar till att det svenska banksystemet ska stå starkare rustat för att kunna stå emot framtida finanskriser.

Den 3 april 2014 presenterade regeringen ett lagförslag om förstärkta kapitaltäckningsregler. Enligt förslaget ska de nya reglerna huvudsakligen träda i kraft den 1 augusti 2014. Förslaget ger FI bemyndigande att besluta om ett flertal frågor som sammantaget har en stor påverkan på bankernas kapitalkrav. FI ger nu besked om hur kapitalkraven kommer att vara utformade.

FI:s besked kan sammanfattas enligt följande:

- FI genomför överenskommelsen mellan Sveriges riksbank, Finansdepartementet och FI om högre kapitalkrav för systemviktiga banker (den så kallade novemberöverenskommelsen från 2011) på så sätt att de fyra svenska storbankerna åläggs en systemriskbuffert på 3 procent i kärnprimärkapital från den 1 januari 2015 och ytterligare 2 procent i kärnprimärkapitalkrav inom ramen för pelare 2.
- FI anser att den kontracykliska kapitalbufferten ska aktiveras i Sverige givet nuvarande ekonomiska förutsättningar. FI kommer att samråda med andra relevanta myndigheter och inhämta synpunkter från berörda innan nivån fastställs.
- FI höjer riskviktsgolvet för svenska bolån till 25 procent (från nuvarande 15 procent).

- Finanstilsynet i Norge planerar att skärpa kraven på riskvikterna för norska bolån. På grund av detta avser FI att inom ramen för pelare 2 höja riskvikterna för norska bolån på ett likartat sätt för de svenska företag som är aktiva på den norska bolånemarknaden. Efter att Finanstilsynet har redogjort för den slutliga utformningen av de skärpta kraven kommer FI redogöra för hur FI:s genomförande av höjningen av riskvikterna kommer att vara utformad och hur stor höjningen blir.
- FI genomför den samlade kapitalbedömningen i pelare 2, det vill säga bedömningen av företagens individuella kapitalbehov, på så sätt att ett kapitalkrav i pelare 2 alltid tillkommer utöver kapitalkravet enligt de generella kapitalkraven i pelare 1. FI avser dock i normalfallet inte fatta ett formellt beslut om kapitalkravet i pelare 2. Så länge ett formellt beslut inte är fattat påverkar kapitalkravet i pelare 2 inte den nivå vid vilken de automatiska utdelningsrestriktioner som är kopplade till det kombinerade buffertkravet träder in.

Sammantaget innebär genomförandet av de förstärkta kapitaltäckningsreglerna en tydlig skärpning av kapitalkraven för svenska banker, i synnerhet för de systemviktiga storbankerna. Det totala kapitalbaskravet för de fyra storbankerna uppskattas variera mellan 18,7 och 24,5 procent och det totala kärnprimärkapitalkravet uppskattas variera mellan 14,5 och 19,3 procent.¹ FI bedömer att de svenska bankerna kommer att kunna uppfylla kraven. Behovet av fortsatta anpassningar gör samtidigt att vissa banker fortfarande behöver vara konservativa i sin kapitalplanering och visa återhållsamhet med åtgärder som minskar deras motståndskraft, som vinstutdelningar och aktieåterköp.

Samtidigt kan det konstateras att det internationella arbetet att ytterligare förstärka kapitaliseringen i banksystemet fortskrider. Bland annat kommer ett mått för bruttosoliditet att införas, eventuellt som ett tvingande krav från och med 2018. Baselkommittén arbetar också med att ta fram förslag för att likrikta riskviktsberäkningarna i syfte att begränsa skillnaderna mellan olika bankers interna modeller. En annan viktig aspekt är hur EU:s krishanteringsdirektiv kommer att genomföras och tillämpas eftersom det därigenom kan ställas krav på den förlustbärande kapacitet som en systemviktig bank ska ha om den blir föremål för avveckling.

Eventuella synpunkter på ställningstagandena lämnas till FI senast den 30 juni 2014.

¹ Uppskattning baserat på ett flertal antaganden som redovisas i konsekvensanalysen i avsnitt 7.

1	Introduktion och bakgrund.....	5
1.1	Syfte.....	5
1.2	Synpunkter och genomförande.....	5
1.3	Bakgrund.....	5
1.4	Kapitalkravets beståndsdelar.....	7
1.5	Övergripande rättsliga förutsättningar.....	8
2	Den samlade kapitalbedömningen i pelare 2.....	10
2.1	Introduktion och bakgrund.....	10
2.2	Grundläggande rättsliga förutsättningar.....	11
2.3	Generellt om FI:s ställningstaganden.....	13
2.4	Grundläggande metodval för bedömningen av pelare 2 baskrav.....	14
2.5	Bedömning av kapitalplaneringsbufferten.....	16
2.6	Basel 1-golvet, pelare 2 baskrav och kapitalplaneringsbufferten.....	22
2.7	Typ av kapital.....	24
2.8	FI:s beslutsfattande.....	26
2.9	Genomlysning.....	31
3	Kapitalkrav för systemviktiga banker.....	33
3.1	Bakgrund.....	33
3.2	Övergripande beskrivning av kapitalkraven för systemrisk.....	34
3.3	Systemriskbufferten.....	35
3.4	Särskilt kapitalbaskrav för systemrisk i pelare 2.....	40
3.5	Buffert för globalt systemviktiga företag.....	42
3.6	Buffert för övriga systemviktiga institut.....	42
3.7	Sammanfattning av kapitalkraven för systemviktiga banker.....	43
4	Höjning av riskviktsgolvet för svenska bolån.....	44
4.1	Introduktion.....	44
4.2	Bakgrund.....	44
4.3	FI:s ställningstagande.....	46
4.4	Rättsliga förutsättningar.....	47
4.5	Skälen för FI:s ställningstagande.....	49
4.6	Beskrivning av beräkningsmetoden.....	53
4.7	Ikraftträdande.....	57
4.8	Riskviktsgolvets tillämpning för utländska filialer.....	57
5	Den kontracykliska kapitalbufferten.....	58
5.1	Introduktion.....	58

5.2	Bakgrund	58
5.3	Rättsliga förutsättningar	59
5.4	Metod för fastställandet av den kontracykliska kapitalbufferten	61
5.5	Beskrivning av Baselkommitténs standardmetod.....	63
5.6	Det kontracykliska buffertvärdet och buffertriktvärdet för Sverige ...	64
5.7	Ömsesidighet och fastställande av kontracykliskt buffertvärde för tredje land.....	75
5.8	Beräkningen av det företagsspecifika kontracykliska buffertvärdet ..	78
5.9	FI:s beslutsprocess för fastställandet av det kontracykliska buffertvärdet och buffertriktvärdet.....	78
6	Riskvikter för norska bolån	79
6.1	Introduktion	79
6.2	Bakgrund	79
6.3	FI:s inställning till Finanstilsynets begäran	79
6.4	Överenskommelse inom ramen för tillsynskollegier.....	80
7	Konsekvensanalys.....	82
7.1	Introduktion	82
7.2	Effekter för de finansiella företagen.....	82
7.3	Konsekvenser för konkurrensen och marknaden.....	90
7.4	Konsekvenser för icke-finansiella företag och hushåll.....	91
7.5	Samhällsekonomiska konsekvenser	91
7.6	Slutsats.....	94

1 Introduktion och bakgrund

1.1 Syfte

En viktig slutsats från den senaste finanskrisen var att det behövs betydligt mer kapital i banksektorn. Denna promemoria beskriver Finansinspektionens (FI) ställningstaganden för ett flertal av de kapitalkravsbestämmelser som FI föreslås få bemyndigande att besluta om. Gemensamt för de frågor som här omfattas är att de är av stor vikt för det totala kapitalbaskravet för företagen och att genomförandet i första hand inte sker genom föreskrifter utan genom beslut eller praxis. Frågorna omfattar bland annat genomförandet av den så kallade novemberöverenskommelsen, det vill säga FI:s, Finansdepartementets och Sveriges riksbanks överenskommelse om nya kapitalkrav för svenska banker som offentliggjordes i november 2011.²

Frågorna som behandlas är storleken på systemriskbufferten, metod för och storleken på den kontracykliska kapitalbufferten samt genomförandet av den samlade kapitalbedömningen i pelare 2. I den samlade kapitalbedömningen behöver FI även ta hänsyn till systemrisk. Detta påverkar den samlade kapitalbedömningen för de mest systemviktiga företagen och bedömningen av kapitalkravet för exponeringar mot bolån.

I denna promemoria används begreppet företag eller kreditföretag för alla institut (banker, kreditmarknadsföretag och värdepappersbolag) som omfattas av kapitaltäckningsreglerna.

1.2 Synpunkter och genomförande

De ställningstaganden som FI beskriver i denna promemoria kommer i slutändan att genomföras via olika förfaranden. De frågor som rör pelare 2 genomförs i FI:s tillsynsprocesser och de frågor som rör buffertkraven genomförs via formella beslut eller föreskrifter. Dessa processer beskrivs utförligare i anslutning till respektive ställningstagande. FI ger nu berörda möjlighet att lämna eventuella synpunkter på de ställningstaganden som redovisas här. Eventuella synpunkter ska lämnas senast den 30 juni 2014. FI kommer därefter att upprätta en slutlig version av denna promemoria.

1.3 Bakgrund

1.3.1 *Nyttan av högre kapitalkrav*

I jämförelse med andra företag har banker och andra kreditföretag en hög skuldsättning, det vill säga en låg andel eget kapital i förhållande till övrig finansiering. Det är normalt lönsamt för dessa företags ägare att finansiera verksamheten med en stor andel lån. Det beror till stor del på statens

² Se Nya kapitalkrav för svenska banker, pressmeddelande på fi.se, 25 november 2011.

underförstådda (implicita) och uttryckliga (explicita) garantier för banksystemet.

Den höga skuldsättningsgraden innebär att risken för fallissemang är påtaglig. Samtidigt är en väl fungerande finansiell marknad central för samhällsekonomin. Det finns därför ett betydande samhällsintresse i att kreditföretagen har tillräckligt med kapital som kan täcka (absorbera) förluster.

1.3.2 Basel 3-överenskommelsen och genomförandet i EU

Finanskrisen som bröt ut 2007 ledde till kraftfulla insatser för att värna den finansiella stabiliteten. I en deklaration från G20-mötet i Pittsburgh år 2009 presenterades en global överenskommelse om åtgärder för att bland annat förbättra kapitaliseringen av banksystemen. I december 2010 gav sedan Baselkommittén för banktillsyn (Baselkommittén) ut ett nytt ramverk för banker, den så kallade Basel 3-överenskommelsen.³

Basel 3-överenskommelsen innehöll ett stort antal åtgärder för att komma tillrätta med svagheter i de globala finansiella regleringarna. Åtgärderna riktade sig både mot finansierings- och likviditetsrisker och mot bankernas alltför svaga kapitalisering. De frågor som hanteras i denna promemoria är avgränsade till kapitaliseringen. På detta område kan Basel 3 enklast sammanfattas med att de nya reglerna kräver att bankerna håller mer kapital och att kapitalet ska vara av bättre kvalitet.

EU har valt att genomföra Basel 3-överenskommelsen som bindande regler. EU-kommissionen presenterade i juli 2011 förslag till ett nytt direktiv och en ny förordning som ska ersätta de tidigare gällande direktiven på området. Kapitaltäckningsdirektivet⁴ och tillsynsförordningen⁵ antogs av Europaparlamentet och Europeiska rådet den 26 juni 2013 och gäller från och med den 1 januari 2014.

1.3.3 EU-harmonisering och nationella åtgärder

Tillsynsförordningen består av i grunden så kallade fullt harmoniserade regler. Full harmonisering innebär att de enskilda medlemsländerna varken får tillämpa mindre strikta eller mer strikta regler än de som anges i EU:s regelverk. Förbudet mot att tillämpa striktare regler skiljer sig från

³ Basel 3: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems, December 2010, samt uppdateringen i juni 2011, www.bis.org

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag, om ändring av direktiv 2002/87/EG och om upphävande av direktiv 2006/48/EG och 2009/49/EG.

⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 av den 26 juni 2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av förordning (EU) nr 648/2012.

Baselöverenskommelserna, som är överenskommelser om minimiregler. Syftet med att till fullo harmonisera reglerna inom EU är att främja EU:s gemensamma inre marknad för finansiella tjänster. För att de behöriga myndigheterna i respektive EU-land ändå ska kunna anpassa kapitalkraven till nivån på systemriskerna (ibland kallade makrotillsynsrisker) i landet och till risken i enskilda företag, finns det dock vissa specifika bestämmelser som innehåller både möjligheter och skyldigheter att tillämpa striktare regler.

I de EU-förhandlingar som föregick antagandet av kapitaltäckningsdirektivet och tillsynsförordningen företrädde Sverige en linje som innebar att de enskilda medlemsländerna skulle ha möjlighet att tillämpa striktare kapitalkrav om de bedömde att det var nödvändigt för att värna landets finansiella stabilitet. Dessa synpunkter vann också stöd hos rådet och Europaparlamentet. Förhandlingslinjen innebar att man såg ett behov av att balansera önskemålet om att harmonisera regleringen för att främja den inre marknaden och behovet av att främja den finansiella stabiliteten genom att på nationell nivå ha möjlighet att adressera lands- och företagsspecifika risker.

Bakgrunden till Sveriges förhandlingslinje var bland annat den tidigare nämnda novemberöverenskommelsen, som innebar att de svenska storbankerna ska ha högre kapitalkrav. I samband med att överenskommelsen presenterades framhölls att de svenska bankerna är mycket stora i förhållande till den svenska ekonomin och att de i stor utsträckning finansierar sig på de internationella kapitalmarknaderna. Dessa förhållanden bedömdes innebära särskilda utmaningar för att upprätthålla den finansiella stabiliteten i Sverige.

EU-regelverkets specifika möjligheter och skyldigheter att tillämpa striktare regler, för att anpassa kapitalkravet till nivån på systemriskerna i landet och till risken i enskilda företag, förutsätter att en myndighet utses att bedöma nivån på dessa risker. I Sverige är det FI som föreslås göra dessa bedömningar och fatta de beslut som följer därav.

1.4 Kapitalkravets beståndsdelar

Kapitalbaskravet i det nya regelverket består av flera olika beståndsdelar. Delarna presenteras kortfattat och översiktligt i detta avsnitt. Mer detaljer ges i promemorians övriga avsnitt.

För det första finns liksom tidigare ett *minimikapitalkrav*, beräknat enligt de detaljerade regler som anges i tillsynsförordningen. Detta kapitalkrav uppgår alltid till 8 procent av företagets riskvägda exponeringsbelopp.

Det nya kapitalkravsdirektivet introducerar utöver detta en ny typ av kapitalkrav som inte fanns i det tidigare regelverket, nämligen ett antal buffertkrav. Buffertkraven utgörs av fem olika buffertar:

- *Kapitalkonserveringsbufferten* uppgår till 2,5 procent av de riskvägda tillgångarna och gäller för alla företag.
- Nivån på den *kontracykliska kapitalbufferten* bestäms på nationell nivå av en utsedd myndighet vad avser kreditexponeringarna för respektive land och varierar därmed mellan företagen och över tid.
- Dessutom finns det tre buffertar för systemrisk; *systemriskbufferten*, *kapitalbufferten för globala systemviktiga institut* och *kapitalbufferten för övriga systemviktiga institut*. Vilka företag som ska omfattas av buffertarna för systemrisk liksom nivån på dessa buffertkrav bestäms huvudsakligen på nationell nivå och varierar alltså mellan företagen.

Slutligen ska den behöriga myndigheten, på samma sätt som tidigare, göra en individuell samlad kapitalbedömning av kapitalkravet för varje enskilt företag. Det extra kapitalbaskrav som denna bedömning resulterar i benämns *särskilt kapitalbaskrav* i regelverket, men kallas ofta för kapitalkravet enligt *pelare 2*. Detta till skillnad från de tidigare beskrivna kapitalkraven som ofta benämns kapitalkrav enligt *pelare 1*.

1.5 Övergripande rättsliga förutsättningar

EU har genomfört Basel 3-överenskommelsen som bindande regler genom tillsynsförordningen och kapitaltäckningsdirektivet .

Tillsynsförordningen innehåller tillsynskrav som de företag som omfattas, det vill säga kreditinstitut och värdepappersföretag, ska uppfylla. Därmed avses de krav som företagen måste uppfylla i fråga om kapital, likviditet, stora exponeringar, bruttosoliditet och rapportering. I tillsynsförordningen har även införts möjligheter för medlemsstaterna eller behöriga nationella myndigheter att använda ett antal specifika makrotillsynsåtgärder för att motverka systemriskerna på nationell nivå. Tillsynsförordningen är direkt tillämplig i Sverige, det vill säga gäller som svensk lag så snart den trätt i kraft utan att några åtgärder behöver vidtas för att genomföra den.

Det nya kapitaltäckningsdirektivet innehåller bestämmelser om bland annat behöriga myndigheters metoder för att utöva tillsyn över företagen, bolagsstyrningsfrågor, krav på företagets riskhanteringssystem, sanktioner vid överträdelser av regelverket och bestämmelser om kapitalbuffertar.

Kapitaltäckningsdirektivet är till skillnad mot tillsynsförordningen inte direkt tillämplig i Sverige utan måste genomföras i svensk rätt. Regeringen överlämnade den 3 april 2014 den lagrådsremiss om förstärkta kapitaltäckningsregler som innehåller de lagförslag genom vilka direktivet föreslås genomföras i Sverige. Lagrådsremissen innehåller bland annat ett förslag till lag om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag och ett förslag till lag om kapitalbuffertar. Dessa lagförslag innehåller i sin tur

bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela vissa föreskrifter. I lagförslagen anges att FI ska utses till behörig myndighet. Det är mot den bakgrunden som FI:s ställningstaganden i denna promemoria ska ses.

Europeiska bankmyndigheten (Eba) ges genom kapitaltäckningsdirektivet och tillsynsförordningen i uppdrag att inom vissa områden utarbeta förslag till bindande tekniska standarder som ska antas av EU-kommissionen innan de träder i kraft. Dessa tekniska standarder kommer sedan de antagits av kommissionen och trätt i kraft att ha samma bindande verkan som lag i Sverige. Därutöver ges Eba och i vissa sällsynta fall Europeiska systemrisknämnden (ESRB) möjlighet att meddela riktlinjer och rekommendationer. Ebas riktlinjer och rekommendationer är inte rättsligt bindande, men nationella tillsynsmyndigheter och de institut som omfattas ska ”med alla tillgängliga medel söka följa dessa”.⁶ FI anser att riktlinjer från de europeiska tillsynsmyndigheterna riktade till behöriga myndigheter eller finansmarknadsaktörer är att jämföras med svenska allmänna råd.⁷

⁶ Artikel 16.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1093/2010 av den 24 november 2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet.

⁷ Genomförande av de europeiska tillsynsmyndigheternas riktlinjer och rekommendationer, promemoria publicerad på fi.se den 18 februari 2013, Fi Dnr 12-12289.

2 Den samlade kapitalbedömningen i pelare 2

2.1 Introduktion och bakgrund

2.1.1 Introduktion

Detta avsnitt syftar till att beskriva FI:s ställningstaganden i ett antal grundläggande frågor som rör genomförandet av de regler som styr FI:s samlade bedömning av enskilda företags risker och kapitalbehov, den samlade kapitalbedömningen. Denna sker inom ramen för den så kallade pelare 2.

FI avser att senare under 2014 publicera ytterligare dokument i frågor som rör pelare 2, dels ett vägledningsdokument som avser företagens interna kapitalutvärdering, dels dokument som avser FI:s mer detaljerade metoder för att bedöma enskilda risktyper inom ramen för den samlade kapitalbedömningen. (För en förklaring av de olika begreppen, se avsnitt 2.1.2.)

2.1.2 Allmänt om pelare 2

Pelare 2 kompletterar de i tillsynsförordningen detaljreglerade kapitalkravsberäkningarna som ofta benämns pelare 1. Pelare 2 är samlingsnamnet för de regler som styr företagens *interna kapitalutvärdering* och FI:s *översyns- och utvärderingsprocess*, i vilken FI:s *samlade kapitalbedömning* utgör en viktig del.

De ställningstaganden som FI gör i detta avsnitt berör den del av pelare 2 som utgör FI:s samlade kapitalbedömning. Ställningstagandena kommer rimligen också att påverka hur företagen väljer att utforma sin interna kapitalutvärdering.

Varje företag som omfattas av reglerna om kapitaltäckning ska göra en så kallad intern kapitalutvärdering. Den ska genomföras på såväl solonivå som konsoliderad nivå, det vill säga för företaget i sig respektive för den grupp som företaget ingår i. Den behöver också regelbundet revideras för att hållas aktuell. Utvärderingen syftar till att belysa de risker som företaget är eller kan komma att bli exponerat för, hur dessa risker hanteras och därmed det kapital som företaget behöver. I FI:s översyns- och utvärderingsprocess ingår en bedömning av företagets interna kapitalutvärdering.

FI:s samlade kapitalbedömningar utgår från en allsidig analys av företaget. Förutom att en bedömning görs av i vilken utsträckning företaget behöver hålla extra kapital för att täcka risker eller riskelement som inte täcks av pelare 1 (detta extra kapital benämns fortsättningsvis *pelare 2 baskrav*), gör FI också en bedömning av företagets behov av att hålla en så kallad *kapitalplaneringsbuffert*. I pelare 2 baskravet kan i särskilda fall också ingå extra kapitalbaskrav för brister i styrformer, processer och rutiner.

2.1.3 Regelverkets omfattning

Reglerna gäller alla företag som omfattas av kapitaltäckningsregelverket, oavsett storlek. De gäller både på solonivå och på konsoliderad nivå. De ställningstaganden som görs i detta avsnitt avseende enskilda företag gäller därför också på gruppnivå för berörda företagsgrupper.

FI:s översyns- och utvärderingsprocess, i vilken den samlade kapitalbedömningen ingår, är för de allra största företagsgrupperna betydligt grundligare och mer omfattande, än för de mindre företagen. För de största företagsgrupperna och företagen fastställs en samlad kapitalbedömning åtminstone årligen. För de flesta av de mindre företagen och företagsgrupperna däremot genomförs den samlade kapitalbedömningen mer sällan, detta så länge det inte finns någon indikation på betydande risker för den fortlöpande ekonomiska sundheten eller bristande efterlevnad av regelverk. Detsamma gäller på solonivå för de flesta av de företag som ingår i stora företagsgrupper.

2.2 Grundläggande rättsliga förutsättningar

2.2.1 EU-rättslig reglering

Reglerna om pelare 2 finns i artiklarna 73–110 i kapitaltäckningsdirektivet.⁸ Kapitaltäckningsdirektivet är till skillnad mot tillsynsförordningen inte direktverkande i Sverige utan måste genomföras i svensk rätt. I de avsnitt i promemorian som behandlar de rättsliga förutsättningarna för genomförandet av pelare 2 i Sverige refereras därför till regeringens lagrådsremiss om förstärkta kapitaltäckningsregler som överlämnades till Lagrådet den 3 april 2014 och särskilt dess förslag till lag om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag och till lag om kapitalbuffertar.

2.2.2 Svensk lag

Enligt regeringens förslag i lagrådsremissen ska direktivsbestämmelserna om pelare 2 genomföras i svensk rätt genom 2 kap. i förslaget till lag om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag, 6 kap. 1–3, 4a–b och 5 §§ lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse (LBF), 8 kap. 3–8 §§ lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden (LVM) och en kommande förordning om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag.

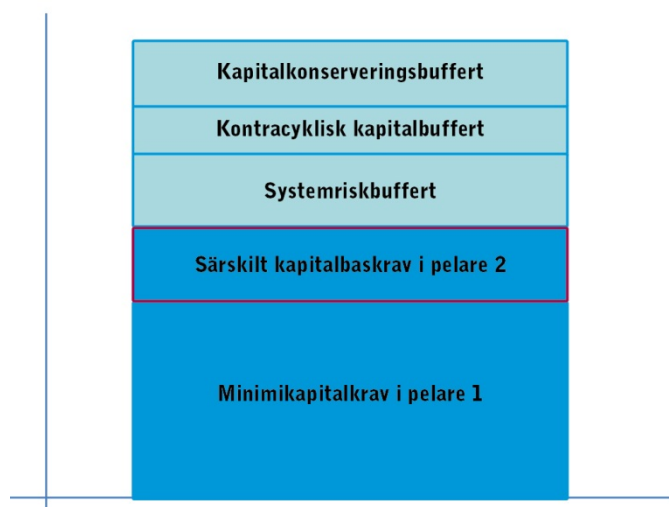
Bestämmelsen om särskilt kapitalbaskrav, 2 kap. 1 § förslaget till lag om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag, ger FI rätt att besluta att ett företag ska ha ett kapitalbaskrav utöver den miniminivå som annars gäller (det vill säga utöver vad som krävs enligt tillsynsförordningen och

⁸ Pelare 2 används inte som ett formellt begrepp i EU-regelverket. Det är ett begrepp som introducerats och används av Baselkommittén för banktillsyn.

förslaget till lag om kapitalbuffertar). FI har rätt att besluta om ett särskilt kapitalbaskrav om FI i samband med en översyn och utvärdering anser att det behövs för att täcka risker som företaget är eller kan bli exponerat för och risker som företaget utsätter det finansiella systemet för.⁹ Beslut om ett särskilt kapitalbaskrav kan dessutom fattas om företaget inte uppfyller kraven i 6 kap. 1–3, 4 a, 4 b och 5 §§ LBF om bland annat soliditet och likviditet, riskhantering och genomlysning eller motsvarande bestämmelser i LVM (8 kap. 3–8 §§ LVM).

Det framgår av den nämnda bestämmelsen i 2 kap. 1 § förslaget till lag om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersföretag att ett formellt beslutat särskilt kapitalbaskrav tillkommer utöver både minimikapitalkravet och kapitalbuffertarna. I 2 kap. 2 § i samma lagförslag anges vidare att ett företag som inte uppfyller kapitalkraven enligt lagen om kapitalbuffertar men uppfyller övriga kapitalkrav (pelare 1 och särskilt kapitalbaskrav enligt pelare 2) kan drabbas av vissa ingripanden. Detta innebär med andra ord att det särskilda kapitalbaskravet utgör en utökning av minimikapitalkravet och alltså skjuter det kombinerade buffertkravet uppåt, i enlighet med diagram 2.1 nedan.¹⁰

2.1 Det särskilda kapitalbaskravets placering i förhållande till minimikapitalkrav och buffertkrav i pelare 1 i förslaget till lag om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag



I diagram 2.1 ovan, och även fortsättningsvis i detta avsnitt, illustreras de tre olika buffertarna för systemrisk – buffert för globala systemviktiga institut, buffert för övriga systemviktiga institut och systemriskbuffert – som en sammanhållen buffert som i detta avsnitt går under benämningen systemriskbuffert. Buffertens storlek, som den är angiven i diagrammet, ska inte ses som en indikation på det faktiska genomförandet av dem. Hur de tre

⁹ FI:s översyn- och utvärderingsprocess kommer enligt lagrådsremissen regleras närmare i en förordning om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersbolag.

¹⁰ Se avsnitt 7.2.11 i lagrådsremissen.

olika buffertarna för systemrisk fungerar och hur de kommer att genomföras i Sverige, beskrivs i stället i avsnitt 3. Storleken på det särskilda kapitalbaskravet i pelare 2 i diagrammet är enbart ett exempel och ska inte heller det ses som indikativt för den faktiska storleken, som varierar mellan företagen och över tid. Detsamma gäller storleken på den kontracykliska kapitalbufferten.

2.2.3 Ebas riktlinjer

Eba ges i artikel 107.3 kapitaltäckningsdirektivet i uppdrag att utfärda riktlinjer till de nationella tillsynsmyndigheterna i syfte att specificera de gemensamma förfarandena och metoderna för översyns- och utvärderingsprocessen. Dessa riktlinjer ska vara färdigställda senast den 31 december 2014 och Eba planerar att skicka ut ett utkast på remiss under sommaren 2014.

Vidare har Eba genom artikel 8.1 i den förordning som styr myndighetens verksamhet¹¹ fått i uppdrag att utarbeta en europeisk tillsynshandbok om tillsyn över finansiella institut i EU. Även denna handbok kan komma att ha viss inverkan på utformningen av FI:s översyns- och utvärderingsprocess och Eba avser färdigställa en första version av utvalda delar av handboken under 2014.

2.3 Generellt om FI:s ställningstaganden

2.3.1 Ställningstagandena i förhållande till EU-rätten

Det EU-regelverk och det svenska lagförslaget som styr pelare 2 och som övergripande beskrivits i avsnitt 2.2 lägger fast de grundläggande principerna för pelare 2, inklusive FI:s befogenheter. Lagförslagen och kapitaltäckningsdirektivet lämnar samtidigt ett visst utrymme åt FI, liksom åt övriga nationella tillsynsmyndigheter, att praktiskt utforma översyns- och utvärderingsprocessen inklusive den samlade kapitalbedömningen. Detta utrymme kommer dock ytterligare att begränsas av de riktlinjer som Eba utarbetar på området. FI deltar aktivt i arbetet med Ebas riktlinjer och har därmed möjlighet att vara med och påverka deras innehåll. Exakt hur Ebas riktlinjer slutligt kommer att vara utformade är ännu inte känt, men FI:s nuvarande bedömning är att även dessa kommer att lämna visst utrymme för de nationella tillsynsmyndigheterna vad gäller utformningen av sina processer.

Om det senare under året, då Ebas riktlinjer har färdigställts, mot förmodan skulle visa sig att de ställningstaganden som FI redovisar inte överensstämmer

¹¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1093/2010 av den 24 november 2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska bankmyndigheten), om ändring av beslut nr 716/2009/EG och om upphävande av kommissionens beslut 2009/78/EG. Se även Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1022/2013 av den 22 oktober 2013 om ändring av förordning (EU) nr 1093/2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska bankmyndigheten), när det gäller tilldelning av särskilda uppgifter till Europeiska centralbanken enligt rådets förordning (EU) nr 1024/2013.

med riktlinjerna, kommer FI att vara beredd att ompröva utformningen av sina processer.

2.3.2 Berörda områden

FI har identifierat fem områden som rör genomförandet av pelare 2-regelverket inom vilka FI bedömer att det finns behov av att tydliggöra hur FI avser att utföra den samlade kapitalbedömningen. FI:s ställningstaganden inom dessa fem områden kommer sammantaget att ha en betydande påverkan på vilken kapitalnivå företagen behöver hålla utöver pelare 1-kraven.

De fem områdena är:

- Grundläggande metodval för FI:s bedömning av pelare 2 baskrav
- Bedömning av kapitalplaneringsbufferten
- Basel 1-golvet, pelare 2 baskrav och kapitalplaneringsbufferten
- Typ av kapital
- FI:s beslutsfattande

I efterföljande avsnitt redogörs för FI:s ställningstagande inom respektive område tillsammans med de rättsliga förutsättningarna och skälen för FI:s ställningstagande. I vissa av avsnitten görs också vissa klargöranden om det praktiska genomförandet. Slutligen redovisas hur FI avser att bidra till en förbättrad genomlysning av den samlade kapitalbedömningen i pelare 2.

2.4 Grundläggande metodval för bedömningen av pelare 2 baskrav

2.4.1 Introduktion till frågeställningen

Lagstiftningen lämnar utrymme åt FI att utforma de metoder som ska ligga till grund för FI:s samlade kapitalbedömning i pelare 2. I följande avsnitt redovisas FI:s syn på hur kapitalkraven för de enskilda riskerna ska vägas samman till det totala pelare 2 baskravet. Det påverkar särskilt hanteringen av risker som också täcks av pelare 1. Den mer detaljerade bedömningen av nivån på risken för de enskilda riskområden, som genomförs i den samlade kapitalbedömningen, omfattas inte av detta ställningstagande.

2.4.2 FI:s ställningstagande

De risker som omfattas av pelare 2 baskravet tillkommer alltid *utöver* pelare 1. Det innebär att en enskild risk aldrig kommer bedömas vara lägre än vad pelare 1 anger. Dessutom tillkommer risker eller riskelement som pelare 1 inte täcker.

2.4.3 Rättsliga förutsättningar

FI ska enligt 2 kap. 1 § förslaget till lag om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag besluta att ett företag under vissa förutsättningar ska

uppfylla ett särskilt kapitalbaskrav *utöver* vad som krävs enligt tillsynsförordningen och förslaget till lag om kapitalbuffertar.¹²

Vidare bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen utser i 10 kap. 2 § 4 förslaget till lag om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersföretag att meddela föreskrifter om de omständigheter som ska beaktas vid fastställandet av en lämplig nivå för kapitalbasen i samband med en översyn och utvärdering av ett företag. Något förslag till en förordning med stöd av bemyndigandet har ännu inte presenterats. Av lagrådsremissen framgår dock att de detaljerade reglerna om hur ofta tillsynen i detta avseende ska ske och vad den ska omfatta inte bör framgå av lag utan regleras genom föreskrifter på lägre nivå än lag, såsom görs i dag i 29-30 §§ förordningen (2006:1533) om kapitaltäckning och stora exponeringar. I den förordningen regleras vilka områden FI ska bedöma inom ramen för översyns- och utvärderingsprocessen. Det står emellertid inte något om vilken metod som ska tillämpas i bedömningen. Denna fråga lämnas alltså till FI att bestämma.¹³

2.4.4 Skälen till FI:s ställningstagande

Av de rättsliga förutsättningarna framgår att FI har befogenhet att ålägga ett företag ett särskilt kapitalbaskrav och att bedömningen av storleken på det särskilda kapitalbaskravet ska baseras på FI:s översyns- och utvärderingsprocess. I denna process ingår en genomgång av samtliga substantiella risker som ett företag är eller kan komma att bli exponerat för och risker som ett institut medför för det finansiella systemet. Det faktum att bedömningen omfattar samtliga substantiella risker innebär att den omfattar både de risker som inte täcks av pelare 1 och de som täcks där. De risker som endast delvis eller inte alls täcks av pelare 1 ska i sin helhet täckas av vad FI benämner pelare 2 baskrav. FI menar att syftet med pelare 2 baskravet är detsamma som syftet med minimikapitalkravet i pelare 1. Den enda skillnaden är att medan pelare 1 är begränsat till de i pelare 1 specificerade riskerna och beräkningsmetoderna ska bedömningen av pelare 2 baskravet omfatta samtliga risker och riskelement.

Den samlade kapitalbedömningen i pelare 2 omfattar alltså både de risker som täcks av pelare 1 och de som inte gör det. FI anser att det är lämpligt att FI som tillsynsmyndighet och utfärdare av föreskrifter på området inte heller i pelare 2 frångår den av regelverket föreskrivna riskmätningmetoden, alltså beräkningen enligt pelare 1, för de risker och riskelement som täcks av pelare 1 så länge pelare 1 inte kan sägas underskatta den faktiska risken.

¹²Det kan därutöver vara värt att notera att enligt artikeln 104.1.d kapitaltäckningsdirektivet kan de behöriga myndigheterna även kräva att företag i samband med kapitalbaskraven tillämpar en särskild reserveringspolitik eller behandlar tillgångar på ett särskilt sätt. Detta ryms enligt lagrådsremissen inom FI:s befogenhet att förelägga företag att vidta olika former av åtgärder i t.ex. 15 kap. LBF.

¹³ Som tidigare påpekats har dock Eba bemyndigats att utfärda riktlinjer.

2.4.5 *Klargörande om den interna kapitalutvärderingen*

I motsats till FI väljer en del företag att hantera sin egen beräkning av kapitalbehovet, som genomförs i den interna kapitalutvärderingen, som en i förhållande till pelare 1 separat och parallell beräkning. Det innebär att slutresultatet av en sådan beräkning mycket väl kan innebära såväl ett lägre kapitalbehov som ett större kapital än vad som följer av pelare 1. Det är särskilt framträdande för de företag som räknar med betydande positiva effekter från diversifiering.

En del av översyns- och utvärderingsprocessen innebär att FI ska bedöma kvaliteten på företagets interna kapitalutvärdering. FI kan bedöma att ett företags interna kapitalutvärdering, det vill säga företagets *processer* för att bedöma sina risker, är tillfredsställande trots att FI anser att riskerna och därmed *kapitalbehovet* i pelare 2 baskrav är högre än vad företagets egna beräkningar i denna del kommer fram till. FI kan alltså inom ramen för samma översyns- och utvärderingsprocess bedöma att företagets interna kapitalutvärdering uppfyller de krav regelverket ställer, samtidigt som FI i sin samlade kapitalbedömning inte accepterar företagets slutsats angående den aggregerade nivån på risken och därmed nivån på kapitalbehovet.

2.5 **Bedömning av kapitalplaneringsbufferten**

2.5.1 *Introduktion till frågeställningen*

Den samlade kapitalbedömningen innehåller förutom en bedömning av storleken på pelare 2 baskravet också en bedömning av företagets behov av att hålla vad FI kallar kapitalplaneringsbuffert. Eftersom regelverket inte föreskriver hur storleken på kapitalplaneringsbufferten ska bedömas är det lämpligt att FI klargör sin syn på detta. Genomförandet av kapitaltäckningsdirektivet medför nya krav på företagen att hålla kapitalbuffertar i pelare 1. Det behöver därför klargöras hur kapitalplaneringsbufferten i pelare 2 förhåller sig till de nya kapitalbuffertarna, det vill säga om de helt eller delvis täcker samma risk och har samma syfte och därför helt eller delvis är överlappande.

2.5.2 *FI:s ställningstagande*

Det kapital som ett företag håller för att täcka kapitalkonserveringsbufferten får också användas för att täcka kapitalplaneringsbufferten, med undantag för den del som avser att täcka en *normal lågkonjunktur*.

Det kapital som ett företag håller för att täcka minimikapitalkrav och övriga buffertkrav får med det ovan angivna undantaget inte användas för att täcka kapitalplaneringsbufferten.

Kapitalplaneringsbufferten ska vara av sådan storlek att den åtminstone täcker de förluster som kan uppstå vid en *svårartad men inte osannolik* finansiell

påfrestning. Storleken på bufferten beräknas lämpligen genom scenarieanalyser/stresstester, som speglar ett sådant scenario.

2.5.3 Rättsliga förutsättningar

2.5.3.1 Kapitalplaneringsbufferten

Enligt 2 kap. 1 § förslaget till lag om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag, ska ett särskilt kapitalbaskrav åläggas när ett företag inte uppfyller kraven i bland annat 6 kap. 2 § LBF eller 8 kap. 4 § LVM.

Bestämmelsen i 6 kap. 2 § LBF och motsvarande bestämmelse i 8 kapitlet 4 § LVM reglerar kraven på företagens interna kapitalutvärdering och anger att företagen ska ha infört sunda, effektiva och heltäckande processer för att fortlöpande värdera och upprätthålla internt kapital som till belopp, slag och fördelning är tillräckligt för att täcka arten och nivån på de risker som de är eller kan bli exponerade för.

I förarbetena till nämnda lagar anges att bestämmelsen innebär att företagen bör ha inrättat strategier och metoder för att fortlöpande hålla kapitalet på en tillräcklig nivå (prop. 2006/07:5, sida 137.).

2.5.3.2 Kapitalbuffertarna i pelare 1

Kapitalbuffertarna regleras i förslaget till lag om kapitalbuffertar. Det finns fem olika buffertar, tre som syftar till att täcka systemrisk (buffert för globala systemviktiga institut, buffert för övriga systemviktiga institut och systemriskbuffert, vilka här tillsammans benämns systemriskbuffert i diagrammen) samt en kapitalkonserveringsbuffert och en kontracyklisk kapitalbuffert.

Företagen ska räkna fram det extra kapitalkrav som de ska uppfylla med anledning av buffertarna, det så kallade kombinerade buffertkravet. Om det kombinerade buffertkravet inte upprätthålls aktualiseras vissa specifika ingripandeåtgärder i form av bland annat utdelningsrestriktioner, se avsnitt 2.8.2.2 och 8 kap. i förslaget till lag om kapitalbuffertar.¹⁴

Syftet med kapitalbuffertarna, såsom buffertarna beskrivs i avsnitt 5.3.1 i lagrådsremissen, är att de ska kunna användas som tillfälliga stötdämpare för att täcka förluster vid dåliga tider och därmed förhindra att företagen bryter mot kapitalbaskraven i tillsynsförordningen. Denna skrivning motsvaras till viss del av kapitaltäckningsdirektivet, skäl 80 i ingressen, som anger att syftet med kapitalkonserveringsbufferten och den kontracykliska kapitalbufferten är att de ska kunna utnyttjas *under kritiska perioder*. Vad avser den kontracykliska kapitalbufferten framhålls även särskilt att den bör bemöta en cyklisk

¹⁴ Förutom de automatiska rättsliga konsekvenserna kan tillsynsmyndigheter överväga andra kompletterande ingripandeåtgärder, som anges i lag. Dessa ingripandemöjligheter kommer att utökas ytterligare i och med kommande genomförande av krishanteringsdirektivet.

systemrisk förknippad med i huvudsak alltför kraftig kredittillväxt i det finansiella systemet och att den därmed kommer att variera över tiden.

I avsnitt 7.2.9 i lagrådsremissen framgår att systemriskbufferten syftar till att förhindra eller minska långsiktiga icke-konjunkturbetingade systemrisker eller makrotillsynsrisker.

2.5.4 Skälen för FI:s ställningstagande

2.5.4.1 Kapitalplaneringsbuffertens förhållande till buffertkraven i pelare 1

Kravet på att företaget *fortlöpande* ska upprätthålla ett internt kapital som är tillräckligt innebär att företaget behöver hålla kapital utöver den nivå som innebär att alla risker och riskelement täcks, alltså utöver minimikravet enligt pelare 1 samt pelare 2 baskrav. Detta kallar FI för kapitalplaneringsbuffert.

Skulle företaget inte hålla en tillräcklig kapitalplaneringsbuffert bryter det mot 6 kap. 2 § LBF eller 8 kap. 4 § LVM. Det utgör grund för FI att besluta om ett särskilt kapitalbaskrav i enlighet med 2 kap. 1 § i förslaget till lag om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag.

Kapitalplaneringsbufferten är därför en del av det särskilda kapitalbaskravet om företaget bryter mot kravet att hålla en tillräcklig kapitalplaneringsbuffert, men endast då. Detta till skillnad från den del av det särskilda kapitalbaskravet som grundar sig i FI:s möjlighet att besluta att ett företag ska hålla kapital för att täcka risker eller riskelement som inte täcks av pelare 1, alltså pelare 2 baskrav. FI har rätt att fatta beslut om Pelare 2 baskrav även om företaget har en kapitalbas som är tillräckligt stor för att täcka dessa risker, se 2 kap. 1 § förslaget till lag om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag.

Såsom framgår av resonemanget ovan skiljer sig den rättsliga grunden för kravet på att hålla en kapitalplaneringsbuffert från grunden för kravet på att hålla övrigt pelare 2-kapital, det kapital som FI benämner pelare 2 baskrav. FI menar därför att kapitalplaneringsbufferten inte bör betraktas som en del av minimikravet på kapital, på det sätt som pelare 2 baskrav betraktas, utan som just en buffert. Det finns därför behov av att klargöra hur kapitalplaneringsbufferten samspelar med de buffertkrav som specificeras i förslaget till lag om kapitalbuffertar, nämligen kapitalkonserveringsbufferten, de tre buffertarna för systemrisk och den kontracykliska kapitalbufferten.

Kapitalkravet enligt pelare 1 och pelare 2 baskrav syftar till att täcka förluster som kan uppstå i en *mycket svår finansiell påfrestning* och utgör det yttersta skyddet för insättare och andra fordringsägare, stat och skattebetalare i en situation när banken riskerar att behöva avvecklas. Eftersom kapitalkravet ska upprätthållas fortlöpande måste företaget hålla en buffert för att inte mindre osannolika förluster ska leda till att kapitalkravet underskrids.

Syftet med kapitalkonserveringsbufferten är tydligt överlappande med kapitalplaneringsbuffertens, det vill säga att utgöra en marginal ner till minimikapitalkravet. Det är därför rimligt att det kapital som är avsatt för att täcka en kapitalkonserveringsbuffert också, åtminstone till en del, ska få användas till att täcka kapitalplaneringsbufferten. I avsnitt 5.3.1 i lagrådsremissen anges att kapitalkonserveringsbufferten likt de andra buffertarna ska kunna användas som en tillfällig stötdämpare för att täcka förluster vid dåliga tider och därmed förhindra att instituten bryter mot kapitalbaskraven i tillsynsförordningen. FI tolkar begreppet dåliga tider i ljuset av skäl 80 i ingressen till kapitaltäckningsdirektivet som anger att kapitalkonserveringsbufferten får användas *under kritiska perioder*. FI anser att begreppet *kritisk period* i detta sammanhang bör förstås som en finansiell påfrestning som går utöver en *normal lågkonjunktur*. FI utgår i sin kapitalbedömning ifrån att det värsta året under en normal lågkonjunktur inträffar ungefär vart sjunde år. Om företagets intjänning inte är tillräcklig för att täcka negativa finansiella påfrestningar under ett sådant år, behöver företaget hålla kapital utöver kapitalkonserveringsbufferten för att täcka detta.

Även om de tre buffertarna som syftar till att täcka systemrisk inte hanteras separat från kapitalkonserveringsbufferten (och den kontracykliska kapitalbufferten) i fråga om vilka rättsliga konsekvenser som ska inträda om det totala buffertkravet underskrids, är syftet med dessa buffertar tydligt skiljt från kapitalkonserveringsbuffertens och även från syftet med att hålla en kapitalplaneringsbuffert. FI menar därför att det kapital som hålls för att täcka de tre buffertarna för systemrisk inte får användas för att täcka kapitalplaneringsbufferten.

I skäl 80 i ingressen till kapitaltäckningsdirektivet anges att kapitalkonserveringsbufferten liksom den kontracykliska kapitalbufferten ska kunna utnyttjas under kritiska perioder. FI menar dock att syftet med den kontracykliska kapitalbufferten inte enbart kan fastställas med stöd av detta. FI anser att även om skälet i ingressen anger att den kontracykliska kapitalbufferten ska kunna utnyttjas under kritiska perioder innebär det faktum att denna buffert kommer att bestämmas av FI och variera över tid att dess syfte inte är att helt likställas med kapitalkonserveringsbuffertens. Vidare framhålls i lagrådsremissen att den kontracykliska kapitalbufferten avser att bemöta en cyklisk systemrisk förknippad med i huvudsak alltför kraftig kredittillväxt i det finansiella systemet (motsvarande skrivning återfinns i skäl 80 i ingressen till kapitaltäckningsdirektivet). För att ett eventuellt beslut att bestämma den kontracykliska bufferten till högre än noll ska ha den i regelverket avsedda effekten, nämligen att kapital byggs upp, kan inte samma kapital användas för att täcka den kontracykliska kapitalbufferten som för att täcka kapitalplaneringsbufferten. Detta eftersom kapitalplaneringsbufferten, i den utsträckning den överstiger kapitalkonserveringsbufferten, i annat fall skulle absorbera och därmed omintetgöra den avsedda kapitaluppbyggnaden.

2.5.4.2 *Bedömning av kapitalplaneringsbuffertens storlek*

I och med att FI anser att syftet med kapitalkonserveringsbufferten är tydligt överlappande med kapitalplaneringsbuffertens, som angetts ovan, kan beräkningen av kapitalplaneringsbuffertens storlek i praktisk bemärkelse betraktas som en kontroll av om kapitalkonserveringsbufferten är tillräckligt stor för det individuella företaget, det vill säga en bedömning av om företaget behöver hålla en buffert utöver kapitalkonserveringsbufferten.

FI anser att storleken på kapitalplaneringsbufferten ska bestämmas utifrån buffertens syfte, som är att fortlöpande hålla kapitalet på en tillräcklig nivå. Mot den bakgrunden behöver det skydd som kapitalplaneringsbufferten utgör inte vara lika starkt som det skydd det övriga kapitalkravet ska utgöra. Minimikapitalkravet kan beskrivas syfta till att täcka de förluster som kan uppstå i en *mycket svår* finansiell påfrestning. Det scenario som kapitalplaneringsbufferten ska täcka kan med ord beskrivas som en *svårartad men inte osannolik* finansiell påfrestning. En sådan mer regelbundet återkommande finansiell påfrestning kan exempelvis motsvaras av en djup och utdragen lågkonjunktur i kombination med stora tillgångsprisfall.

Kapitalplaneringsbufferten ska utgöra ett skydd mot en sjunkande kapitaltäckning, det vill säga mot förluster och ökande riskvägt exponeringsbelopp, och det underskridande av kapitalkravet som kan följa därav. Den omfattar därför alla de risker, och samma risker, som pelare 1 och pelare 2 baskrav omfattar. Mot den bakgrunden kan det vara på sin plats att klargöra att kapitaltäckningsregelverket i och med detta kräver att företaget ska ha kapital för att täcka samma risker två gånger.

2.5.5 *Klargörande om det praktiska genomförandet*

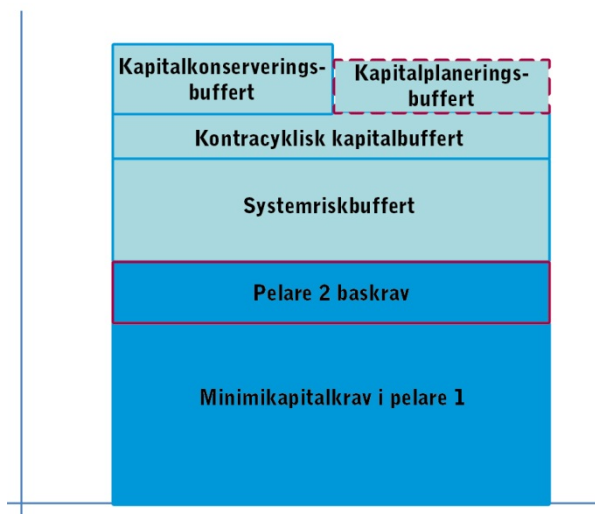
En beräkning av storleken på en kapitalplaneringsbuffert sker ofta genom att ett så kallat stresstest av företagets resultaträkning, balansräkning och i slutändan kapitaltäckning genomförs. (Likviditeten kan också testas i samma övning, men denna del behandlas inte här.) Stresstestet går ut på att simulera hur alla materiella poster påverkas vid en *svårartad men inte osannolik* finansiell påfrestning. Ett sådant test skräddarsys lämpligen för att specifikt testa de svaga punkter som ett visst företag har, snarare än att testet utgår från ett mer generellt svårartat scenario. Ur FI:s perspektiv finns det dock poänger med att applicera samma scenario på alla företag av en viss typ, eftersom det underlättar en rättvis jämförelse. Scenariot ska lämpligen löpa över den kapitalplaneringshorisont som företagen tillämpar, vilket vanligtvis är åtminstone tre år. I denna typ av beräkning ska hänsyn även tas till företagets intjäningsförmåga. Ett företag som har en hög förmåga att generera intjäning – och kanske till och med under något år generera vinst också under ett svårartat men inte osannolikt scenario – kommer alltså att ha behov av en mindre kapitalplaneringsbuffert, allt annat lika. I slutändan avgörs kapitalplaneringsbuffertens minsta storlek av hur mycket företagets kapitaltäckning försämras som mest under scenariot.

För att kunna säkerställa att företaget klarar en *normal lågkonjunktur* utan att använda kapitalkonserveringsbufferten behöver företaget också bedöma hur kapitaltäckningen kan tänkas påverkas i ett sådant scenario. Företag som har en god intjäningsförmåga kan tänkas generera ett positivt resultat också under en normal lågkonjunktur och i sådana fall behöver företaget inte avsätta någon kapitalbas; intjäningen är skydd nog under förutsättning att de riskvägda tillgångarna inte ökar motsvarande eller mer. Företag med en något svagare intjäningsförmåga kan däremot ha behov av att hålla en viss kapitalbas för att klara den försämring av kapitaltäckningen som inträffar också under en normal lågkonjunktur.

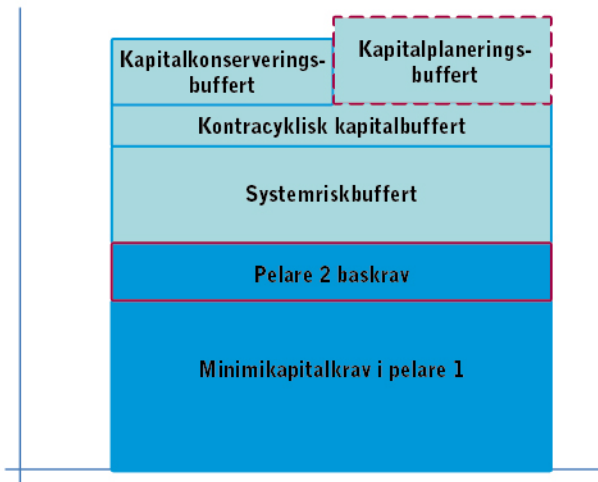
Detta kapitalbehov tillkommer inte utöver kapitalplaneringsbufferten, som ju ska spegla kapitalbehovet under en svårartad men inte osannolik finansiell påfrestning, utan utgör en del av denna. Det måste dock beräknas separat för att säkerställa att företaget inte behöver använda kapitalkonserveringsbufferten under en normal lågkonjunktur.

I nedanstående diagram ges två olika exempel på hur kapitalplaneringsbufferten kan påverka företagets totala kapitalnivå.

2.2 Totalt kapitalbehov med en kapitalplaneringsbuffert som understiger kapitalkonserveringsbufferten



2.3 Totalt kapitalbehov med en kapitalplaneringsbuffert som överstiger kapitalkonserveringsbufferten



2.6 Basel 1-golvet, pelare 2 baskrav och kapitalplaneringsbufferten

2.6.1 Introduktion till frågeställningen

Som FI tidigare har meddelat kommer det så kallade Basel 1-golvet, som omfattar de företag som har tillstånd att använda en intern modell för att beräkna kapitalkrav, att fortsätta tillämpas till och med 2017.¹⁵ Golvet utgör en säkerhetspärr för den lägsta nivån på kapitalbasen och är ett separat och parallellt beräknat kapitalkrav. I FI:s promemoria om Basel 1-golvet angavs att samma kapital som täcker de nya buffertkraven (systemriskbuffertar, kapitalkonserveringsbuffert och kontracyklisk kapitalbuffert) också får användas för att täcka Basel 1-golvet. I promemorian angavs dock inte hur pelare 2 baskrav och kapitalplaneringsbufferten förhåller sig till Basel 1-golvet. Detta är inte heller uttryckligen reglerat. Det finns därför ett behov av att FI klargör sin ståndpunkt i denna fråga.

2.6.2 FI:s ställningstagande

Samma kapital som används för att täcka pelare 2 baskrav får också användas för att täcka Basel 1-golvet. Det kapital som täcker kapitalplaneringsbufferten får dock inte användas för att täcka Basel 1-golvet.

2.6.3 Rättsliga förutsättningar

Basel 1-golvet regleras i artikel 500 tillsynsförordningen. Av bestämmelsen framgår att företag som använder interna modeller ska ha en kapitalbas som vid varje tillfälle är minst lika med 80 procent av det totala minsta kapitalbasbelopp som företag skulle ha varit skyldiga att upprätthålla enligt

¹⁵ Se promemorian Finansinspektionens hantering av Basel 1-golvet. Publicerad på fi.se den 18 mars 2014, Fi Dnr 13-13990.

kapitaltäckningslagen från 1994, genom vilken Basel 1-överenskommelsen införlivades i svensk rätt.

Det saknas uttrycklig reglering av hur Basel 1-golvet förhåller sig till pelare 2 baskrav och till kapitalplaneringsbufferten.

2.6.4 Skälen för FI:s ställningstagande

2.6.4.1 Pelare 2 baskrav

Som tidigare beskrivits anger regelverket att pelare 2 baskrav utgör en del av minimikapitalkravet, när detta särskilda kapitalbaskrav formellt har beslutats, och att det kapital som täcker pelare 2 baskrav inte kan användas för att täcka det kombinerade buffertkravet. Golvberäkningen utgör å sin sida ett helt parallellt och separat kapitalkrav jämfört med kapitalkravsberäkningen enligt huvudregeln.

Eftersom det kapitalkrav som Basel 1-golvet utgör är ett parallellt och separat krav i förhållande till kapitalkravet beräknat med huvudregeln och eftersom pelare 2 baskrav ska utgöra en del av minimikapitalkravet som det bestäms enligt huvudregeln anser FI att det är rimligt att pelare 2 baskrav också beräknas separerat från och parallellt med Basel 1-golvet. På så vis tydliggörs också att golvets syfte är att utgöra en säkerhetsspärre för den totala kapitalnivån, men att golvet i sig inte är en del av huvudberäkningen. Se också exempel i diagram 2.4 nedan.

2.6.4.2 Kapitalplaneringsbufferten

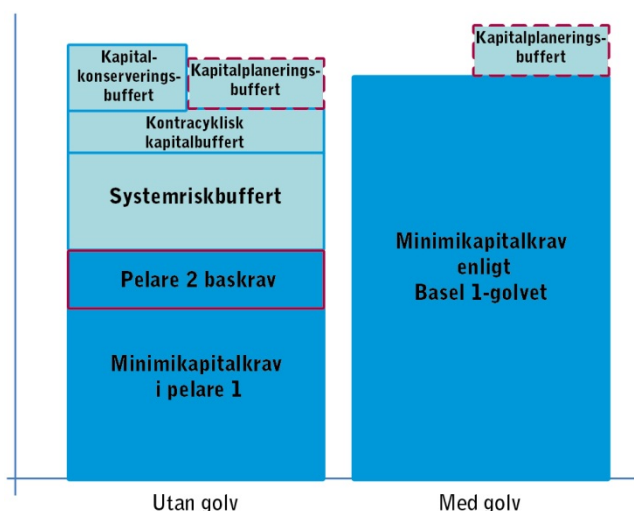
I ställningstagandet i avsnitt 2.5.2 anges att kapitalplaneringsbufferten till övervägande del ska tillåtas överlappa kapitalkonserveringsbufferten. Basel 1-golvet innebär dock för vissa företag att golvet, som ju utgör ett absolut minimikapitalkrav, kan komma att underskridas innan kapitalkonserveringsbufferten är konsumerad och för vissa företag att Basel 1-golvet kan komma att underskridas innan buffertkraven alls har underskridits.¹⁶ Detta beror på att golvet inte är en del av själva huvudberäkningen utan beräknas parallellt och att buffertkraven enligt pelare 1 därmed inte tillkommer utöver Basel 1-golvet.

Det har också redan tidigare i kapitlet fastslagits att syftet med en kapitalplaneringsbuffert är att ett företag måste ha en marginal utöver det rättsligt bindande kapitalkravet, för att inte redan små variationer i företagets finansiella ställning ska innebära att gränsen underskrids. FI anser att eftersom minimikapitalkravet bestäms av golvregeln blir den naturliga följden av syftet med kapitalplaneringsbufferten att den tillkommer ovanpå minimikapitalkravet – oavsett om detta krav bestäms enligt huvudregeln eller enligt golvet. Annars

¹⁶ Se promemorian Finansinspektionens hantering av Basel 1-golvet. Publicerad på fi.se den 18 mars 2014, FI Dnr 13-13990.

kan ett företag inte heller uppfylla kravet i 6 kap. 2 § LBF och 8 kap. 4 § LVM på att fortlöpande upprätthålla ett kapital som är tillräckligt. Se också exemplet i diagram 2.4 nedan.

2.4 Exempel på totalt kapitalbehov för ett företag som omfattas av Basel 1-golvet, beräkning med och utan golv



2.6.4.3 Klargörande om det praktiska genomförandet

I avsnitt 2.5.5 förklaras hur en kapitalplaneringsbuffert beräknas. Där framgår bland annat att en sådan buffert ska täcka både förändringar av kapitalbasen och av kapitalkravet. När kapitalplaneringsbufferten tillkommer ovanpå minimikapitalkravet, som det bestäms enligt Basel 1-golvet, kan bedömningen av kapitalplaneringsbuffertens storlek eventuellt behöva anpassas för detta syfte. Det beror på att finansiell påfrestning kan påverka kapitalkravet enligt Basel 1-golvet på ett annat sätt än det påverkar kapitalkravet beräknat enligt huvudregeln.

2.7 Typ av kapital

2.7.1 Introduktion till frågeställningen

FI får enligt avsnitt 11.3.1 i lagrådsremissen ställa krav på både belopp och slag av kapital vid beslut om särskilt kapitalbaskrav. FI har därför inom ramen för beslut om ett särskilt kapitalkrav att ta ställning till om kapitalkraven enligt pelare 2 ska täckas med de former av kapital som ingår i definitionen av kapitalbasen och om hela eller någon viss andel ska täckas av kapital av särskilt hög kvalitet, exempelvis enbart kärnprimärkapital. Eftersom detta är frågor av stor vikt för företagets kapitalplanering behöver FI redovisa sitt ställningstagande avseende detta.

2.7.2 *FI:s ställningstagande*

Kapitalplaneringsbufferten ska täckas i sin helhet av kärnprimärkapital.
Kapitalplaneringsbufferten ska täckas i sin helhet av kärnprimärkapital.

Pelare 2 baskrav ska som huvudregel täckas enligt samma kapitalfördelning som pelare 1-kapitalkravet, inklusive de statistiska buffertkraven (kapitalkonserveringsbuffert, systemriskbuffert och buffertar för övriga och globala systemviktiga institut).¹⁷

Avsteg från huvudregeln för pelare 2 baskrav kan göras för specifika risktyper. Om så sker kommer FI ange detta i samband med publiceringen av metoden för att bedöma denna risktyp.¹⁸

Det kan vidare i undantagsfall finnas skäl för FI att i beslut som rör enskilda företag välja att avvika från den huvudsakliga praxis om kapitalfördelningen som presenterats här.

2.7.3 *Rättsliga förutsättningar*

Av 2 kap. 1 § förslaget till lag om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag följer att FI får ställa krav på både belopp och slag av kapital vid beslut om särskilt kapitalbaskrav, jämför avsnitt 11.3.1 i lagrådsremissen.

2.7.4 *Skälen för FI:s ställningstagande*

2.7.4.1 *Pelare 2 baskrav*

Skälet till förslaget att pelare 2 baskrav i normalfallet ska täckas med samma kapitalfördelning som i pelare 1 är att detta kapital som utgångspunkt fyller samma syfte som kapitalkravet enligt pelare 1 (se också avsnitt 2.4). Om avsteg från huvudregeln görs vad avser specifika risktyper, kommer skälen för avsteget att anges i samband med publiceringen av metoden för att bedöma denna risktyp.

Det är inte lämpligt att som huvudregel göra en bedömning av erfordrad kapitaltyp i varje enskilt fall då detta skulle leda till en alltför stor osäkerhet för företagen i deras kapitalplanering. Undantag från huvudregeln behöver dock vara möjligt för vissa särskilda fall. Det gäller åtminstone sådana fall som rör täckning av förluster som redan har inträffat – men som av olika anledningar

¹⁷ Systemriskbufferten liksom buffertarna för övriga och globala systemviktiga institut kan ändras genom FI:s beslut, men syftet är inte att de ska variera över tid så som den kontracykliska kapitalbufferten.

¹⁸ Så sker vad avser pelare 2 baskrav för svenska bolån och för systemrisk, se avsnitt 3 och 4 i denna promemoria.

inte påverkat redovisningen och kapitalkraven enligt pelare 1 – snarare än *risk för* förluster. Exempel på ett sådant fall är om det vid en granskning av tillgångskvaliteten har framkommit att företaget har dolda förluster i balansräkningen, det vill säga att det har underreserverat. I ett sådant fall skulle ett tillkommande kapitalbehov motsvarande de dolda förlusterna kunna tillkomma i pelare 2 baskravet. Då detta kapitalbehov skulle återspegla faktiska (dock ännu ej redovisade) förluster och inte enbart *risk för* förluster, är det i sådana och liknande fall rimligt att denna del täcks av enbart kärnprimärkapital.

2.7.4.2 Kapitalplaneringsbufferten

Det finns två huvudsakliga skäl till att kapitalplaneringsbufferten ska täckas av kärnprimärkapital. För det första får den täckas med samma kapital som används för att täcka kapitalkonserveringsbufferten som enligt pelare 1-regelverket ska bestå av enbart kärnprimärkapital (såsom anges i avsnitt 2.5.2). För det andra förefaller det naturligt att en buffert vars syfte är att vid en finansiell påfrestning konsumeras allra först i takt med att förluster uppstår, täcks av kärnprimärkapital eftersom det är detta kapital som minskar först vid förluster.

2.8 FI:s beslutsfattande

2.8.1 Introduktion till frågeställningen

I avsnitt 2.5.4 framgår att FI kan fatta ett formellt beslut om att ett företag ska hålla en tillräcklig kapitalplaneringsbuffert om företaget bryter mot kravet på just detta, men endast då. Så är inte fallet vad avser pelare 2 baskrav. FI har rätt att fatta ett beslut om pelare 2 baskrav även om företaget har en kapitalbas som överstiger kapitalbehovet för dessa risker. Det är vidare så att även i ekonomisk mening skiljer sig syftet mellan pelare 2 baskrav och kapitalplaneringsbufferten åt. Det innebär att det finns skäl att hantera pelare 2 baskrav och kapitalplaneringsbufferten på skilda sätt vad avser beslutsfattandet.

Ett alternativ till att fatta ett formellt beslut är att informera företaget om FI:s samlade kapitalbedömning, utan att den bedömningen utgör ett formellt beslut. Så har FI:s praxis hittills sett ut.

Som framgår av avsnitt 2.2.2 utgör det särskilda kapitalbaskravet en utökning av minimikapitalkravet och skjuter alltså det kombinerade buffertkravet uppåt. Den kapitaltäckningsnivå vid vilken de automatiska utdelningsrestriktionerna, som är kopplade till ett underskridande av det kombinerade buffertkravet, börjar gälla påverkas dock inte av det särskilda kapitalbaskravet så länge detta krav inte är formellt beslutat. (Se vidare i avsnitt 2.8.2.2.) Det finns därför anledning för FI att på förhand ange hur FI avser att hantera sin beslutsrätt vad gäller det särskilda kapitalbaskravet.

2.8.2 Rättsliga förutsättningar

2.8.2.1 Om FI:s beslutsfattande

Enligt 2 kap 1 § förslaget till lag om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag ska FI ges befogenhet att under vissa förutsättningar fatta beslut om ett särskilt kapitalbaskrav. Det framgår vidare av samma bestämmelser att FI får avstå från att besluta om ett särskilt kapitalbaskrav, bland annat om en överträdelse är ringa eller ursäktlig eller om företaget gör rättelse. I avsnitt 11.3.1 i lagrådsremissen beskrivs denna befogenhet som att FI har *möjlighet* att fatta beslut om särskilt kapitalbaskrav.

2.8.2.2 Särskilt om utdelningsrestriktioner

Ett företag ska enligt 2 kap. 1–2 §§ förslaget till lag om kapitalbuffertar ha ett kärnprimärkapital utöver minimikapitalkravet och ett beslut om särskilt kapitalbaskrav med anledning av de olika kapitalbuffertarna, det så kallade kombinerade buffertkravet. Om ett företag inte uppfyller det kombinerade buffertkravet aktualiseras vissa förbud, se 8 kap. i förslaget till lag om kapitalbuffertar.

Ett företag som inte uppfyller det kombinerade buffertkravet får enligt 8 kap. 3 § förslaget till lag om kapitalbuffertar inte göra i) värdeöverföringar kopplade till företagets kärnprimärkapital, ii) förbinda sig att betala ut rörlig ersättning eller diskretionära pensionsförmåner, iii) utdelningar eller räntebetalningar kopplade till primärkapitaltillskott. Under vissa förutsättningar kan ett företag ändå vidta sådana åtgärder som annars är förbjudna. Detta förutsätter att företaget har beräknat ett så kallat högsta förfogandebelopp och rapporterat detta till FI. Nivån på restriktionerna avgörs av det högsta förfogandebeloppet.

FI föreslås bemyndigas att föreskriva hur det högsta förfogandebeloppet ska beräknas. Något föreskriftsförslag har ännu inte presenterats. Av artikel 141 i kapitaltäckningsdirektivet framgår däremot bland annat att beräkningen av det högsta förfogandebeloppet väger in hur stor del av det kombinerade buffertkravet som företaget inte har uppfyllt. Om ett företag enbart kan uppfylla den lägsta kvartilen av det kombinerade buffertkravet är faktorn noll vilket innebär att restriktionen är 100 procent. I andra kvartilen får företaget använda 20 procent av sitt högsta förfogandebelopp, i den tredje 40 procent och slutligen 60 procent i den fjärde kvartilen.

Här bör särskilt noteras följande. Om ett formellt beslut om särskilt kapitalbaskrav för företaget inte har fattats ska beräkningen av det högsta förfogandebeloppet göras utan att pelare 2 baskrav och kapitalplaneringsbufferten tas med. Det beror på att det bara är ett formellt beslut om särskilt kapitalbaskrav som påverkar det högsta förfogandebeloppet.

I övrigt gäller att enligt 8 kap. 1 § förslaget till lag om kapitalbuffertar ska ett företag som inte uppfyller det kombinerade buffertkravet lämna in en

kapitalkonserveringsplan till FI som visar hur det inom rimlig tid ska uppnå det kombinerade buffertkravet.

2.8.3 FI:s ställningstagande

FI kommer i normalfallet inte att fatta något formellt beslut om särskilt kapitalbaskrav. I stället kommer FI att informera varje företag om FI:s samlade kapitalbedömning avseende företaget. Ett formellt beslut kommer endast att fattas i de fall det anses nödvändigt.

Om ett företag underskrider det totala kapitalkravet, beräknat med beaktande av pelare 2 baskrav och kapitalplaneringsbufferten, utan att något formellt beslut om särskilt kapitalbaskrav har fattats kommer FI inom ramen för intensifierade tillsynsaktiviteter gentemot företaget kräva att det skriftligen redogör för hur det avser att återställa kapitalet.

2.8.4 Skälen för FI:s ställningstagande

2.8.4.1 FI:s beslutsfattande

Vad avser pelare 2 baskrav behöver ingen kapitalbrist föreligga för att FI ska kunna ta beslut om ett särskilt kapitalbaskrav. FI anser dock att det är mest ändamålsenligt att inte fatta formella beslut i de fall som alla risker och riskelement enligt FI:s bedömning faktiskt kapitaltäcks av företaget. I stället kommer FI att meddela företaget utfallet av FI:s samlade kapitalbedömning, som en information ställd till företagets VD och styrelse. FI menar att detta förfarande är i linje med intentionen i lagstiftarens förslag eftersom FI enligt lagförslaget ges möjlighet att besluta om ett särskilt kapitalbaskrav men får avstå från att fatta sådana beslut om överträdelsen är ringa eller ursäktlig eller om företaget gör rättelse. Det finns flera ytterligare skäl till varför FI anser att detta tillvägagångssätt är lämpligt.

För det första är översyns- och utvärderingsprocessen, i vilken den samlade kapitalbedömningen ingår, en kontinuerlig process där riskbilden ständigt uppdateras. Ett formellt beslut är statiskt och kan inte ändras utan en betydande tidsåtgång.

För det andra är det av särskild vikt att FI har möjlighet att beakta den specifika situation och de aktuella omständigheter som ett företag med finansiella svårigheter befinner sig i, vid den tidpunkt en situation skulle uppkomma som innebär att FI anser att det är nödvändigt att fatta ett formellt beslut. När ett företag har betydande finansiella svårigheter kan riskbilden förändras på kort tid. Exempelvis kan vissa risker som inkluderats i bedömningen av pelare 2 baskrav ha materialiserats, vilket kan innebära att det inte längre finns grund för att kräva att företaget ska hålla kapital för dessa.

För det tredje torde det vara positivt för den finansiella stabiliteten att ett företag har möjlighet att med snabba och resoluta åtgärder, i samförstånd med

FI, återställa sitt kapital utan att företaget nödvändigtvis blir föremål för på förhand angivna och automatiska rättsliga restriktioner. Det innebär med andra ord att företagen bereds möjlighet att återuppbygga sitt kapital i ett ansträngt läge utan att automatiska utdelningsrestriktioner eller, beroende på kapitalbristens storlek, en formell avvecklingsfas aktiveras.

Sammanfattningsvis bedöms FI:s ställningstagande ge både FI och företagen en större handlingsfrihet att i förhållande till den aktuella situationen hitta väl anpassade vägar att återställa kapitalet i god tid.

2.8.4.2 Redogörelse för hur företaget avser att återställa kapitalet

Också i en situation där ett företag har kapitalbrist kan FI avstå från att fatta ett formellt beslut om särskilt kapitalbaskrav om överträdelsen till exempel är ringa eller om företaget gör rättelse. För att FI på ett effektivt sätt ska kunna övervaka att företaget gör rättelse, det vill säga att företaget har för avsikt att återställa och också återställer sitt kapital tillräckligt snabbt och resolut, avser FI att inom ramen för sin tillsyn efterfråga en skriftlig redogörelse för hur det avser att återställa kapitalet. Detta ger FI effektiva möjligheter att granska och ha synpunkter på företagets planer.

2.8.5 Exempel på FI:s bedömning av behovet av ett beslut om särskilt kapitalbaskrav

2.8.5.1 När ett beslut inte är nödvändigt

Som beskrivits ovan är utgångspunkten för FI att ett formellt beslut om särskilt kapitalbaskrav endast kommer att fattas om detta bedöms nödvändigt. I normalfallet kommer FI:s samlade kapitalbedömning lämnas som en information och inte som ett formellt beslut.

Med ”normalfall” avses i detta avseende ett företag som under normala eller goda ekonomiska tider har en kapitalbas som täcker det totala minimi- och buffertkapitalkravet (med detta avses minimikapitalkrav enligt pelare 1, pelare 2 baskrav, samtliga buffertar som beskrivs i förslaget till lag om kapitalbuffertar och kapitalplaneringsbufferten i den mån denna överstiger kapitalkonserveringsbufferten). För att det ska anses vara ett ”normalfall” gäller vidare att företagets kapitalpolicy anger att företaget har som mål att hålla en kapitalbas som åtminstone motsvarar denna nivå så länge det inte är utsatt för en finansiell påfrestning som överstiger vad som motsvaras av en normal lågkonjunktur. Jämför även avsnitt 2.5.

2.8.5.2 När ett beslut kan bli nödvändigt

Om företaget skulle hamna i en situation där dess kapitalbas understiger det totala minimi- och buffertkapitalkravet (med beaktande av pelare 2 baskrav och kapitalplaneringsbufferten) på grund av finansiella påfrestningar, kommer FI att intensifiera sina tillsynsaktiviteter gentemot företaget. Det innebär bland

annat att FI kommer att efterfråga att företaget redogör för hur det avser att återställa kapitalet. Om företaget har en trovärdig plan för att återställa kapitalet är det inte nödvändigt för FI att fatta ett formellt beslut om särskilt kapitalbaskrav. Om FI däremot skulle bedöma att åtgärderna inte är tillräckliga, kan FI bedöma att det är nödvändigt att fatta ett formellt beslut om ett särskilt kapitalbaskrav innefattande pelare 2 baskravet. Ett beslut om kapitalplaneringsbufferten blir dock normalt inte aktuellt om företaget redan befinner sig i en finansiellt påfrestad situation.

I detta sammanhang bör framhållas att i en situation av svår finansiell påfrestning får buffertarna konsumeras, det är ju buffertarnas syfte. Med anledning av detta bör emellertid noteras att företagen inte tillåts *planera för* att konsumera annat än kapitalkonserveringsbufferten (jämför avsnitt 2.5). Det är alltså skillnad mellan vad det är rimligt att kräva att företagen planerar för och vilka val FI har att göra om något än värre än det som företaget planerat för skulle inträffa.

Som anges i de rättsliga förutsättningarna påverkar vare sig pelare 2 baskravet eller kapitalplaneringsbufferten de automatiska utdelningsrestriktionerna så länge ett formellt beslut om särskilt kapitalbaskrav inte har fattats. Det innebär att det står företaget fritt att i en sådan situation, inom ramen för övrig tillämplig reglering och under FI:s granskning, välja det för den specifika situationen mest lämpliga sättet att återställa kapitalet. Exempelvis är företaget inte tvungen att stoppa eller begränsa utdelningar eller räntebetalningar kopplade till primärkapitaltillskott, om företaget kan finna andra och mer lämpliga vägar att tillräckligt snabbt återställa kapitalet. (Detta gäller så länge det kombinerade buffertkravet inte underskrids enligt pelare 1-reglerna, alltså exklusive det särskilda kapitalbaskravet.)

Om företaget på grund av finansiella påfrestningar skulle hamna i en situation där risken är överhängande för att buffertarna är fullt konsumerade och kapitalbasen kan komma att understiga det totala minimikapitalkravet (alltså minimikapitalkravet i pelare 1 och ett inte formellt beslutat pelare 2 baskrav) blir det nödvändigt för FI att formellt besluta om ett särskilt kapitalbaskrav. I denna situation kommer FI i beslutet om storleken på pelare 2 baskrav ta hänsyn till de specifika omständigheter som råder vid den situation som företaget då befinner sig i. Ett beslut som fattas när företaget är utsatt för en finansiell påfrestning kommer vanligen inte inkludera kapitalplaneringsbufferten utan enbart pelare 2 baskrav.

2.8.5.3 När ett beslut är nödvändigt

Om företaget i sin kapitalpolicy (eller motsvarande) skulle ange ett kapitalmål som understiger det totala minimi- och buffertkapitalkravet (alltså inklusive den samlade kapitalbedömningen i pelare 2) kommer FI att påtala saken för företaget. Skulle företaget trots detta inte göra rättelse, alltså välja att inte justera sitt kapitalmål till att omfatta det totala minimi- och buffertkapitalkravet, eller välja att inte agera för att nå eller behålla detta

kapitalmål, kommer FI att fatta ett beslut om både pelare 2 baskravet och kapitalplaneringsbufferten. (I detta fall har FI rätt att ta beslut inte bara om pelare 2 baskrav utan även om kapitalplaneringsbufferten, eftersom en brist i efterlevandet av 6 kap. 2 § LBF och 8 kap. 4 § LVM skulle föreligga. Jämför avsnitt 2.5.) Vad avser kapitalplaneringsbufferten kommer dock endast den del som överstiger kapitalkonserveringsbuffertens storlek, som alltså är utöver 2,5 procent av riskvägt exponeringsbelopp, omfattas av beslutet om särskilt kapitalbaskrav.

Att notera här är att om företaget, efter att ett beslut om särskilt kapitalbaskrav är fattat, skulle välja att hålla en kapitalnivå som innebär att det brister i att täcka kapitalkonserveringsbufferten ska det enligt lagförslaget skicka in en kapitalkonserveringsplan till FI. Planen ska visa hur företaget inom rimlig tid ska uppnå det kombinerade buffertkravet. Det innebär att ett företag inte tillåts bryta mot kravet på att upprätthålla en kapitalkonserveringsbuffert annat än under en kortare (rimlig) tid.

2.8.6 Klargörande om överenskommelse med övriga myndigheter

Av 4 kap. 4 och 5 §§ förslaget till lag om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag framgår att FI ska komma överens med myndigheter från andra länder som ingår i det internationella tillsynskollegiet om en lämplig nivå på gruppens kapitalbas med hänsyn till gruppens finansiella situation och riskprofil samt den kapitalbasnivå som krävs för att tillämpa 2 kap. 1 § nämnda lag på såväl enskilda enheter som gruppen som helhet. Den överenskommelse som avses är bindande för FI, liksom för övriga berörda myndigheter. FI avser att tillämpa den gentemot företaget på det sätt som beskrivits i ovanstående avsnitt om FI:s beslutsfattande.

FI bedömer att det beslut om gruppens samlade kapitalbas som fattas inom ramen för tillsynskollegiet inte är bindande gentemot företagen i gruppen i och med att det inte är ett formellt beslut som har fattats i enlighet med 2 kap 1 § förslaget till lag om särskilt tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag. Det är med andra ord inte ett formellt beslut i den mening som avses i FI:s ställningstagande i avsnitt 2.8.3.

2.9 Genomlysning

2.9.1 Introduktion

FI:s och de berörda företagens praxis har hittills varit att inte offentliggöra FI:s samlade kapitalbedömning för de enskilda företagen.¹⁹ I och med att kapitalkraven i pelare 1 höjs märkbart genom ikraftträdandet av tillsynsförordningen

¹⁹ I fallet med FI:s riskviktsgolv för svenska bolån (se Riskviktsgolv för svenska bolån, på fi.se från 21 maj 2013, Fi Dnr 12-11920) valde FI att för detta specifika riskelement publicera effekten för de största berörda företagsgrupperna.

och det svenska genomförandet av kapitaltäckningsdirektivet²⁰ kan de särskilda kapitalbaskraven i pelare 2 komma att utgöra en än viktigare faktor i utformningen av företagens kapitalpolicy än de hittills har varit. FI anser även att den avsedda effekten av makrotillsynsåtgärder inom pelare 2 tydliggörs och möjligen även förstärks genom en fullständig genomlysning av deras effekter på företagens kapitalkrav. Mot den bakgrunden önskar FI bidra till genomlysningen av pelare 2, i syfte att förbättra marknadens förståelse för bankernas totala kapitalstyrka.

2.9.2 FI:s planerade åtgärder

Kapitaleffekten av de delar som helt eller delvis kan sägas ha makrotillsynssyften, såsom riskviktsgolvet, kommer FI att offentliggöra i detalj för samtliga större berörda företagsgrupper.²¹ I konsekvensanalysen i avsnitt 7 i denna promemoria redovisas de delar av den samlade kapitalbedömningen som här avses, för varje enskild större företagsgrupp som berörs. FI har också för avsikt att kvartalsvis publicera uppdaterade siffror för de större företagsgrupperna, vad avser just dessa delar av den samlade kapitalbedömningen.

De särskilda kapitalbaskrav som FI ålägger företagen inom ramen för pelare 2 är uppbyggda av flera olika delar med olika karaktär. Vissa delar, såsom för närvarande de delar som berör systemrisk och riskviktsgolvet, är schabloniserade med exakt samma beräkningsmetodik för alla företag som omfattas, medan andra inbegriper mer individualiserade bedömningsmetoder.²² FI har som ambition att schablonisera, eller i detta sammanhang kanske mer korrekt uttryckt standardisera, bedömningen av ytterligare risktyper som ingår i pelare 2 baskravet och i samband med det offentliggöra metoderna för denna bedömning. När en schablonmetod för kapitalbedömningen väl har offentliggjorts kommer FI också att publicera och i tillämpliga delar kvartalsvis uppdatera resultatet av bedömningen på företagsnivå.

De företag som i första hand berörs av FI:s genomlysning är de allra största företagsgrupperna, för närvarande de företag som omfattas av den detaljerade konsekvensanalysen i avsnitt 7. För dessa genomför FI den samlade kapitalbedömningen åtminstone årligen.

²⁰ Här avses i huvudsak de nya buffertkapitalkraven och den skärpta definitionen av kapitalbasen.

²¹ Detta gjorde FI redan vid införandet av det nuvarande riskviktsgolvet. Se konsekvensanalysen i promemorian Riskviktsgolv för svenska bolån. Publicerad den 21 maj 2013 på fi.se.

²² FI:s beslut om ett särskilt kapitalbaskrav är företagsspecifikt, vilket skulle kunna tolkas som att FI inte kan lämna ett generellt besked om sin riskbedömning. Det är emellertid så att vissa risker är gemensamma för alla företag med en viss typ av exponeringar.

3 Kapitalkrav för systemviktiga banker

3.1 Bakgrund

3.1.1 Internationella standarder

Basel 3-överenskommelsen och det ändrade EU-regelverket syftar både till att stärka de enskilda företagens motståndskraft mot företagsspecifika risker och att stärka hela det finansiella systemets motståndskraft mot systemrisker. Det nya EU-regelverket inför bland annat nya instrument för att bättre kunna motverka risker i hela det finansiella systemet, så kallade systemrisker.

Den senaste finanskrisen visade på de negativa effekter som globalt systemviktiga företag kan få för det finansiella systemet och ekonomin som helhet. Flera länder gav under krisen omfattande statligt stöd för att rädda systemviktiga företag i syfte att upprätthålla den finansiella stabiliteten. De ansågs helt enkelt för viktiga för att gå under på grund av deras storlek samt, i vissa fall, komplexa och gränsöverskridande verksamhet.

De nya EU-reglerna om buffertkrav för globalt systemviktiga företag baseras på G20-överenskommelsen från 2011 om att ställa krav på systemviktiga företag att hålla extra kapital utöver de minimikrav som anges i Basel 3-överenskommelsen.²³ Baselkommittén har tagit fram en metod för att identifiera och hantera globalt systemviktiga institut (*eng.* Global Systemically Important Banks, G-SIB).²⁴ Utifrån denna metod publicerar Baselkommittén och Financial Stability Board regelbundet en lista över vilka företag som är globalt systemviktiga.

På uppdrag av G20 tog Baselkommittén även fram ett ramverk, vilket presenterades hösten 2012, för att identifiera och hantera nationellt systemviktiga institut (*eng.* Domestic Systemically Important Banks, D-SIB).²⁵

Baserat på detta internationella arbete har EU infört krav på att medlemsländer ska införa en buffert för globalt systemviktiga företag och har gjort det möjligt för medlemsstater att införa krav på buffert för övriga systemviktiga företag. Förutom dessa två buffertkrav har EU även gjort det möjligt för medlemsstater att införa en systemriskbuffert.

3.1.2 Novemberöverenskommelsen

I Sverige har, som tidigare nämnts, FI tillsammans med Sveriges riksbank och Finansdepartementet i november 2011 redogjort för sina förväntningar på det

²³ FSB (2011), Policy Measures to Address Systemically Important Financial Institutions, www.financialstabilityboard.org/publications/r_111104bb.pdf

²⁴ www.bis.org/publ/bcbs255.htm

²⁵ www.bis.org/publ/bcbs233.htm

kommande kapitalbehovet för svenska systemviktiga företag (novemberöverenskommelsen). Enligt överenskommelsen var ambitionen att ålägga de banker som är systemviktiga ett kapitalpåslag för systemrisk på 3 procent från 2013 och 5 procent från 2015 utöver de kapitalbaskrav som angavs i det förslag till ny tillsynsförordning och kapitaltäckningsdirektiv som då fanns.

Det innebar sammanfattningsvis ett sammantaget krav på en kärnprimärkapitalrelation på 10 procent från den 1 januari 2013 och 12 procent från 1 januari 2015.²⁶ Enligt pressmeddelandet inkluderar nivåerna krav på kapitalkonserveringsbuffert och kapitalpåslag för systemviktiga banker, men inte krav på en kontracyklisk kapitalbuffert.

Det framgick även av överenskommelsen att kravet på extra kapital för systemviktiga banker i första hand ska gälla de fyra storbankerna på gruppnivå, det vill säga Handelsbanken, Nordea, SEB och Swedbank.

Novemberöverenskommelsen ingicks innan den slutliga utformningen av kapitaltäckningsdirektivet och tillsynsförordningen var färdig. Det innebär att det i novemberöverenskommelsen inte angavs hur de högre kapitalkraven skulle genomföras med det nya EU-regelverket som grund.

3.2 Övergripande beskrivning av kapitalkraven för systemrisk

I och med kapitaltäckningsdirektivet införs ett flertal olika verktyg för att förebygga och motverka såväl strukturella som cykliska systemrisker. Medlemsländer ges möjlighet att införa både en systemriskbuffert och kapitalbuffertar för systemviktiga institut. Dessutom ska ansvarig myndighet utvärdera behovet av kapital för att hantera systemrisker även inom pelare 2. Se också avsnitt 5 om den kontracykliska kapitalbufferten.

Krav på en *systemriskbuffert* får införas för att förhindra och minska långsiktiga strukturella systemrisker som kan få allvarliga negativa effekter på det finansiella systemet eller den reala ekonomin i en viss medlemsstat. Kravet kan ställas på alla berörda företag eller på företag inom vissa delar av den finansiella sektorn. Systemriskbufferten får uppgå till 3 procent i kärnprimärkapital på samtliga riskvägda exponeringar. Från den 1 januari 2015 kan krav ställas på ytterligare 2 procent i systemriskbuffert på exponeringar inom landet och i tredje land.

Från den 1 januari 2016 införs två kapitalbuffertar för systemviktiga institut; *kapitalbufferten för globalt systemviktiga institut (G-SII)* och *kapitalbufferten för övriga systemviktiga institut (O-SII)*. Syftet med dessa är att begränsa den risk som systemviktiga institut utgör för det finansiella systemet. Buffertkrav

²⁶ Kravet på total kapitalrelation är 3,5 procentenheter högre och kan fyllas med övrigt primärt kapital och till viss del med supplementärt kapital.

för globalt systemviktiga institut är obligatoriskt till skillnad från buffertkrav för övriga systemviktiga företag.

Buffertkrav för globalt systemviktiga företag ställs enbart på gruppnivå och kan uppgå till maximalt 3,5 procent i kärnprimärkapital på samtliga riskvägda tillgångar. Buffertkrav på övriga systemviktiga företag kan ställas både på företags- och gruppnivå och kan som högst sättas till 2 procent.

Företag som på gruppnivå åläggs både krav på en buffert för globalt systemviktiga institut och en buffert för övriga systemviktiga institut behöver inte uppfylla båda utan enbart det högsta buffertkravet. Den bufferten benämns tillämplig buffert för systemviktiga institut. Krav på tillämplig buffert för systemviktiga institut tillkommer inte utöver ett eventuellt krav som ställs på en systemriskbuffert. Det är den högre av systemriskbufferten och tillämplig buffert för systemviktiga institut som gäller. Om krav på buffert för systemviktiga institut enbart ställs på de riskvägda exponeringsbeloppet inom landet eller i tredje land adderas dock systemriskbufferten med tillämplig buffert för systemviktiga institut.

I avsnitt 2 beskrivs den samlade kapitalbedömningen. FI kan också inom ramen för denna, vid beslut om ett särskilt kapitalbaskrav, bland annat beakta systemrisker som FI anser att företaget utsätter det finansiella systemet för.

3.3 Systemriskbufferten

3.3.1 Ställningstagande

FI avser att besluta att de fyra storbankerna från och med den 1 januari 2015 ska hålla en systemriskbuffert om 3 procent kärnprimärkapital. Kravet gäller totala riskvägda tillgångar på gruppnivå.

3.3.2 Rättsliga förutsättningar

Kapitaltäckningsdirektivets bestämmelser om systemriskbuffert föreslås i regeringens lagrådsremiss genomföras i svensk rätt genom 4 kap. i förslaget till lag om kapitalbuffertar. Enligt lagförslagets 4 kap. 1 § nämnda lagförslag får FI, i syfte att motverka en strukturell systemrisk som kan medföra allvarliga konsekvenser för stabiliteten i det finansiella systemet och den reala ekonomin i Sverige, besluta att företag för alla eller vissa av sina exponeringar på individuell nivå, undergruppsnivå och gruppnivå ska ha en systemriskbuffert.

Enligt 4 kap. 3 och 4 §§ i samma lagförslag får FI besluta om en systemriskbuffert som uppgår till högst 3 procent av institutets totala riskvägda exponeringsbelopp. Undantag från begränsningen på 3 procent kan göras.

Detta förutsätter dock EU-kommissionens godkännande. Av 4 kap. 6 § nämnda lag anges att FI får besluta att företag ska ha en systemriskbuffert som uppgår till mer än 3 procent av det totala exponeringsbeloppet om FI fullgjort

underrättelsekravet i artikel 133.12 i kapitaltäckningsdirektivet och en sådan åtgärd godkänts av EU-kommissionen i enlighet med artikel 133.15 i samma direktiv. Av kapitaltäckningsdirektivets artikel 133.12 framgår att kommissionen ska godkänna det högre beloppet med beaktande av ESRB:s och Ebas bedömning och om den är övertygad om att den högre bufferten inte medför några oproportionella negativa effekter på hela eller delar av det finansiella systemet i andra medlemsstater eller i unionen som helhet och utgör eller skapar hinder för en välfungerande inre marknad. Systemriskbufferten får, utan EU-kommissionens godkännande, uppgå till ytterligare 2 procentenheter, alltså högst 5 procent, av institutets riskvägda exponeringsbelopp baserat endast på institutets exponeringar i Sverige eller utanför EES.

Vidare anges i 10 kap. 1 § 2 lagförslaget att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om de principer som ska beaktas vid fastställandet och graderingen av systemriskbufferten enligt 4 kap. 1 § samma lagförslag. Något utkast till förslag till förordning har dock ännu inte publicerats.

3.3.3 Skälen för FI:s ställningstagande

Sverige har idag fyra dominerande bankgrupper, Handelsbanken, Nordea, SEB och Swedbank (de så kallade storbankerna). Om någon av de fyra svenska storbankerna skulle fallera, vore detta i dagsläget svårt att hantera utan stora risker för samhällsekonomin. Det saknas tillräckligt effektiva myndighetsverktyg för att kunna avvärja en situation där någon av storbankerna riskerar att gå under, utan att de svenska skattebetalarna utsätts för risker och utan att avbrott riskeras i de samhällskritiska och värdeskapande funktioner som storbankerna utför. En storbanks fallissemang skulle också direkt få stora effekter på de övriga storbankerna. Bankers kapitaltäckning syftar till att bära (absorbera) oförväntade förluster. Därför anser FI att de fyra storbankerna har behov av större förlustbärande kapacitet, i form av ytterligare 5 procentenheters kärnprimärkapital på gruppnivå för att täcka systemrisk.

Dessa 5 procentenheters kärnprimärkapitalkrav innebär, som jämförelse, att storbankerna utöver kapitalreglernas övriga krav säkerställer en ytterligare motståndskraft som motsvarar ett värdefall på sina totala tillgångar på ungefär 1 procent.

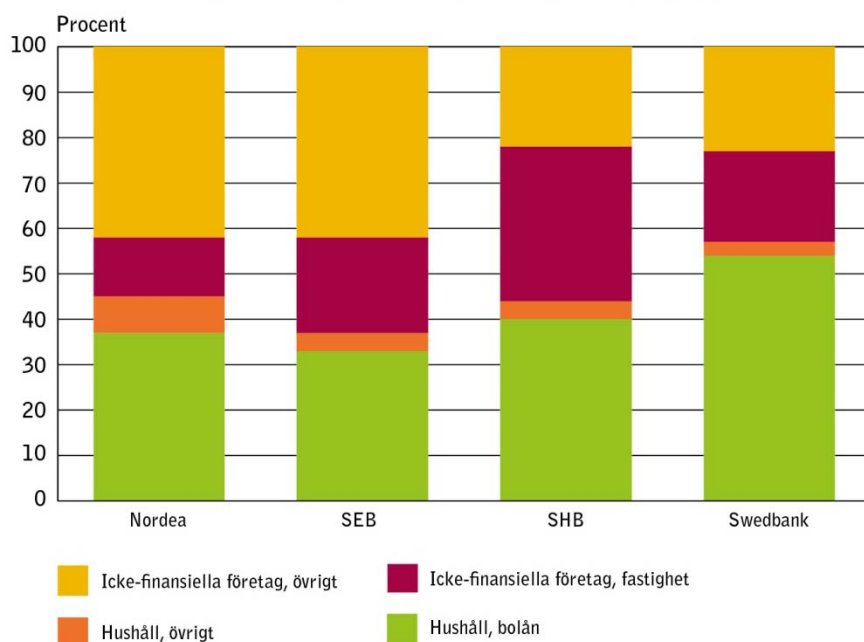
Vid tidpunkten för novemberöverenskommelsen och offentliggörandet av de kapitaltäckningsnivåer som då förordades för storbankerna, var de verktyg som genom EU-regelverket skulle komma att finnas till förfogande ännu inte kända. Systemriskbufferten skulle kunna ge utrymme för att fullt ut nå de 5 procentenheterna i extra kärnprimärkapital som FI i dagsläget bedömer som nödvändigt och tillräckligt av systemriskskäl. Ett beslut om en systemriskbuffert utöver 3 procent förutsätter dock att EU-kommissionen ger sitt godkännande, såsom beskrivs i de rättsliga förutsättningarna i avsnitt 3.3.2. Eftersom FI får ta hänsyn till systemrisk i pelare 2, se avsnitt 3.4, anser FI det lämpligt att inte besluta om en systemriskbuffert utöver den nivå som ligger

inom FI:s egen beslutsrätt. Att i stället omhänderta systemrisken i pelare 2 är därför mer ändamålsenligt och medför en effektiv beslutsprocess.

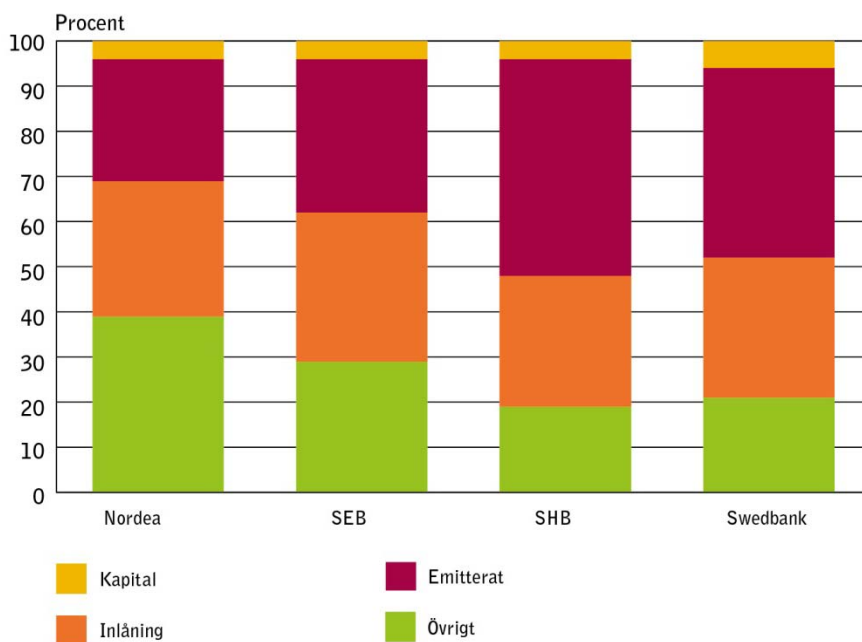
Det finansiella systemet och i förlängningen även samhällsekonomin, är utsatt för strukturella risker genom att de mest systemviktiga svenska bankerna verkar på en koncentrerad marknad, med likartade exponeringar, och är tätt sammanlänkade. I händelse av osäkerhet kring banksystemets motståndskraft tenderar kraven från finansieringsmarknaderna att höjas och tillgången till likviditet och finansiering försvåras och fördyras för bankerna. Detta inträffade exempelvis under hösten 2008 och visar hur finansiella problem för någon av de mest systemviktiga bankerna riskerar att spridas till det övriga finansiella systemet och i förlängningen riskerar att kraftigt försvaga samhällsekonomin.

De fyra svenska storbankerna har till stora delar *likartade affärsmodeller*, vilket kan leda till att problemen för det finansiella systemet förstärks i händelse av kris. Bankerna har delvis samma typ av struktur på såväl tillgångar som finansiering. Typerna av tillgångar, och exponeringar på geografisk nivå, exponeringsklasser och motparter är till stor del av samma karaktär och ibland överlappande. Även finansieringsstrukturen är i stora delar likartad, till exempel genom ett strukturellt inlåningsunderskott, en stor andel säkerställda obligationer och en omfattande upplåning i utländsk valuta.

3.1 Fördelning av utlåningen (Data per kv 4, 2013 på gruppnivå)



3.2 Fördelning av finansieringen (Data per kv 4, 2013 på gruppnivå)



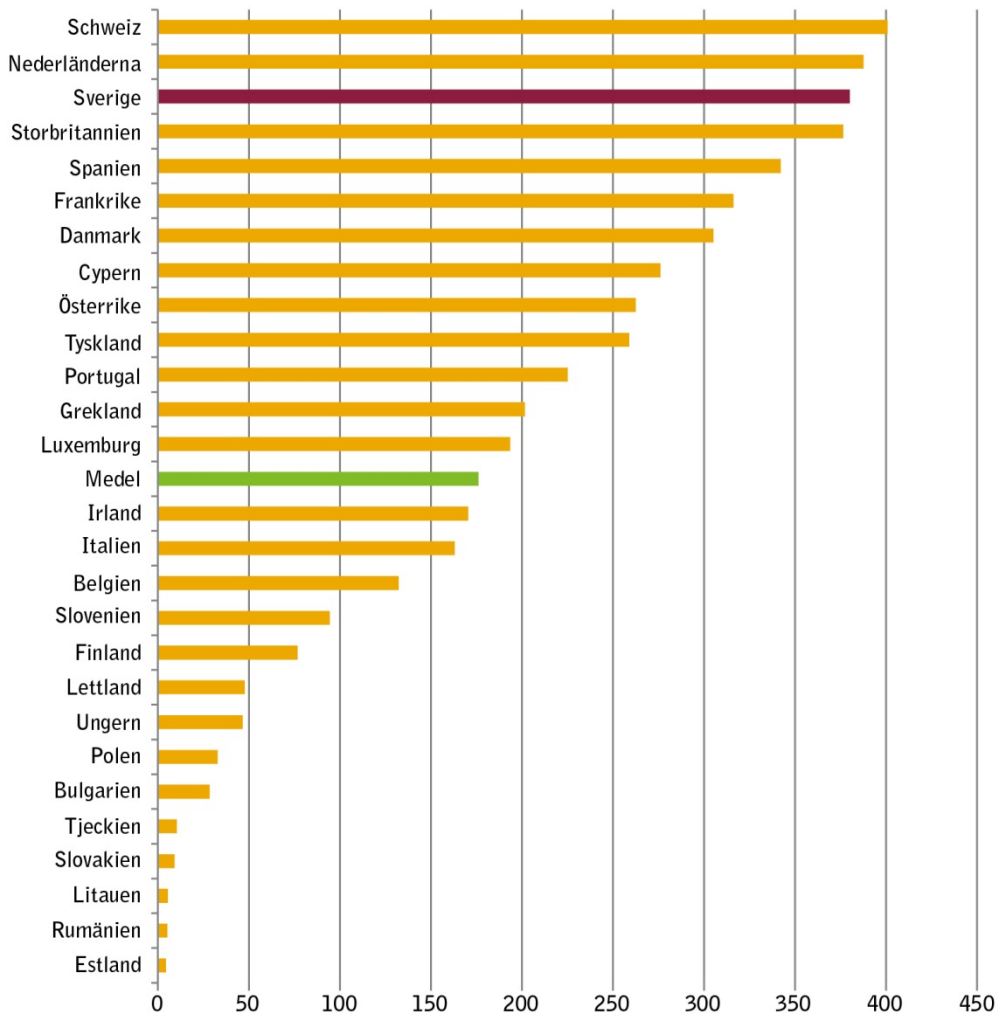
De svenska storbankernas hemmamarknader är starkt *koncentrerade*. Det gäller framförallt i Sverige, där de fyra största bankerna sammantaget har en helt dominerande marknadsandel i de flesta affärssegment. En hög grad av koncentration är en indikator på att förlusterna för en enskild bank riskerar att öka samtidigt som problem uppstår för det finansiella systemet som helhet.

Likheterna i affärsmodell och struktur, i kombination med den höga graden av marknadskoncentration har också lett till en tydlig *sammanlänkning* mellan de fyra svenska storbankerna. Bankerna är länkade dels genom direkta exponeringar mot varandra, dels indirekt, genom att en banks agerande kan påverka såväl tillgångsvärdena som finansieringsvillkoren för de andra bankerna. Sammanlänkningen kan alltså ge negativa konsekvenser i kristider som riskerar att förstärkas av att marknadsosäkerhet eller bristande information ger upphov till anseenderisker.

Sammanlänkningen mellan de fyra svenska storbankerna utgör en källa till systemrisk, framförallt i kombination med banksystemets *storlek* i förhållande till den svenska samhällsekonomin. Stora störningar i det finansiella systemet riskerar därmed att leda till allvarliga och negativa konsekvenser för realekonomin. Storbankernas betydelse gör det också svårt att i Sverige avvärja eller mildra en kris för en stor, gränsöverskridande systemviktig bank utan stora samhällskostnader.

3.3 Bankernas tillgångar i förhållande till BNP

December 2013



Anm: Data för Schweiz avser december 2012

Källa: Riksbanken

Strukturella faktorer i det svenska finansiella systemet indikerar alltså att störningar i någon av de fyra storbankerna riskerar att förstärkas och få ett stort negativt genomslag på samhällsekonomin. Risken för en finansiell kris är alltså inte nödvändigtvis större i Sverige, men konsekvenserna av en bankkris riskerar att bli stora, om den skulle inträffa.

I händelse av en finansiell systemkris riskerar också ett försvagat marknadsförtroende för de svenska bankerna att skada tilltron till den svenska statens kreditvärdighet. Upplåningskostnaderna för staten riskerar att fördyras. Detta riskerar alltså att sammanfalla med en situation där finansiering till goda villkor sannolikt är av mycket stor vikt för att möjliggöra flexibilitet för att hantera realekonomiska effekter av en kris. Strukturen på den svenska bankmarknaden leder därmed till höga samhällskostnader om bankernas stabilitet kan ifrågasättas och ömsesidigt positiva effekter för både staten och det finansiella systemet om bankerna har en hög motståndskraft mot störningar och finansiella kriser.

De generella kapitalkraven i tillsynsförordningen täcker inte risken som den strukturella sårbarheten i det svenska banksystemet utgör. Denna risk skulle kunna leda till stora kostnader för samhället vid en finansiell kris.

Utgångspunkten i kapitaltäckningsdirektivet för att fastställa storleken på behovet av buffertkapital för systemrisk är att varje medlemsstat är skyldig att skydda banksystemet och den reala ekonomin från systemrisk som kan uppstå till följd av strukturella faktorer eller specifika exponeringar. En bestämning av nödvändig eller tillräcklig storlek på systemriskbufferten blir dock med nödvändighet till stora delar en kvalitativ bedömning.

Som beskrivits ovan har det svenska banksystemet vissa strukturella särdrag som skiljer det från det europeiska banksystemet som helhet. FI anser att det svenska finansiella systemet, och i förlängningen den reala ekonomin, utsätts för större risker än den grundnivå som tillsynsförordningen utgår ifrån. Dessa högre strukturella risker uppstår till följd av den höga systemvikten för Nordea, SEB, Handelsbanken och Swedbank. För att öka motståndskraften mot störningar behöver dessa banker därmed en hög nivå av förlustbärande kapacitet. FI anser därför att de fyra storbankerna ska hålla en systemriskbuffert om 3 procent.

3.3.4 Beslutsordning för systemriskbufferten

Enligt 4 kap. 1 § i förslaget till lag om kapitalbuffertar får FI besluta att företag ska ha en systemriskbuffert. FI har för avsikt att på styrelsemötet den 8 december 2014 fatta beslut riktade till de fyra storbankerna som anger att de från och med den 1 januari 2015 på gruppnivå ska upprätthålla en systemriskbuffert på 3 procent.

3.4 Särskilt kapitalbaskrav för systemrisk i pelare 2

3.4.1 Ställningstagande

De fyra storbankerna ska utöver systemriskbufferten på 3 procent åläggas ett kapitalpåslag om 2 procent för systemrisk inom ramen för pelare 2 baskrav. Kravet kommer att ställas på totala riskvägda tillgångar på gruppnivå och ska täckas med kärnprimärkapital.

3.4.2 Rättsliga förutsättningar

FI får enligt 2 kap. 1 § förslaget till lag om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag besluta att ett företag ska ha ett särskilt kapitalbaskrav utöver den miniminivå som annars gäller (det vill säga utöver vad som krävs enligt tillsynsförordningen och förslaget till lag om kapitalbuffertar). Beslut om ett sådant särskilt kapitalbaskrav kan fattas bland annat om FI i samband med en översyn och utvärdering anser att det behövs för att täcka risker som

företaget utsätter det finansiella systemet för (systemrisk). Läs mer om det särskilda kapitalbaskravet i avsnitt 2.

Vidare anges i 10 kap. 2 § 4 förslaget till lag om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om de omständigheter som ska beaktas vid fastställandet av en lämplig nivå för kapitalbasen i samband med en översyn och utvärdering av ett företag. Något förslag till en förordning med stöd av bemyndigandet har ännu inte presenterats men det framgår av lagrådsremissen att FI inom ramen för beslut om särskilt kapitalbaskrav efter en översyn och utvärdering även bör kunna beakta den risk som instituten utsätter det finansiella systemet för (systemrisk), se avsnitt 11.3.1 i lagrådsremissen.

3.4.3 Skälen för FI:s ställningstagande

FI bedömer, som angetts i avsnitt 3.3.3, att behovet av en högre förlustbärande kapacitet i det svenska finansiella systemet i dagsläget motsvaras av ett sammantaget kapitalpåslag på 5 procentenheter för de fyra mest systemviktiga bankgrupperna. 3 procentenheter av kapitalbehovet utgörs av systemriskbufferten. De resterande 2 procentenheterna ska därför täckas av ett påslag för systemrisk inom Pelare 2 baskrav. Skälen till varför FI väljer att täcka en del av kapitalbehovet för systemrisk i pelare 2 har angivits i avsnitt 3.3.3.

Syftet med systemriskpåslaget i pelare 2 är, liksom för systemriskbufferten, att säkerställa en högre förlustbärande kapacitet för de företag som utgör den största systemrisken, för att därigenom öka motståndskraften för det finansiella systemet och minska risken att störningar förstärks och drabbar den reala ekonomin.

FI baserar alltså tillämpningen av systemriskpåslaget i pelare 2 på samma riskdrivare och indikatorer som för systemriskbufferten. Eftersom storleksbestämningen av kapitalbehovet för systemrisk är sammantagen, blir resultatet av riskbedömningen detsamma även med utgångspunkt i risken i enskilda företag och företagsgrupper, vilket ska vara utgångspunkten för en bedömning inom pelare 2.

3.4.4 Ikraftträdande

Införandet av ett kapitalkravet för systemrisk i pelare 2 är en praxisförändring och inte ett nytt regelverk. Det innebär att något formellt ikraftträdandedatum inte blir aktuellt. Praxisförändringen genomförs i myndighetens berörda processer omedelbart efter att FI har bestämt att den ska genomföras. En slutlig version av denna promemoria kommer att publiceras efter att de inkomna synpunkterna har behandlats.

3.5 Buffert för globalt systemviktiga företag

Enligt regeringens lagrådsremiss genomförs direktivsbestämmelserna om buffert för globalt systemviktiga företag i svensk rätt genom 5 kap. i förslaget till lag om kapitalbuffertar. Enligt lagförslagets 5 kap. 1 § får FI besluta vilka företag som ska ha en kapitalbuffert för globalt systemviktiga institut. Bufferten ska enligt 5 kap. 2 § samma lag bestå av kärnprimärkapital och uppgå till minst 1 procent och högst 3,5 procent av företagets totala riskvägda exponeringsbelopp.

Bestämmelserna om buffert för globalt systemviktiga företag ska enligt 2 § förslag till lag om införande av lagen om kapitalbuffertar tillämpas från den 1 januari 2016. Enligt 4 § samma lag ska en infasning ske av krav på buffert för globalt systemviktiga företag under 2016 – 2019.

Eba kommer i enlighet med artikel 131.18 kapitaltäckningsdirektivet ta fram en teknisk standard för tillsyn som specificerar metoden för att identifiera globalt systemviktiga företag och vilket buffertkrav som ska gälla. Det kommer dock finnas visst utrymme för nationella överväganden.

FI har ännu inte tagit ställning till hur bufferten för globalt systemviktiga institut ska genomföras. FI kommer att besluta om vilka företag som ska ha en kapitalbuffert för globalt systemviktiga institut och hur stor denna buffert ska vara innan regelverket träder i kraft.

3.6 Buffert för övriga systemviktiga institut

Bestämmelser om buffert för övriga systemviktiga institut införs, enligt regeringens lagrådsremiss genom 5 kap. förslaget till lag om kapitalbuffertar. Enligt lagförslagets 5 kap. 3 § får FI fatta beslut om att ett företag ska ha en kapitalbuffert för övriga systemviktiga institut. Bufferten ska enligt 5 kap. 4 § bestå av kärnprimärkapital och uppgå till högst 2 procent av företagets totala riskvägda tillgångar.

Bestämmelserna om buffert för övriga systemviktiga institut träder enligt 2 § förslag till lag om införande av lagen om kapitalbuffertar i kraft den 1 januari 2016. I 10 kap. 1 § 5 förslaget till lag om kapitalbuffertar bemyndigas regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om hur övriga kreditinstitut ska identifieras och hur bedömningen av tillhörande kapitalbuffert krav ska ske.

Kapitaltäckningsdirektivet anger ett antal kriterier som ansvarig myndighet ska beakta vid en bedömning av övriga systemviktiga företag. Eba kommer även att ta fram riktlinjer som ytterligare specificerar hur ansvarig myndighet ska identifiera dessa företag.

FI har ännu inte tagit ställning till hur bufferten för övriga systemviktiga institut ska genomföras. FI kommer att besluta om vilka företag som ska ha en

kapitalbuffert för övriga systemviktiga institut och hur stor denna buffert ska vara innan regelverket träder i kraft.

3.7 Sammanfattning av kapitalkraven för systemviktiga banker

De i detta avsnitt redovisade ställningstagandena innebär sammantaget att de fyra storbankerna från den 1 januari 2015 ska hålla totalt 5 procentenheter kärnprimärkapital på gruppnivå för att motverka systemrisk som kan medföra allvarliga konsekvenser för stabiliteten i det finansiella systemet och den reala ekonomin i Sverige.

Detta genomförs på så sätt att FI avser att fatta beslut om att en systemriskbuffert om 3 procentenheter ska hållas av de fyra storbankerna från den 1 januari 2015. De fyra storbankerna ska även hålla 2 procentenheter kärnprimärkapital för att täcka systemrisk i pelare 2 baskrav från den 1 januari 2015. Båda dessa krav kommer att ställas på samtliga riskvägda tillgångar på gruppnivå.

FI kommer att återkomma till vilka företag som ska ha en buffert för globalt systemviktiga institut respektive för övriga systemviktiga institut och hur stora dessa buffertar ska vara, inför att lagbestämmelserna om dessa buffertar ska börja tillämpas den 1 januari 2016. FI kommer i dessa beslut att ta hänsyn till kommande tekniska standarder och riktlinjer från Eba. Kapitalbuffertarna för globala systemviktiga institut och övriga systemviktiga institut tillkommer inte utöver (det vill säga är inte additiva till) systemriskbufferten, som angetts i avsnitt 3.2. Det innebär att för storbankerna kommer det totala kapitalkravet inte att påverkas av buffertarna för globalt systemviktiga institut och övriga systemviktiga institut, eftersom de ska omfattas av systemriskbufferten. Det totala kapitalkravet för övriga företag kan komma att påverkas av bufferten för övriga systemviktiga institut.

4 Höjning av riskviktsgolvet för svenska bolån

4.1 Introduktion

I detta avsnitt anges FI:s bedömning och ställningstagande avseende nivån på riskviktsgolvet för svenska bolån. De svenska bolånen uppgår till betydligt mer än hälften av Sveriges BNP. FI bedömer därför att det är av avgörande betydelse för den finansiella stabiliteten att företagen håller en kapitalbas som täcker riskerna i denna utlåning. I ansvaret för den finansiella stabilitetstillsynen ingår inte bara att analysera obalanser hos finansiella och icke-finansiella företag och hushåll, utan också att vidta åtgärder.²⁷

Det nuvarande riskviktsgolvet infördes den 21 maj 2013 och nivån sattes då till 15 procent. I november förra året presenterade FI nya åtgärder som kan bli aktuella för att minska riskerna med hushållens skuldsättning.²⁸ Den bedömning FI gjorde då var att det vore väl avvägt att höja riskviktsgolvet till 25 procent. I den promemorian angavs också att det är centralt för denna åtgärd att FI i lagstiftningen ges rätt att ta hänsyn till vilka systemrisker enskilda företag ger upphov till i bostadsutlåningen när myndigheten bedömer vad som är en lämplig nivå på riskviktsgolvet. Regeringen har nu publicerat den lagrådsremiss som innehåller lagförslagen till genomförandet av det nya kapitaltäckningsregelverket (se vidare i avsnitt 1). Det är därför möjligt att ta ställning i frågan utifrån de förutsättningar som förslagen i lagrådsremissen lämnar.

4.2 Bakgrund

4.2.1 Dagens riskvikter för svenska bolån

För att fastställa kapitalkravet för kreditrisk multipliceras exponeringsbeloppet för varje kreditexponering med en riskvikt. Det resulterar i ett riskvägt belopp och det är detta belopp som är föremål för kapitalkrav.

När Basel 2-överenskommelsen trädde i kraft i Sverige 2007, genom ändringar i kapitaltäckningsdirektivet (ofta kallade CRD 2), fick flera svenska företag FI:s tillstånd att använda den interna riskklassificeringsmetoden (IRK-metoden) för att beräkna riskvikterna för sina kreditexponeringar. Resultatet blev att riskvikterna för svenska bolån sjönk kraftigt. Alla dominerande bolångivare i Sverige idag använder IRK-metoden och flera av de största aktörerna har genomsnittliga riskvikter i de interna modellerna på omkring 5 procent för dessa exponeringar. I maj 2013 införde FI ett riskviktsgolv för svenska bolån på 15 procent inom ramen för pelare 2.

²⁷ Se 1 § Förordning (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen.

²⁸ Så kan FI minska riskerna med hushållens skuldsättning. Publicerad på fi.se den 14 november 2013, Fi Dnr 13-12811.

Riskvikterna på 5 respektive 15 procent kan jämföras med riskvikter på 50 procent i Basel 1, det vill säga det regelverk som gällde fram till 2007 och som fortfarande ligger till grund för Basel 1-golvet²⁹, och 35 procent i den nu gällande schablonmetoden.³⁰

4.2.2 Om IRK-metoden

IRK-metoden består av två delar:

- Riskviktsformeln – som är fastställd i tillsynsförordningen och utgör basen för beräkningen av kapitalkravet.
- Förväntad förlust– vilken bestäms av bankerna i enlighet med tillsynsförordningens minimikrav och utgör indata till riskviktsformeln.

Den förväntade förlusten sätts per exponering. Följaktligen beräknas en individuell riskvikt för varje enskild exponering i portföljen. Skattningen av den förväntade förlusten sker med bas i historisk kreditförlustdata.

Beräkningsmetoden regleras i tillsynsförordningen.

De låga riskvikter som IRK-metoden har resulterat i speglar de mycket låga kreditförlusterna för svenska bolån de senaste 20 – 25 åren. De svenska företagen lever upp till minimikraven för att få använda IRK-metoden för svenska bolån och genomför beräkningarna enligt regelverkets krav och etablerad branschpraxis.

FÖRVÄNTAD FÖRLUST

Förväntad förlust är ett förenklat samlingsbegrepp för de uppskattningar som bankerna tar fram inom IRK-metoden. Bankerna skattar egentligen tre riskparametrar för exponeringar mot bolån:

- **PD**, Probability of Default, anger sannolikheten för fallissemang
- **LGD**, Loss Given Default, anger förlusten vid fallissemang
- **Exponeringsbeloppet**, (också benämnt EAD, Exposure At Default) anger exponering vid fallissemang

²⁹ Se Finansinspektionens hantering av Basel 1-golvet. Promemoria publicerad den 18 mars 2014 på fi.se, FI Dnr 13-13990.

³⁰ För en helt korrekt jämförelse mellan metoderna ska också förväntat förlustbelopp, reducerat med reserveringar och andra värdejusteringar, läggas på kapitalkravet i IRK-metoden. Detta belopp är dock i dagsläget en liten del av det totala kapitalkravet för de svenska bolånen för de flesta företag. Här bör också noteras att utlåning mot säkerhet i bostadsrätt inte räknades som utlåning mot säkerhet i bostadsfastighet i Basel 1, till skillnad mot i Basel 2, och därför riskvägdes med 100 procent.

Fallissemang betyder i detta sammanhang ungefär att kreditmotparten är ordentligt försenad med sin betalning eller att långivaren bedömer att det är sannolikt att motparten inte kommer att kunna betala i tid.

Den förväntade förlusten (*eng.* Expected Loss, EL) beräknas genom att de tre riskparametrarna multipliceras med varandra.

4.2.3 Om FI:s nuvarande riskviktsgolv

Den 21 maj 2013 offentliggjorde FI införandet av ett riskviktsgolv för svenska bolån inom ramen för den samlade kapitalbedömningen i pelare 2. Golvet sattes till 15 procent för portföljens genomsnittliga riskvikt. Motivet till det nuvarande riskviktsgolvet är att FI menar att företagens IRK-metoder inte fångar kreditförlustrisken i svenska bolån i tillräcklig utsträckning. Slutsatsen att riskvikterna för svenska bolån ska vara minst 15 procent är resultatet av en samlad bedömning av framtida förlustnivåer i de svenska bolånen vid en hög nivå av finansiell påfrestning.

Då det nuvarande riskviktsgolvet infördes gällde fortfarande ”det gamla” kapitaltäckningsregelverket i Sverige, alltså lagen (2006:1371) om kapitaltäckning och stora exponeringar. Vid genomförandet var FI medveten om det kommande regelverket. Riskviktsgolvet utformades därför dels med rättslig grund i det gamla då gällande regelverket, dels utifrån de antaganden som då kunde göras om det kommande regelverkets utformning och genomförande. I den tidigare svenska lagen var den rättsliga grunden för ett extra kapitalbaskrav för systemrisk inte uttryckt som i förslagen till genomförande av det nya kapitaltäckningsregelverket i lagrådsremissen.

4.3 FI:s ställningstagande

Riskviktsgolvet höjs med 10 procentenheter, från det nuvarande 15 procent till 25 procent.

Vid beräkningen av det kapitalkrav som riskviktsgolvet resulterar i ska samtliga kapitalkrav enligt pelare 1 inkluderas, inklusive det kontracykliska kapitalbuffertvärdet för Sverige. För storbankerna ska dessutom det fulla kapitalbehovet för systemrisk beaktas.³¹

³¹ Detta innebär att förutom systemriskbufferten på 3 procent ska också kapitalkravet för systemrisk på 2 procent som åläggs storbankerna inom ramen för pelare 2 (se avsnitt 3), beaktas i beräkningen av kapitalkravet för svenska bolån.

4.4 Rättsliga förutsättningar

4.4.1 Systemrisk i pelare 2

Detaljerade regler om hur företag ska beräkna sina riskvägda exponeringsbelopp för hushållsexponeringar framgår av del tre, avdelning 2, kapitel 3, avsnitt 2 – 5 i tillsynsförordningen (artiklarna 151 – 191).

Eftersom tillsynsförordningen är en förordning kan inte enskilda länder införa krav som står i strid med vad den föreskriver. FI kan därför inte ställa upp högre krav på beräkningen av riskvägda exponeringsbelopp än vad som framgår av tillsynsförordningen. Däremot kan FI med stöd av 2 kap. 1 § förslaget till lag om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag fatta beslut om att ett företag ska ha en högre kapitalbas än den miniminivå som annars gäller om det inom ramen för en översyn och utvärdering bedöms nödvändigt för att täcka risker som institut är eller kan komma att bli exponerat för och risker som institutet utsätter det finansiella systemet för. Läs mer om det särskilda kapitalbaskravet och FI:s samlade kapitalbedömning i avsnitt 2.

Enligt avsnitt 11.3.1 i lagrådsremissen förutsätter bestämmelsen vare sig att det har skett en överträdelse, det vill säga att företaget har en bristande kapitalbas, eller att det gjorts en bedömning av att det finns risk för att det kommer att uppstå en sådan överträdelse. Bestämmelsen kan alltså tillämpas i det fall ett företag använder en godkänd IRK-metod för beräkning av riskvägda exponeringsbelopp, men metoden likväl innebär en underskattning av riskerna och därmed kapitalbehovet.

Vidare anges i 10 kap. 2 § 4 förslaget till lag om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersföretag att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om de omständigheter som ska beaktas vid fastställandet av en lämplig nivå för kapitalbasen i samband med en översyn och utvärdering av ett företag. Något förslag till en förordning med stöd av bemyndigandet har ännu inte presenterats men det framgår av avsnitt 11.3.1 lagrådsremissen att FI inom ramen för ett beslut om särskilt kapitalbaskrav efter en översyn och utvärdering även bör kunna beakta den risk som instituten utsätter det finansiella systemet för (systemrisk).

FI:s beslut om ett särskilt kapitalbaskrav är företagsspecifikt, vilket skulle kunna betyda att FI inte kan lämna ett generellt besked om sin riskbedömning. Det är emellertid så att den risk som företagens interna modeller i dag inte beaktar i tillräcklig utsträckning är gemensam för alla företag med den typ av exponeringar som det nu är fråga om. Eftersom riskviktsgolvet för svenska bolån dessutom är en viktig fråga för företagens kapitalplanering finner FI att det är lämpligt att ange den generella bedömningspraxis som myndigheten avser tillämpa i detta avseende.

4.4.2 Alternativa verktyg

4.4.2.1 Introduktion

Som framgår ovan är det inte möjligt för FI att ställa upp högre krav på beräkningen av riskvägda exponeringsbelopp än vad som framgår av tillsynsförordningen för att säkerställa att företagen håller mer kapital i förhållande till sina svenska bolån. Det nya kapitaltäckningsregelverket innehåller emellertid även andra bestämmelser som möjliggör justering av riskvikter för bolån.

4.4.2.2 Möjligheter till nationell flexibilitet

Artikel 458 i tillsynsförordningen ger nationella myndigheter möjligheter att till exempel höja riskvikter för bolån och kommersiella fastigheter under vissa förutsättningar. Möjligheten har utformats för att hantera förändringar i intensiteten hos makrotillsynsrisker eller systemrisker och introducerar ett antal verktyg, eller åtgärder, som medlemsstater har möjlighet att ta till för just detta ändamål.

Av bestämmelsen framgår att i artikeln nämnda åtgärder får vidtas vid *tillfälliga* perioder av förhöjd risk under en *begränsad tid* av högst två år med möjlighet till förlängning. Därutöver måste den behöriga myndigheten förklara för Europaparlamentet, EU-kommissionen, Europeiska rådet, Europeiska systemrisknämnden och Eba bland annat varför den identifierade makrotillsynsrisker eller systemriskerna inte lika gärna kan hanteras inom ramen för pelare 2. Vidare äger rådet på förslag av kommissionen rätt att avvisa sådana åtgärder.

Det övergripande syftet med FI:s nya praxis är att *långsiktigt* stärka företagets motståndskraft mot sådana störningar som artikel 458 avser att hantera under en begränsad tid. Det är dessutom som sagt en förutsättning för en åtgärd inom ramen för artikeln att behöriga myndigheter inte kan åstadkomma samma resultat genom åtgärder i pelare 2.

4.4.2.3 LGD-golv

I artikel 164 i tillsynsförordningen anges hur förlust vid fallissemang (LGD) ska beräknas. Av artikelns fjärde punkt framgår att det genomsnittliga LGD-värdet för alla hushållsexponeringar mot säkerhet i bostadsfastighet utan statliga garantier inte får understiga 10 procent. Denna golvregel tillämpas sedan införandet av interna modeller för kreditrisk.

En nyhet i tillsynsförordningen är att den behöriga myndigheten enligt ovannämnda artikel årligen ska göra en bedömning av om minimivärdena för LGD i punkt 4 är lämpliga för exponeringar mot säkerhet i bostadsfastigheter eller kommersiella fastigheter inom deras territorium och om det är lämpligt

med hänsyn till den finansiella stabiliteten fastställa högre minimivärden än vad som följer av punkten 4.

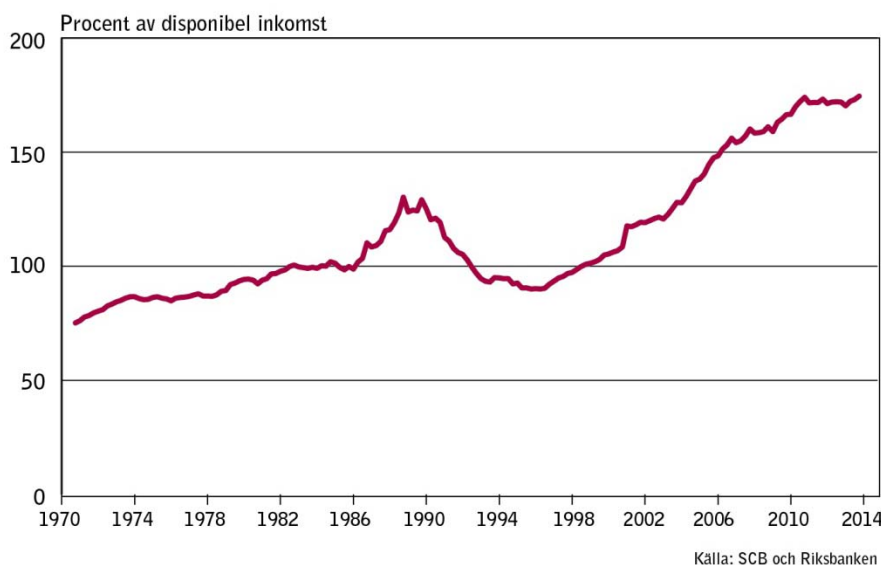
LGD-värdet har ett direkt linjärt samband med kapitalkravet för enskilda krediter och därmed också för kreditportföljen som helhet. Om FI utifrån stabilitetsskäl skulle välja att höja miniminivån för LGD från 10 procent till exempelvis 30 procent, så skulle det innebära att företag som i dag har genomsnittliga riskvikter för bolån på 5 procent, får riskvikter på 15 procent, det vill säga en höjning med 10 procentenheter. Ett företag som har en genomsnittlig riskvikt på 10 procent skulle få en ny genomsnittlig riskvikt på 30 procent, det vill säga en höjning med 20 procentenheter. FI anser att det vore olyckligt att ytterligare förstärka de skillnader i riskvikt som grundar sig i företagens skillnader i intern metod för beräkning av riskvägda exponeringsbelopp, men som ofta i grunden inte är motiverade av en skillnad i exponeringarnas faktiska risk. Mot denna bakgrund är möjligheten i artikel 164 mindre lämplig att utnyttja jämfört med möjligheten att hantera frågan i den samlade kapitalbedömningen.

4.5 Skälen för FI:s ställningstagande

4.5.1 Beskrivning av systemrisken orsakad av svenska bolån

De svenska hushållens skuldsättning är på en historiskt hög nivå och ökande. Skuldkvoten, hushållens samlade skuldbörda i förhållande till disponibel inkomst, har ökat från 100 procent till över 170 procent över de senaste 15 åren.

4.1 Svenska hushålls skuldkvot



Bolån utgör större delen av hushållens skulder. Hushållens höga skuldsättning genom bolån utgör en risk för den finansiella stabiliteten. En hög skuldsättning, i kombination med en stor andel lån till rörlig ränta, gör hushållen känsliga för

ränteförändringar. Dessutom är den egna bostaden många hushålls största tillgång. Vid ett fall i bostadspriserna förväntas hushållen strama åt sin konsumtion och kan på så vis förvärpa en lågkonjunktur. Vidare utgör hushållens bolån en stor andel av bankernas totala tillgångar och medför ett stort finansieringsbehov för det svenska banksystemet.

Hushållens höga skuldsättning gör dem sårbara, både för ränteförändringar och för utvecklingen på bostadsmarknaden. Högre räntor innebär en högre boendekostnad för hushållen och ett mindre konsumtionsutrymme. Bolåneräntorna är på historiskt låga nivåer och vid ett ränteläge närmare det historiska genomsnittet kommer en större del av hushållens budget behöva tas i anspråk för räntekostnader.

Högre räntor kan också förändra den kalkyl som ligger till grund för bostadsköp och påverka bostadsprisernas utveckling. Bostadspriser, belåning och räntor påverkar varandra.

En lågkonjunktur medför höga ekonomiska och sociala kostnader för samhället. Hushållens höga skuldsättning kan påverka realekonomin genom att förvärpa en lågkonjunktur om de belånade hushållen minskar sin konsumtion kraftigt. Det allvarligaste scenariot i detta sammanhang är en lågkonjunktur som sammanfaller med ett kraftigt fall i bostadspriserna.

Anledningen till att bostadspriserna kan påverka hushållens konsumtion är att nästan hälften av de svenska hushållens samlade tillgångar består av småhus, bostadsrätter och fritidshus³². Det är mycket, men de aggregerade måtten påverkas av ett mindre antal hushåll med stora finansiella tillgångar. Tar man bort de mycket förmögna hushållen ur statistiken utgör småhus, bostadsrätter och fritidshus en ännu högre andel av de övriga hushållens tillgångar. För en stor del av befolkningen är de finansiella tillgångarna begränsade och den egna bostaden den absolut största tillgången.

Hushållens konsumtion beror inte bara på nuvarande disponibel inkomst. När hushållen avgör hur mycket de ska spara och konsumera tar de också hänsyn till hur mycket deras tillgångar är värda. Tillgångar ska tolkas brett och inkluderar inte bara värdet av finansiella tillgångar utan också fastigheter och framtida arbetsinkomster.

Vid ett kraftigt fall i bostadspriserna ser hushållen att värdet av den egna bostaden är mindre än tidigare. Den som känner sig fattigare anser sig kunna spendera mindre. Efterfrågan i ekonomin sjunker när hushållen stramar åt.

³² Sveriges Riksbank. Finansiell Stabilitet 2013:2.

Det finns studier som tyder på att belånade hushåll minskar sin konsumtion mer än andra hushåll.³³ I dessa studier gör de högst belånade hushållen den kraftigaste åtstramningen när bostadspriserna faller.

Det finns flera möjliga förklaringar till en kraftigare åtstramning för belånade hushåll. En anledning kan vara att några av de belånade hushållen finansierar konsumtion med lån där bostaden utgör säkerhet. När bostaden är mindre värd kan de låna och konsumera mindre. En annan anledning kan vara att hushållen vill ha en buffert mellan bostadens värde och bolånet. När bostaden faller i värde krymper bufferten. För att återställa bufferten behöver hushållen spara.

I Sverige bor drygt 60 procent av hushållen i villa eller bostadsrätt och av dessa har de allra flesta bolån. Ett kraftigt fall i bostadspriserna påverkar således en majoritet av befolkningen. Ett fall i bostadspriserna under en lågkonjunktur kan få hushåll att minska sin konsumtion ytterligare från redan nedtryckta nivåer. De hushåll som är kraftigt belånade kan förväntas strama åt ännu mer än de hushåll som är mindre belånade. De svenska hushållens höga skuldsättning genom bolån innebär på så vis en risk för den svenska realekonomin.

4.5.2 Systemrisk, IRK-metoden och nuvarande riskviktsgolv

4.5.2.1 Om IRK-metoden och systemrisk

Den interna riskklassificeringsmetoden (IRK-metoden) är, namnet till trots, endast till vissa delar en intern metod. Kapitalkravsberäkningen och användningen av metoden styrs av ett detaljerat regelverk. De svenska företag som nu använder IRK-metoden för svenska bolån efterlever minimikraven för metoden. Företagen uppskattar själva förväntad förlust (se faktaruta på sida 46), baserat på historisk kreditförlustdata, och denna omräknas till ett kapitalkrav i den i regelverket specificerade riskviktsformeln. Detta kapitalkrav ska enligt metoden motsvara den kreditförlust i bolåneportföljen som uppstår vid en mycket svår finansiell påfrestning.

Som framgått av avsnittet ovan kan de svenska bolånen orsaka andra kostnader än enbart kreditförluster. Som beskrivits syftar IRK-metoden alltså inte till att fånga och återspegla dessa kostnader, som inte direkt drabbar företaget i form av kreditförluster i bolåneportföljen. Dessa så kallade systemrisk täcks därför inte av det kapitalbehov som räknas fram med IRK-metoden.

4.5.2.2 Nuvarande riskviktsgolv och systemrisk

Det nuvarande riskviktsgolvet på 15 procent infördes för att FI ansåg att företagens IRK-metoder inte fångar kreditrisken i svenska bolån i tillräcklig

³³ Andersen, A.L., Duus, C. och Jensen, T.L. (2014), "Household debt and consumption during the financial crisis: Evidence from Danish micro data", Danmarks Nationalbank Working Papers 89 och Dynan, K. (2012), "Is a Household Debt Overhang Holding Back Consumption?", Brookings Papers on Economic Activity.

utsträckning. Av den promemoria som publicerades den 21 maj 2013 framgår att FI anser att IRK-metoden inte tar höjd för att till fullo kunna fånga förändringar i grundläggande ekonomiska och kontraktuella³⁴ faktorer, som har påverkan på risken för kreditförluster.

Ställningstagandet i promemorian från den 21 maj att riskvikten för svenska bolån ska vara minst 15 procent är resultatet av en samlad bedömning av framtida förlustnivåer i de svenska bolånen vid en hög nivå av finansiell påfrestning. Golvnivån på 15 procent omfattar således inte systemrisk utan endast kreditrisken i bolånen.

4.5.2.3 Sammanfattande bedömning

De svenska bolånen orsakar systemrisk. Denna risk täcks vare sig av det kapitalkrav som räknas fram med IRK-metoden eller av det nuvarande riskviktsgolvet på 15 procent, eftersom dessa båda beräkningar endast omfattar kreditrisk. Systemrisken som de svenska bolånen orsakar är därför i dagsläget inte omhändertagen i de befintliga kapitalkraven.

4.5.3 Bedömning av nivån på systemrisk i svenska bolån

FI måste bedöma storleken på den systemrisk de svenska bolånen orsakar, för att kunna inkludera risken i kapitalkravet. Det är en svår uppgift men detta faktum utgör enligt FI inte ett fullgott skäl till att inte omhänderta risken i kapitalkravet.

FI gör bedömningen att det inte är lämpligt att skatta systemriskens storlek med en kvantitativ modell. Det saknas i dagsläget en allmänt vedertagen modell. FI väljer istället att göra en sammantagen bedömning av vad som är en rimlig nivå.

Eftersom det står klart att de svenska bolånen orsakar systemrisk anser FI att det kapital som avsätts för att täcka systemrisken bör utgöra en påtaglig höjning av det nuvarande kapitalkravet för portföljen, som bestäms av riskviktsgolvet på 15 procent. Det pekar enligt FI mot att golvet bör höjas med mer än 5 procentenheter, alltså till mer än 20 procent.

FI har vid införandet av det nuvarande riskviktsgolvet bedömt att kreditriskerna i svenska bolån motsvarar en genomsnittlig riskvikt om åtminstone 15 procent. Det finns inget objektiva kriterium som i sig innebär att systemrisken i de svenska bolånen inte skulle kunna överstiga kreditrisken i desamma. FI anser det dock rimligt att det kapital som företagen har krav på sig att hålla för bolånen till den övervägande delen speglar risken för kreditförluster i den aktuella portföljen. Det talar för att det nuvarande riskviktsgolvet bör höjas

³⁴ Med kontraktuella faktorer avses de villkor som avtalats gällande bolånet angående exempelvis hur räntan ska beräknas och i vilken takt lånet ska amorteras.

med mindre än sin nuvarande nivå på 15 procent, alltså till en nivå som är lägre än 30 procent, i syfte att omhänderta systemrisken.

Ett riskviktsgolv om 25 procent, alltså en höjning på 10 procentenheter, uppfyller båda kriterierna ovan. FI anser därför att det är en lämplig nivå. Denna höjning motsvarar i kapitalkrav cirka 1 procent av exponeringsbeloppet för portföljen.

4.5.4 Cyklisk och strukturell systemrisk i svenska bolån

I avsnitt 3.3.3 anges att FI anser att de fyra storbankerna har behov av större förlustbärande kapacitet, i form av ytterligare 5 procentenheters kärnprimärkapital på gruppnivå för att täcka systemrisk. Detta bör återspeglas även vid beräkningen av det pelare 2 baskrav som riskviktsgolvet resulterar i. Vid beräkningen av detta kapitalkrav kommer FI därför att beakta både systemriskbufferten på 3 procent och de ytterligare 2 procent i kapitalkrav för systemrisk (som redogörs för i avsnitt 3), som åläggs de fyra storbankerna i pelare 2.

Bedömningen att riskviktsgolvet ska höjas till 25 procent grundar sig på förekomsten av långsiktiga (om än inte nödvändigtvis permanenta) så kallade strukturella systemrisk. På grund av att svenska bolån är en så stor del av den samlade utlåningen bidrar bolånen också betydligt till den aggregerade kreditillväxten, vilken är en viktig faktor i bedömningen av den cykliska systemrisken. FI anser det därför lämpligt att i beräkningen av det pelare 2 baskrav som riskviktsgolvet resulterar i beakta det kontracykliska kapitalbuffertvärdet för Sverige.

4.6 Beskrivning av beräkningsmetoden

4.6.1.1 Introduktion

I detta avsnitt följer en detaljerad redovisning av den beräkningsmetod som FI kommer att använda i den samlade kapitalbedömningen, när det gäller den specifika bedömningen av om företaget håller tillräckligt med kapital för att täcka riskerna i sina svenska bolåneexponeringar.

4.6.1.2 Omfattning

De företag som omfattas av åtgärden är de svenska företag som har tillstånd att använda en intern modell för beräkning av kapitalkravet för kreditrisk (IRK-metoden) och har en exponering mot svenska bolån. Det gäller i dagsläget sju företagsgrupper och de företag som ingår i dessa: Handelsbanken, Landshypotek, Länsförsäkringar Bank, Nordea, SBAB, SEB och Swedbank.

Dessutom omfattas sex sparbanker: Bergslagens, Färs & Frosta, Rekarne, Sjuhärad, Vimmerby och Ölands.³⁵

Om ett ytterligare företag skulle få tillstånd att använda IRK-metoden för att beräkna kapitalkravet för svenska bolån kommer även detta företag att omfattas av åtgärden. Företag som använder schablonmetoden för att beräkna kapitalkravet för kreditrisk berörs inte.

Filialer till utländska företag som är exponerade mot svenska bolån och som använder IRK-metoden för dessa kan också beröras. Förutsättningarna för detta beskrivs i avsnitt 4.8.

4.6.1.3 Definition av berörd portfölj

Den portfölj som omfattas av riskviktsgolvet och som i denna promemoria förenklat benämns svenska bolån är svenska exponeringar med säkerhet i fastighet inom exponeringsklassen exponeringar mot hushåll.

Exponeringsklassen består till den i särklass största delen av just bolån till privatpersoner men det kan också ingå vissa exponeringar till småföretag med fastighetspant, liksom exponeringar med pant i annan fastighet än bostadsfastigheter. För en exakt definition, se artiklarna 147.5 och 154.3 i tillsynsförordningen.

Det är i stort sett samma definition som gällde då det nuvarande riskviktsgolvet infördes. Skillnaden är att exponeringsklassen nu, sedan tillsynsförordningens ikraftträdande, inte längre definieras i FI:s föreskrifter utan i tillsynsförordningen. Det innebär också vissa mindre skillnader i förhållande till den tidigare definitionen i FI:s föreskrifter. Skillnaderna är dock inte av en sådan magnitud att de föranleder FI att se över nivån på det nuvarande riskviktsgolvet. Ingen del av höjningen av golvet beror alltså på förändringarna i definitionen.

4.6.1.4 Definition av genomsnittlig riskvikt

Riskviktsgolvet avser den exponeringsviktade genomsnittliga riskvikten. Den exponeringsviktade genomsnittliga riskvikten beräknas genom att portföljens riskvägda exponeringsbelopp divideras med exponeringsbeloppet.

4.6.1.5 Kapitalkrav och kapitaltyp

För att räkna fram kapitalbehovet i kronor för svenska bolån, med hänsyn tagen till riskviktsgolvet, multipliceras först portföljens exponeringsbelopp med 25 procent (riskviktsgolvet). Detta belopp multipliceras sedan med tillämpligt kapitalkrav.

³⁵Alla ingår i Swedbanks finansiella företagsgrupp, utom numera Bergslagens Sparbank eftersom Swedbank 2010 sålde sin del av aktierna till Sparbanksstiftelsen, men de har likväl medgivande att använda en intern modell som enskilda företag.

Kapitalkravet är 10,5 procent inklusive kapitalkonserveringsbufferten. För storbankerna tillkommer dessutom 5 procentenheter, i enlighet med ställningstagandena i avsnitt 3. (Se också avsnitt 4.5.4). När kapitalbuffertarna för globala och övriga systemviktiga institut har beslutats, kommer även dessa inkluderas i beräkningen.

Som framgår av avsnitt 4.5.4, bör inte bara de strukturella utan även de cykliska systemriskerna omhändertas i den samlade kapitalbedömningen avseende de svenska bolånen. Det innebär att även nivån på den kontracykliska kapitalbuffertvärdet i Sverige ska påverka pelare 2 baskravet för bolån. Notera att detta innebär en skillnad jämfört med vad som tidigare angetts vad gäller det nuvarande riskviktsgolvet.³⁶

Det innebär sammantaget att riskviktsgolvet för storbankerna beräknas med ett totalt kapitalkrav på 15,5 procent plus det kontracykliska kapitalbuffertvärdet. För övriga företag beräknas riskviktsgolvet med ett kapitalkrav på 10,5 procent plus det kontracykliska kapitalbuffertvärdet.

Den typ av kapital som det särskilda kapitalbaskravet för svenska bolån ska täckas med är samma kapitalfördelning som pelare 1-kapitalkravet, inklusive samtliga buffertkrav. Dessutom ska de 2 procentenheterna för systemrisk som åläggs de fyra storbankerna (och som redogörs för i avsnitt 3) beaktas .

Detta särskilda kapitalbaskrav utgör en del av pelare 2 baskrav och inte av kapitalplaneringsbufferten, se vidare i avsnitt 2.

Exempelberäkningar

Exempelberäkning A, särskilt kapitalbaskrav för svenska bolån:

Företagsgrupp A, som *inte* är en storbank, har 100 miljarder kronor i exponeringsbelopp för svenska bolån. Den nuvarande snittriskvikten enligt IRK-metoden är 5 procent. För denna grupp innebär riskviktsgolvet på 25 procent att den får ett särskilt kapitalbaskrav för svenska bolån på 2,4 miljarder kronor varav 1,7 miljarder består av kärnprimärkapital enligt nedanstående beräkning.

Höjning av snittriskvikten (golv reducerat med nuvarande snittriskvikt):
 $25 \% - 5 \% = 20 \%$

Ökning av de riskvägda tillgångarna (höjning av snittriskvikten multiplicerat med exponeringsbeloppet):
 $20 \% * 100 \text{ mdkr} = 20 \text{ mdkr}$

³⁶ Se promemorian Riskviktsgolv för svenska bolån, publicerad på fi.se den 21 maj 2013. Fi Dnr 12-11920.

Särskilt kapitalbaskrav (ökning av de riskvägda tillgångarna multiplicerat med kapitalbaskravet, som inklusive kapitalkonserveringsbuffert och en antagen kontracyklisk kapitalbuffert för Sverige på 1,5 procent³⁷ är 12 procent):

$$20 \text{ mdkr} * 12 \% = 2,4 \text{ mdkr}$$

Särskilt kapitalbaskrav som täcks med kärnprimärkapital (ökning av de riskvägda tillgångarna multiplicerat med kärnprimärkapitalkravet, som inklusive kapitalkonserveringsbuffert och en antagen kontracyklisk kapitalbuffert för Sverige på 1,5 procent är 8,5 procent):

$$20 \text{ mdkr} * 8,5 \% = 1,7 \text{ mdkr}$$

Exempelberäkning B, särskilt kapitalbaskrav för svenska bolån:

Företagsgrupp B, som är en storbank, har 500 miljarder kronor i exponeringsbelopp för svenska bolån. Den nuvarande snittriskvikten enligt IRK-metoden är 10 procent. För denna grupp innebär riskviktsgolvet på 25 procent att den får ett särskilt kapitalbaskrav för svenska bolån på 12,8 miljarder kronor varav 10,1 miljarder består av kärnprimärkapital enligt nedanstående beräkning.

Höjning av snittriskvikten (golv reducerat med nuvarande snittriskvikt):

$$25 \% - 10 \% = 15 \%$$

Ökning av de riskvägda tillgångarna (höjning av snittriskvikten multiplicerat med exponeringsbeloppet):

$$15 \% * 500 \text{ mdkr} = 75 \text{ mdkr}$$

Särskilt kapitalbaskrav (ökning av de riskvägda tillgångarna multiplicerat med kapitalbaskravet, som inklusive kapitalkonserveringsbuffert, totalt 5 procents påslag för systemrisk och en antagen kontracyklisk kapitalbuffert för Sverige på 1,5 procent är 17 procent):

$$75 \text{ mdkr} * 17 \% = 12,8 \text{ mdkr}$$

Särskilt kapitalbaskrav som täcks med kärnprimärkapital (ökning av de riskvägda tillgångarna multiplicerat med kärnprimärkapitalkravet, som inklusive kapitalkonserveringsbuffert, totalt 5 procents påslag för systemrisk och en antagen kontracyklisk kapitalbuffert för Sverige på 1,5 procent är 13,5 procent):

$$75 \text{ mdkr} * 13,5 \% = 10,1 \text{ mdkr}$$

³⁷ Nivån är endast exemplifierande och indikerar inte vilket kontracykliskt buffertvärde som kan komma att beslutas.

4.6.1.6 Förväntad förlust

Kapitalkravet, uttryckt i relation till de riskvägda tillgångarna, syftar till att täcka de oförväntade förlusterna; enkelt uttryckt de förluster som överstiger den förväntade förlusten (se också faktaruta på sida 46) och som uppkommer vid en viss nivå av finansiell påfrestning. Den förväntade förlusten, vilken ungefär ska motsvara den långsiktigt genomsnittliga förlusten, täcks ett genomsnittligt år normalt av företagets redovisningsmässiga reserveringar. IRK-regelverket anger att det tillkommer ett avdrag från kapitalbasen i det fall som det totala förväntade förlustbeloppet, framräknat med IRK-metoden, överstiger företagets reserveringar och övriga värdejusteringar enligt redovisningen. I och med att reserveringarna ett genomsnittligt år i allmänhet kan förväntas motsvara den förväntade förlusten är avdraget i dagsläget litet i förhållande till kapitalkravet för bolånen, för de flesta av de berörda företagen.

Det förväntade förlustbeloppets påverkan på kapitaltäckningen omfattas inte av riskviktsgolvet. Dess påverkan på kapitalbasen kommer alltså också i fortsättningen att beräknas på samma sätt som i dag.

4.7 Ikraftträdande

Höjningen av riskviktsgolvet är en praxisförändring och inte ett nytt regelverk. Det innebär att något formellt ikraftträdandedatum inte blir aktuellt. Praxisförändringen genomförs i myndighetens berörda processer omedelbart efter att FI har bestämt att den ska genomföras. En slutlig version av denna promemoria kommer att publiceras efter att de inkomna synpunkterna har behandlats.

4.8 Riskviktsgolvet tillämpning för utländska filialer

I avsnitt 2 beskrivs de rättsliga förutsättningarna för ett särskilt kapitalbaskrav i pelare 2. FI har beslutsrätt vad avser det särskilda kapitalbaskravet för de företag och företagsgrupper på gruppnivå som har sitt säte i Sverige men inte vad avser utländska filialer i Sverige. Det är emellertid så att FI, trots avsaknad av en formell beslutsrätt, har möjlighet att påverka den samlade kapitalbedömningen vad avser betydande utländska filialers verksamhet i Sverige genom sitt deltagande i så kallade tillsynskollegier. Detta sker genom att FI deltar i den gemensamma riskbedömningen av gruppen som sker inom ramen för tillsynskollegiet och som utgör grunden för den samlade kapitalbedömningen.

Danske Banks filial är för närvarande den enda utländska filial som använder IRK-metoden och som bedriver en betydande verksamhet på bolånemarknaden i Sverige. FI är medlem i Danske Banks tillsynskollegium, som leds av den danska tillsynsmyndigheten. FI avser att framföra ett önskemål om att den danska tillsynsmyndigheten ska ta hänsyn till de systemriskerna som de svenska bolånen orsakar i sin samlade kapitalbedömning av Danske Bank.

5 Den kontracykliska kapitalbufferten

5.1 Introduktion

Enligt förslaget i regeringens lagrådsremiss är FI den myndighet som ska fastställa det kontracykliska buffertvärdet i Sverige och för exponeringar i tredje land.

I detta avsnitt redogörs för FI:s ställningstagande avseende val av metod för fastställandet av det kontracykliska buffertvärdet i Sverige. Kapitlet omfattar även avvägningar rörande behovet av att aktivera den kontracykliska kapitalbufferten i Sverige givet de ekonomiska och finansiella förutsättningarna som råder i nuläget, FI:s process för beslut om storleken på det kontracykliska buffertvärdet och FI:s nuvarande syn på ömsesidighet (reciprocitet) för den kontracykliska kapitalbufferten och för fastställandet av buffertvärdet för exponeringar i tredje land.

5.2 Bakgrund

Den kontracykliska kapitalbufferten är en del av Basel 3-överenskommelsen (läs mer om Basel 3-överenskommelsen i avsnitt 1). Bakgrunden till införandet av bufferten är att de finansiella marknaderna har en benägenhet att bete sig procykliskt, det vill säga att förstärka konjunktursvängningarna i realekonomin. Under perioder med hög ekonomisk tillväxt tenderar banker och investerare att ta allt större risker, bland annat att genom att öka sin kreditgivning till den privata sektorn. Detta kan leda till en överdriven kredittillväxt. När en sådan period följs av en lågkonjunktur, då stressnivån i det finansiella systemet ofta är hög och tillgången på likviditet är bristfällig, tenderar bankerna att strama åt kreditförsörjningen genom att skära ned sin utlåning till realekonomin. Dessa beteenden bidrar till att förstärka konjunktursvängningar.

För att se till att banksektorn har tillräckligt med kapital för att kunna förse ekonomin med krediter, även under perioder av finansiell påfrestning, kan det vara effektivt att ha kapitalkrav som varierar över tiden. Den kontracykliska kapitalbufferten är ett sådant kapitalkrav som syftar till att hantera cykliska systemrisker. Bufferten aktiveras under goda tider, när kredittillväxten är hög. Under dåliga tider, när oförutsedda förluster snabbt kan uppstå och tillgången på kapital är begränsad, minskas eller avaktiveras bufferten. Den buffert som har byggts upp under perioden med hög kredittillväxt och hög lönsamhet kan därför användas när de ekonomiska och finansiella förhållandena är mindre gynnsamma. Detta ska verka stöttande för kreditförsörjningen eftersom kreditföretagen i dåliga tider inte tvingas strama åt utlåningen på grund av kapitalbrist.

Den kontracykliska kapitalbuffertens huvudsakliga syfte är följaktligen att förstärka företagets motståndskraft och se till att banksystemet i sin helhet har tillräckligt med kapital för att upprätthålla flödet av krediter till hushåll och

företag även när störningar i det finansiella systemet skulle kunna ge upphov till kreditåtstramning. En positiv sidoeffekt är att bufferten eventuellt kan hjälpa till att dämpa utlåningen i perioder med överdriven kreditillväxt, men det är inte buffertens huvudsakliga syfte.

5.3 Rättsliga förutsättningar

5.3.1 Introduktion

Kapitaltäckningsdirektivets bestämmelser om den kontracykliska kapitalbufferten föreslås i regeringens lagrådsremiss genomföras i svensk rätt genom 6–7 kap. i förslaget till lag om kapitalbuffertar.

Den kontracykliska kapitalbufferten ska återspegla den cykliska systemrisk som förknippas med en alltför kraftig kreditillväxt i det finansiella systemet och ska uppfyllas av företagen på individuell nivå och på gruppnivå, se avsnitt 7.2.3 i lagrådsremissen.

5.3.2 Storleken på den företagsspecifika kontracykliska kapitalbufferten

Av 6 kap. 1 § förslaget till lag om kapitalbuffertar följer att den kontracykliska kapitalbufferten ska beräknas genom att ett företags totala riskvägda exponeringsbelopp multipliceras med ett viktat genomsnitt av de så kallade kontracykliska buffertvärden som tillämpas för länder där företaget har sina berörda kreditexponeringar. Den kontracykliska kapitalbufferten ska enligt samma bestämmelse täckas med kärnprimärkapital. FI föreslås bemyndigas att föreskriva vad som avses med berörda kreditexponeringar. Något föreskriftsförslag har dock ännu inte presenterats.

FI ska enligt 7 kap. 1 och 2 §§ nämnda lagförslag för varje kvartal fastställa ett kontracykliskt *bufferriktvärde* och ett kontracykliskt *buffertvärde* på det sätt och utifrån de faktorer som anges i artiklarna 136.2 och 136.3 i kapitaltäckningsdirektivet. Vid fastställandet av buffertvärde och bufferriktvärde ska FI även beakta kommande riktlinjer från den Europeiska systemrisknämnden (ESRB). I avsnitt 7.2.3 i lagrådsremissen anges att det får anses naturligt att FI i framtiden diskuterar med relevanta myndigheter för att kunna fatta väl underbyggda beslut om det kontracykliska buffertvärdet. Regeringen ser däremot inte något behov av att i lag fastställa att samråd ska föregå beslut i denna fråga.

Bufferriktvärdet ska enligt de nämnda artiklarna i kapitaltäckningsdirektivet fungera som referensvärde när FI fastställer ett lämpligt kontracykliskt buffertvärde för Sverige. Bufferriktvärdet ska beräknas på grundval av det så kallade kreditgapet. Det anger hur mycket den totala kreditgivningen i förhållande till BNP avviker från sin långsiktiga trend.

Bufferriktvärdet ska alltså fungera som ett referensvärde för FI:s bedömning av storleken på det kontracykliska buffertvärdet i Sverige. Det framgår dock av

avsnitt 7.2.3 i lagrådsremissen att beslut om det kontracykliska buffertvärdet bör grundas på både kvantitativa och kvalitativa bedömningar av hållbarheten i kreditutvecklingen och nivån på systemriskerna. FI ska även ta hänsyn till andra relevanta variabler som kan signalera uppbyggnad eller avtagande av cyklisk systemrisk samt göra egna kvalitativa bedömningar. Avsikten är inte ett mekaniskt fastställande av det kontracykliska buffertvärdet.

Enligt 7 kap. 3 § förslaget till lag om kapitalbuffertar ska det kontracykliska buffertvärdet ligga mellan 0 och 2,5 procent och gälla för alla kreditföretag med verksamhet i Sverige. Storleken på det kontracykliska buffertvärdet ska anges som en procentandel av totalt riskvägt exponeringsbelopp och anges i intervaller om 0,25 procent. FI får enligt samma bestämmelse fastställa ett kontracykliskt buffertvärde som är högre än 2,5 procent, om det är motiverat utifrån de faktorer som anges i artiklarna 136.2 och 136.3 kapitaltäckningsdirektivet som bland annat hänvisar till kommande ESRB-riktlinjer, se 7 kap. 3 § i förslaget till lag om kapitalbuffertar. Detta buffertvärde kommer dock inte att automatiskt gälla för utländska företags filialer i Sverige utan måste först ha godkänts av hemlandets myndigheter, vilket framgår av artikel 137 i kapitaltäckningsdirektivet.

Beslut att aktivera eller höja ett kontracykliskt buffertvärde ska innehålla uppgift om tidpunkten då buffertvärdet börjar gälla. Beslut som innebär att nivån på buffertvärdet höjs ska som huvudregel börja gälla tolv månader efter det att beslutet offentliggjordes. Beslutet får dock börja gälla vid ett tidigare datum om det finns särskilda skäl. Beslut om att sänka buffertvärdet ska börja gälla omedelbart, se 7 kap. 6 § förslaget till lag om kapitalbuffertar. Beslut om kontracykliska buffertvärden ska även offentliggöras och motiveras, se 7 kap. 8 § samma lagförslag.

Enligt 10 kap. 1 § 6–9 nämnda lagförslag föreslås regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att meddela föreskrifter om vilka kreditexponeringar som ska beaktas vid beräkningen av den kontracykliska kapitalbufferten, beräkningen av det viktade genomsnittet av de kontracykliska buffertvärdena och skyldigheten för företagen att ange sina kreditexponeringars geografiska område. I bemyndigandet ingår också att meddela föreskrifter om att små och medelstora värdepappersbolag, fondbolag och förvaltare av alternativa investeringsfonder får undantas från kravet att uppfylla en kontracyklisk kapitalbuffert.

Eba har med stöd av ett bemyndigande i artikel 140 i kapitaltäckningsdirektivet utarbetat förslag till tekniska standarder för tillsyn som specificerar metoden för angivelse av de berörda kreditexponeringarnas geografiska område.³⁸

³⁸ Eba (2013), *Final draft regulatory technical standards on the method for the identification of the geographical location of the relevant credit exposures under Article 140(7) of the capital requirements directive (CRD)*.

5.3.3 ESRB:s riktlinjer

Exakt hur ESRB:s riktlinjer och rekommendationer slutligt kommer att vara utformade är ännu inte känt men ESRB publicerade den 3 mars 2014 en handbok om makrotillsynsverktyg som innehåller viss vägledning om fastställandet av kontracykliska buffertvärden.³⁹ FI deltar aktivt i arbetet med ESRB:s riktlinjer och rekommendationer. Om det senare, då ESRB:s riktlinjer och rekommendationer har färdigställts, mot förmodan skulle visa sig att de ställningstaganden som FI redovisar i denna promemoria inte överensstämmer med riktlinjerna och rekommendationerna, kommer FI att vara beredd att ompröva sina ställningstaganden.

5.4 Metod för fastställandet av den kontracykliska kapitalbufferten

5.4.1 Ställningstagande

FI kommer att fastställa det kontracykliska *buffertvärdet* för Sverige på basis av en kvalitativ bedömning som tar hänsyn till kvantitativa faktorer. *Buffertriktvärdet* kommer att vara en viktig men inte avgörande faktor i den sammantagna bedömningen. Den kvalitativa bedömningen kommer även att ta hänsyn till andra kvantitativa variabler som kan komma att ändras över tid.

Baselkommitténs standardmetod kommer att användas för att beräkna det kontracykliska *buffertriktvärdet*.

5.4.2 Skälen för FI:s ställningstagande

Som beskrivs i avsnitt 5.3 innebär de rättsliga förutsättningarna att FI måste beräkna och publicera ett *buffertriktvärde* och ett *buffertvärde* en gång per kvartal. *Buffertriktvärdet* ska utgöra utgångspunkten för bedömningen av storleken på det kontracykliska *buffertvärdet* men beslutet ska inte enbart baseras på *buffertriktvärdet*. Även andra relevanta variabler som kan signalera om uppbyggnad eller avtagande av cykliska systemrisker och ESRB-riktlinjer och rekommendationer ska beaktas.

Den handbok som ESRB publicerade i mars 2014 innehåller preliminära resultat och slutsatser från en omfattande analys som genomförts av ESRB:s expertgrupp för vägledning vid fastställande av kontracykliska buffertvärden. Analysen visar att kreditgapet, beräknat med Baselkommitténs standardmetod, är en bra indikator med goda signalegenskaper vid systemriskuppbyggnad som kan föranleda att bufferten ska aktiveras eller höjas. Samtidigt konstateras att indikatorn inte alltid fungerar väl. Därför bör även andra relevanta indikatorer, såsom olika mått på utvecklingen i kreditgivning, beaktas som komplettering vid bedömningen av uppbyggnaden av systemrisker. Därtill bör både

³⁹ ESRB (2014), *The ESRB Handbook on Operationalising Macro-prudential policy in the Banking Sector*.

kreditgapet och de kompletterande variablerna som används i analysen utvärderas kontinuerligt. ESRB menar sammanfattningsvis att den kvalitativa bedömningen i kombination med kreditgapet och andra relevanta indikatorer ska vägleda den nationella myndigheten vid fastställandet av det kontracykliska buffertvärdet.

FI kommer att följa direktivet och ESRB:s vägledning vid beslut om det kontracykliska buffertvärdet. Således kommer buffertvärdet att fastställas på basis av en kvalitativ bedömning som tar hänsyn till olika kvantitativa indikatorer som kommer att ändras över tid.

FI kommer att använda sig av standardmetoden för att beräkna buffertriktvärdet för Sverige. Metoden beskrivs i nästa avsnitt.

Buffertriktvärdet kommer att vara en del av den sammantagna bedömningen vad gäller nivån på buffertvärdet men kommer inte vara en avgörande faktor för beslutet. Anledningen är att kreditgapet beräknat med standardmetoden ibland kan ge missvisande signaler och därför måste tolkas med försiktighet.

Standardmetodens brister är bland annat kopplade till den statistiska metod som används för att uppskatta den långsiktiga trenden för kreditgivningen i förhållande till BNP, det så kallade HP-filtret⁴⁰, vilket syftar till att återspegla den långsiktigt hållbara nivån på kreditgivningen. I och med att trenden beräknas på ett mekaniskt sätt är dess förmåga att förklara jämviktsnivån av kreditgivningen bristfällig. Detta kan bli särskilt problematiskt efter en lång period med kraftig kredittillväxt. Den mekaniska trenden fortsätter då att öka som ett resultat av den tidigare kredittillväxten och indikerar att tillväxten av kredit i förhållande till BNP är hållbar. Om denna tillväxt inte är hållbar kommer kreditgapet och således även buffertriktvärdet att underskatta riskerna i systemet och därmed även behovet av en kontracyklisk buffert. Ett sätt att minska osäkerheten i uppskattningen av trenden, men som dock inte löser grundproblemet, kan vara genom att utöka dataserien med en enkel prognos över en viss tidshorisont innan HP-filtret tillämpas. Denna metod har använts av Norges Bank i samband med att centralbanken ger råd till Norges finansdepartement avseende fastställandet av det kontracykliska buffertvärdet i Norge.

En annan brist är metodens känslighet för kortsiktiga fluktuationer i BNP-utvecklingen. Metoden kan indikera en hög nivå på bufferten vid en tillfällig nedgång i BNP i samband med en konjunktursvacka. Minskningen i BNP (nämnaren) gör att kreditgapet blir större, givet att kreditgivningen (täljaren) är oförändrad. En sådan situation behöver dock inte vara förknippad med uppbyggnad av cykliska systemrisk.

⁴⁰ Trenden beräknas med hjälp av ett ensidigt Hodrick—Prescott (HP) filter där utjämningsparametern lambda sats till 400 000. Detta grundas på ett antagande om att en finansiell cykel är fyra gånger så lång som en normal konjunkturcykel.

ESRB:s och Baselkommitténs analyser visar också att kreditgapet är en mindre lämplig indikator för att avgöra tidpunkten för avaktivering av bufferten. Vid beslut om en avaktivering eller minskning av bufferten är det i stället mer informativt att använda högfrekventa variabler som exempelvis indikatorer som mäter stressnivån i det finansiella systemet. Avsaknaden av tydliga indikatorer med bra signalegenskaper vid avaktivering eller minskning av bufferten gör att myndighetens omdöme och kvalitativa bedömningar blir ännu viktigare när ett sådant beslut ska tas. Enligt ESRB och Baselkommittén kan en avaktivering eller minskning av den kontracykliska buffereten ske snabbt eller gradvis. I ett förlopp där det på kort tid uppstår stora förluster i banksystemet bör bufferten slås av omedelbart för att kunna frigöra kapital som kan användas för att täcka dessa förluster och på så vis minska risken för kreditåtstramning. Om förlusterna i stället uppstår i ett mer utdraget förlopp kan buffertnivån behöva minskas stegvis i takt med att riskerna dämpas.

5.5 Beskrivning av Baselkommitténs standardmetod

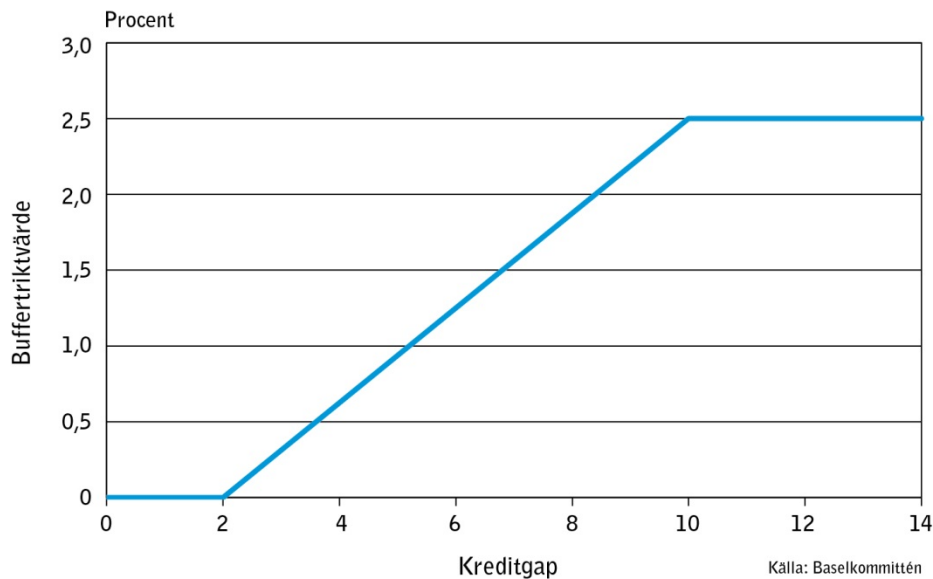
Baselkommitténs standardmetod⁴¹, som FI använder för beräkning av buffertriktvärdet, bygger på det så kallade kreditgapet som är ett mått på hur mycket kreditgivningen i förhållande till BNP avviker från sin långsiktiga trend. Ett första steg i framtagandet av kreditgapet är att beräkna kvoten mellan aggregerad kreditgivning till den privata sektorn och BNP. Baselkommittén förordar att den aggregerade kreditgivningen definieras så brett som möjligt.

Därefter beräknas den långsiktiga trenden för kvoten av kreditgivningen i förhållande till BNP. Kreditgapet är skillnaden mellan kvoten och den beräknade trenden och mäter avvikelse från trend i antal procentenheter. Ett stort positivt gap är en indikation på att kreditgivningen har ökat till en överdriven nivå relativt BNP. Det kan tyda på att riskerna i det finansiella systemet har ökat och att det således kan finnas skäl för en aktivering eller höjning av den kontracykliska kapitalbufferten.

I det sista steget omvandlas kreditgapet till ett buffertriktvärde. En kvantitativ regel anger hur kreditgapet och buffertriktvärdet ska förhålla sig till varandra. Enligt regeln ska buffertriktvärdet vara större än noll då kreditgapet är större än 2 procent och därefter öka linjärt med kreditgapet tills bufferten når sin maxnivå (exempelvis 2,5 procent av riskvägt exponeringsbelopp) när kreditgapet når 10 procent. Som nämnts utgör inte 2,5 procent maxnivån för det kontracykliska buffertvärdet. FI får fastställa ett buffertvärde som är högre än 2,5 procent om det är motiverat. 2,5 procent utgör däremot den övre gränsen för att buffertvärdet ska bli automatiskt gällande för företag i andra medlemsstater. Den linjära funktionen som bestämmer förhållandet mellan kreditgapet och buffertriktvärdet framgår av diagram 5.1.

⁴¹ BCBS (2010), *Guidance for national authorities operating the countercyclical capital buffer*.

5.1 Förhållandet mellan kreditgap och buffertriktvärde enligt standardmetoden



5.6 Det kontracykliska buffertvärdet och buffertriktvärdet för Sverige

5.6.1 Ställningstagande

Det kontracykliska buffertriktvärdet för Sverige ska fastställas till 1,5 procent givet nuvarande ekonomiska förutsättningar.

FI anser att den kontracykliska kapitalbufferten ska aktiveras, alltså att nivån på det kontracykliska buffertvärdet ska sättas till högre än noll (0) i Sverige givet nuvarande ekonomiska förutsättningar. FI kommer att samråda med andra relevanta myndigheter och inhämta synpunkter från berörda innan buffertvärdet fastställs.

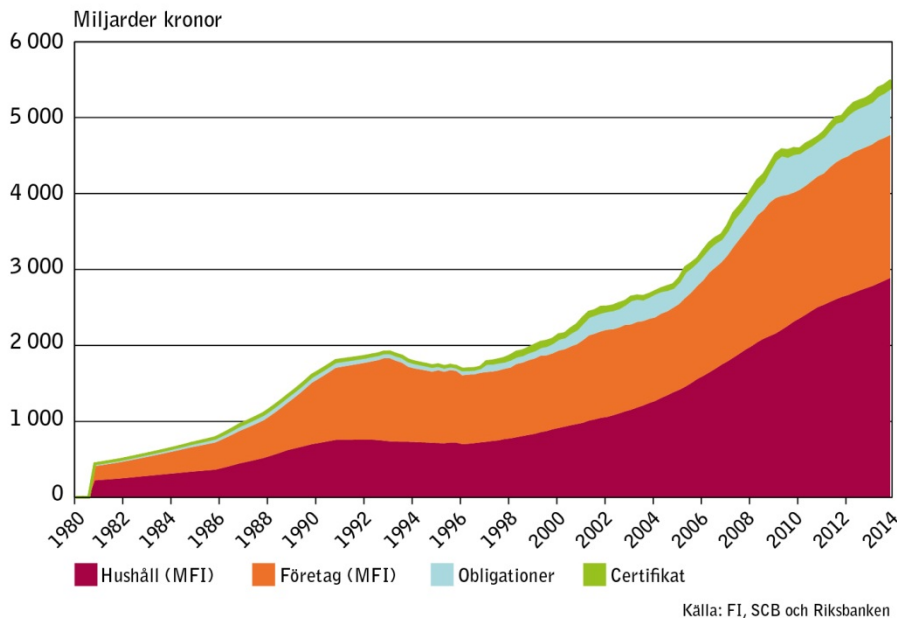
5.6.2 Skälen för ställningstagandet

Enligt standardmetoden är det kontracykliska buffertriktvärdet i Sverige 1,5 procent för fjärde kvartalet 2013, vilket är det senaste tillgängliga utfallet. Nedan följer en stegvis beskrivning av hur detta buffertriktvärde har tagits fram. Alla belopp är i nominella termer. I bilaga 1 och 2 finns ytterligare detaljer om hur beräkningarna har gjorts.

Baselkommittén förordar att kreditmättet som används vid beräkningen av kreditgapet bör vara så brett som möjligt för att även fånga in krediter som inte ges via traditionella banklån. För Sverige innefattar måttet på den totala privata kreditgivningen all utlåning till företag och hushåll som ges via monetära

finansinstitut (MFI)⁴² och företagens totala marknadsfinansiering.⁴³ Företagens marknadsfinansiering har definierats som värdet av samtliga utestående företagsobligationer och certifikat som handlas på räntemarknaden.⁴⁴ Diagram 5.2 visar utvecklingen av kreditgivningen i Sverige över tid i nominella termer.

5.2 Kreditgivning till privat sektor i Sverige



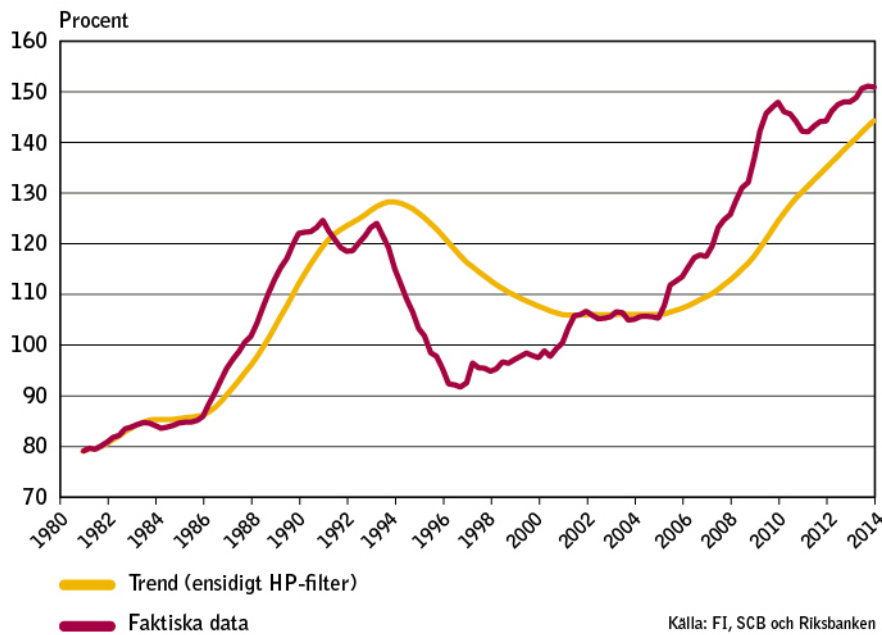
Kreditmättet i diagram 5.2 har använts för att beräkna kvoten mellan kreditgivning och BNP, vilket visas i diagram 5.3. Det kan konstateras att den totala utlåningen till hushåll och företag i Sverige har ökat snabbare än BNP under 2000-talet. Den totala kreditgivningen till den privata sektorn uppgår i nuläget till cirka 150 procent av BNP över det senaste året i Sverige.

⁴² Monetära finansinstitut (MFI) innefattar banker, bostadsinstitut, finansbolag, kommun- och företagsfinansierande institut, monetära värdepappersbolag och monetära investeringsfonder (penningmarknadsfonder).

⁴³ Koncerninterna lån för icke-finansiella företag har uteslutits från kreditmättet eftersom de ofta grundar sig på andra motiv än finansieringsskäl, till exempel skatteskal.

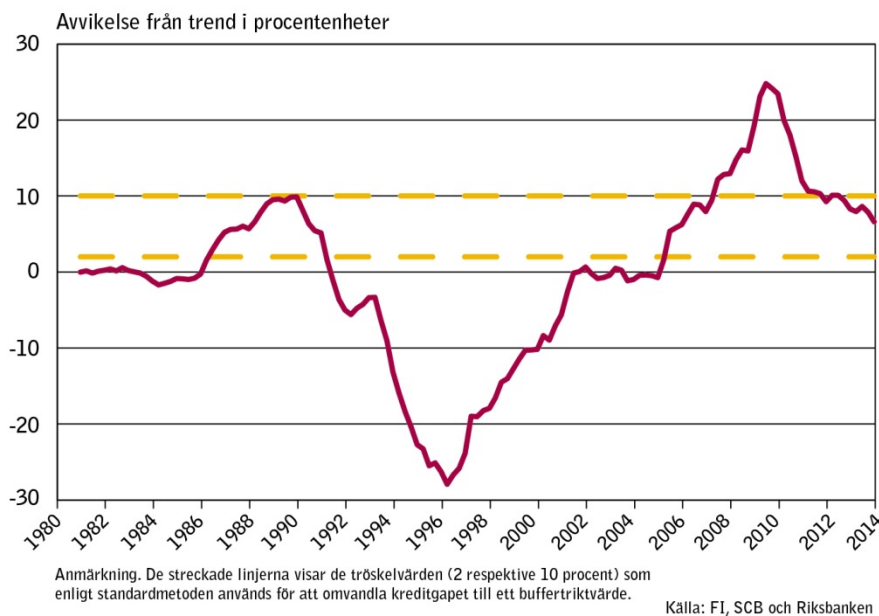
⁴⁴ För mer information om kreditdata se bilaga 1.

5.3 Kredit i förhållande till BNP, faktiska data och trend



Kvoten mellan den totala kreditgivningen och BNP ligger således fortfarande på en historiskt hög nivå. Beräkningen av kreditgapsindikatorn, det vill säga kvotens avvikelse från den beräknade långsiktiga trenden, visar att kvoten också är högre än trenden eftersom gapet är positivt (se diagram 5.4).

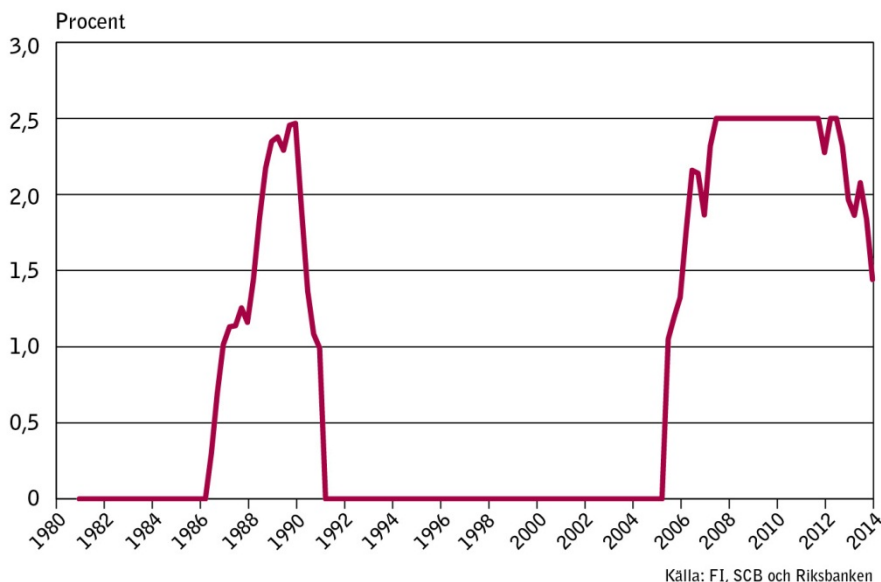
5.4 Kreditgapet enligt standardmetoden



Genom att tillämpa den kvantitativa regeln som bestämmer relationen mellan kreditgapet och buffertnivån kan man beräkna de historiska buffertnivåerna i Sverige. Resultatet av beräkningarna visas i diagram 5.5. Beräkningarna visar att den kontracykliska kapitalbufferten skulle ha aktiverats vid två tillfällen under perioden 1980-2013. År 1986, inför krisen på 1990-talet, och 2005, inför

den senaste finanskrisen. Resultatet för fjärde kvartalet 2013 indikerar att det aktuella buffertriktvärdet uppgår till knappt 1,5 procent.

5.5 Buffertnivån enligt standardmetoden



5.6.2.1 Andra överväganden

Introduktion

Buffertriktvärdet för Sverige ska fastställas till 1,5 procent. FI fastställer värdet på basis av en beräkning gjord med Baselkommitténs standardmetod, som beskrivits ovan.

Med anledning av bristerna med standardmetoden som beskrivits i avsnitt 5.4.2 bör dock inte buffertriktvärdet vara den enda indikatorn som beaktas vid fastställandet av den kontracykliska kapitalbufferten. Bedömningen om en lämplig nivå på buffertvärdet behöver således kompletteras dels med information om andra relevanta indikatorer som kan signalera uppbygganden av systemrisk, dels med andra kvalitativa bedömningar.

Skuldutveckling hos företag och hushåll

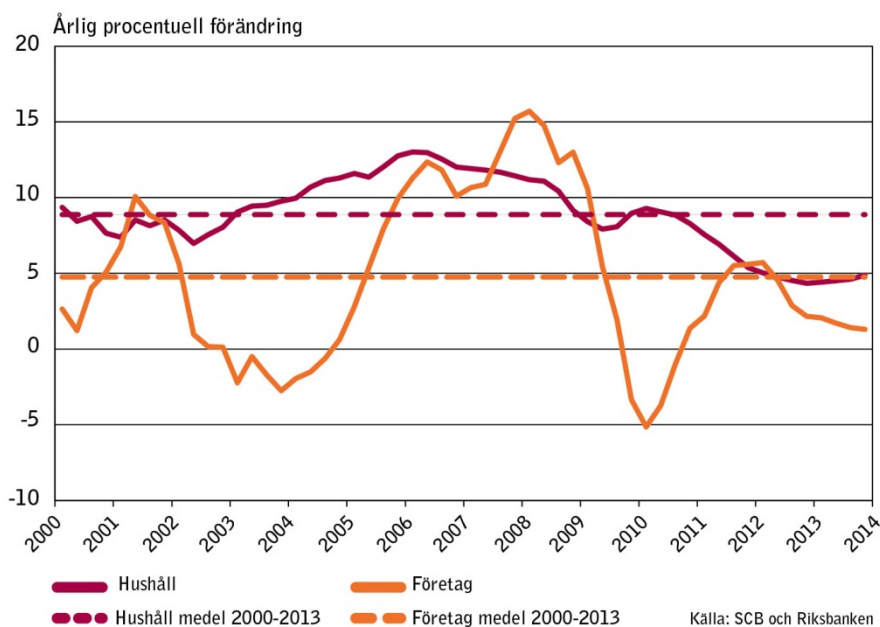
För att få en bättre insikt i kreditgivningens utveckling över tid är det av intresse att bryta ner det aggregerade kreditgapmättet och analysera utvecklingen av utlåningen till hushålls- respektive företagssektorn.

Den viktigaste slutsatsen som kan dras av denna analys är att utlåningstakten till hushåll respektive företag skiljer sig åt förhållandevis mycket. De senaste åren har företagsutlåningen mestadels ökat i en takt som är nära eller till och med lägre än den nominella BNP-tillväxten medan hushållsutlåningen, trots en

viss dämpning de senaste åren, fortsätter att öka i en snabbare takt än BNP-tillväxten.

Tillväxttakten i utlåningen till hushåll respektive företag i Sverige visas i diagram 5.6. Enligt Finansmarknadsstatistiken har hushållens lån från MFI i genomsnitt ökat med nästan 9 procent i årstakt under perioden 2000–2013. Tillväxttakten i företagsutlåningen från MFI har i genomsnitt legat lägre på knappt 5 procent. Jämfört med hushållsutlåningen uppvisar kreditgivningen till företag större volatilitet och en tydligare koppling till konjunkturutvecklingen. De kraftiga svängarna i företagsutlåningen kan också vara ett tecken på den procyklikalitet som funnits i de finansiella institutens kreditgivning med stora kreditexpansioner under goda tider och hårda åtstramningar när konjunkturer har vänt.

5.6 Tillväxttakten i utlåning till hushåll respektive företag från MFI:s



Det är tydligt att utvecklingen av den totala privata skuldsättningen i Sverige främst har drivits av hushållens belåning. Sedan finanskrisen har dock tillväxttakten i både hushållens och företagens krediter minskat. I diagram 5.6 tydliggörs att utlåningen till både hushåll och företag via MFI:s ligger under de historiska genomsnitten i nuläget. De senaste åren har den totala kreditgivningen dämpats och i dag är tillväxttakten klart mycket lägre än innan finanskrisen då ökningstakten i kreditgivningen noterade toppnivåer (se tabell 1).

I tabell 5.1 visas ökningstakterna på årsbasis för hushålls- respektive företagsutlåningen och för den totala kreditgivningen under 2013.

5.1 Tillväxttakter i kreditgivning till hushåll och företag (exklusive och inklusive företagens marknadsfinansiering)

Årlig procentuell förändring

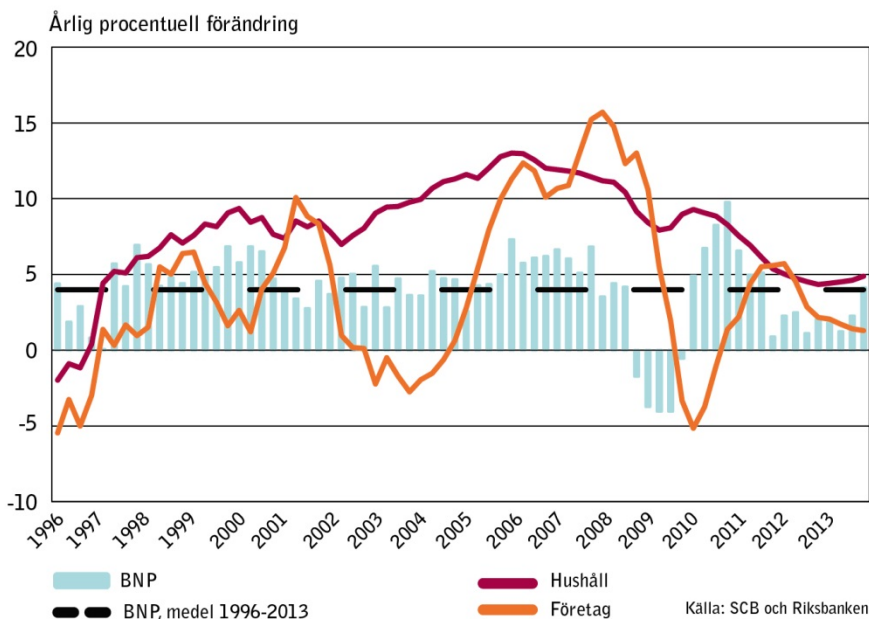
	Hushåll	Företag (exkl. marknad)	Företag (inkl. marknad)	Total kreditgivning
2013 kv 1	4,4	2,1	2,9	3,7
2013 kv 2	4,5	1,7	3,0	3,8
2013 kv 3	4,6	1,4	3,0	3,8
2013 kv 4	4,9	1,3	3,9	4,4
Helåret 2007	11,7	12,5	12,1	11,9
Helåret 2013	4,6	1,6	3,2	3,9

Källa: FI, SCB och Riksbanken

Under 2013 ökade den aggregerade kreditgivningen med knappt 4 procent jämfört med nästan 12 procent för helåret 2007 då 2000-talets kreditexpansion var nära sin toppnivå. Trots denna stabilisering ökar hushållens lånestock fortfarande i en högre takt än företagens, både om man ser till företagsutlåningen exklusive och inklusive marknadsfinansiering.

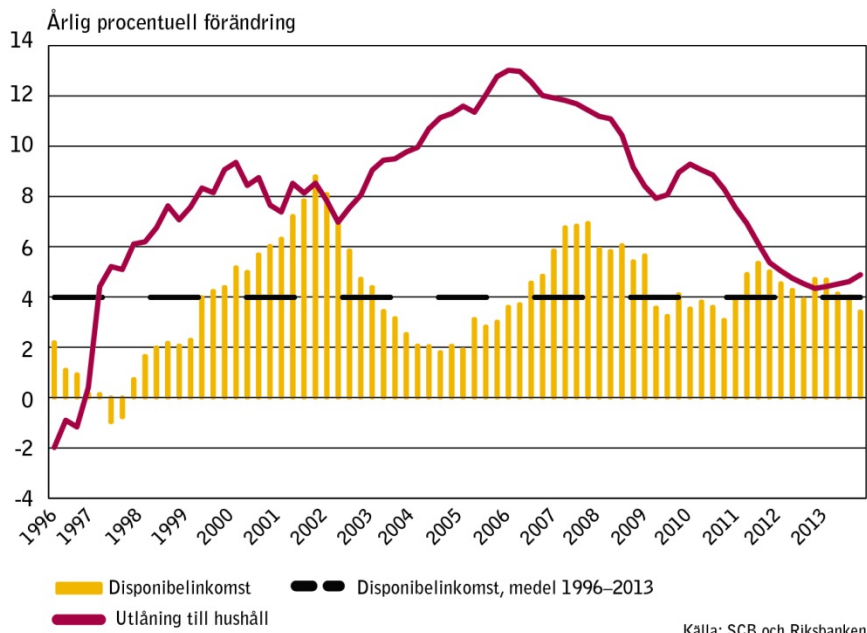
Sedan slutet av 1990-talet har kreditgivning till hushåll kontinuerligt ökat och tillväxttakterna har varit klart högre än nominell BNP-tillväxt (se diagram 5.7). Företagsutlåningen tenderar istället att utvecklas åt samma håll som konjunkturen och därmed BNP-tillväxten. Liksom nominell BNP-tillväxt minskade företagsutlåningen i efterdyningarna av både IT-kraschen och den senaste globala finanskrisen medan hushållsutlåningen påverkades i mycket liten utsträckning av dessa konjunkturedgångar.

5.7 Tillväxttakten i utlåning till hushåll respektive företag samt nominell BNP-tillväxt



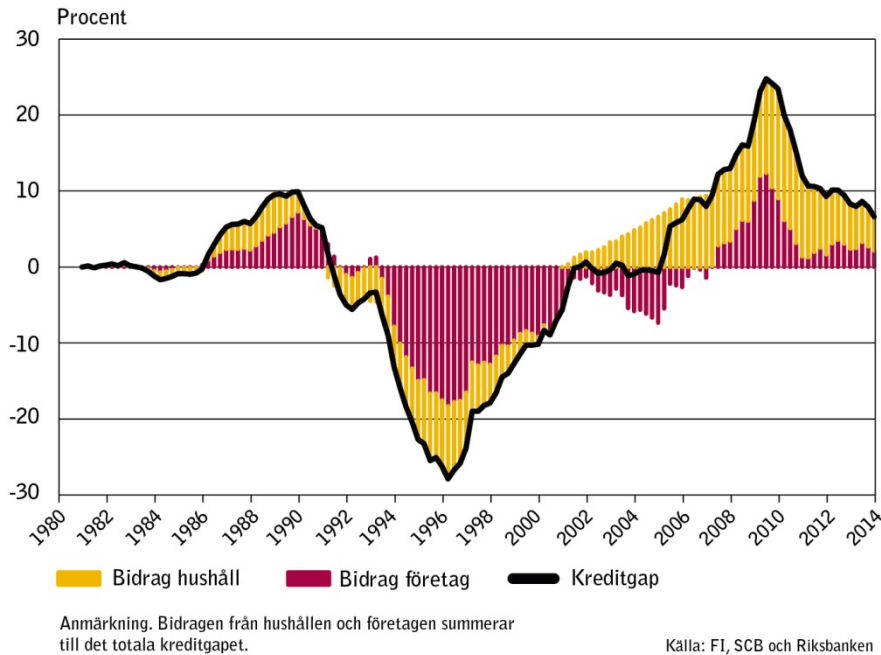
En jämförelse av kredittillväxten i hushållssektorn med utvecklingen av hushållens nominella disponibelinkomst visar att hushållskrediterna har ökat i en snabbare takt jämfört med inkomsten (se diagram 5.8). Det har dock skett en viss stabilisering de senaste åren. Disponibelinkomsten har ökat i en god takt, nära det historiska genomsnittet, medan tillväxten i hushållskrediterna istället har dämpats till att vara i linje med disponibelinkomst.

5.8 Tillväxttakten i utlåning till hushåll och nominell disponibelinkomst



Som ett komplement till att studera de faktiska tillväxttakterna kan man även beräkna hur mycket hushållen respektive företagen bidrar till det totala kreditgapet (se diagram 5.9). Hushållens kredittillväxt står för över två tredjedelar av det totala kreditgapet. Det vill säga det är kreditgivningen till hushållen som bidrar mest till kreditgapet både vad gäller nuläget och några år bakåt i tiden.

5.9 Kreditgapet uppdelat på bidrag från hushåll respektive företag



Som framgår ovan har hushållen bidragit mest till den privata skulduppbyggnaden i Sverige under senare år, men det är också tydligt att det har skett en viss stabilisering efter finanskrisen. De indikatorer som beskrivits ovan tyder på att kredittillväxten idag inte förefaller vara överdrivet hög i Sverige. Samtidigt är hushållens skuldsättning, det vill säga hushållens totala skulder som andel av disponibelinkomst, hög vilket kan innebära att kreditgivningen har byggt upp risker i den svenska ekonomin som indirekt kan drabba företagssektorn. I dagsläget uppgår skulderna till ungefär 175 procent av den disponibla inkomsten, en nivå som är hög både i ett historiskt och i ett internationellt perspektiv (se också diagram 4.1 i avsnitt 4). Den höga skuldsättningen kan medföra en risk för stabiliteten i det finansiella systemet.

Analysen i detta avsnitt visar att den totala kreditgivningen är fortsatt hög i Sverige men att tillväxttakten har dämpats och för närvarande är förhållandevis måttlig, framför all inom företagssektorn, men även inom hushållssektorn. Företagsutlåningen har dämpats mer än hushållsutlåningen och växer i nuläget i ungefär samma takt som nominell BNP. Kreditgivningen till företagen har även visat sig variera mer med konjunkturen. Enligt standardmetoden bidrar den nuvarande förhållandevis måttliga kredittillväxten inom företagssektorn positivt till kreditgapet (se diagram 5.9) men detta bör ses mot bakgrund av att standardmetodens beräkning påverkas av den mycket låga utlåningen till företagssektorn under nästan hela 1990-talet. Med hänsyn tagen till detta tycks det inte föreligga en kreditdriven riskuppbyggnad i företagssektorn. I den andra vågskålen har vi den ackumulerade höga skuldsättningen hos hushållen som kan utlösa eller förstärka en konjunkturedgång och innebära en risk för finansiell stabilitet.

FI:s senaste bolånerapport⁴⁵ visade att svenska hushåll har en stor motståndskraft och återbetalningsförmåga även vid stressade situationer, till exempel vid räntehöjningar eller ökad arbetslöshet. Det tyder på att risken för stora kreditförluster för bolån fortfarande är begränsad. Det är dock viktigt att ha i åtanke att även om hushållen under en stressad ekonomisk situation skulle fortsätta att betala på sina lån så kan indirekta negativa effekter uppstå i andra delar av ekonomin. Vid en kris är det sannolikt att hushållen kommer att dra ner på andra utgifter för att kunna betala sina lån eller för att återställa sina balansräkningar, med konsekvensen att hushållens konsumtion kan komma att minska väsentligt. Detta kan i sin tur drabba företagen och negativt påverka deras lönsamhet och förmåga att betala på sina lån med förhöjd risk för kreditförluster i bankernas företagslåneportfölj som följd. Mot denna bakgrund kan det därför vara önskvärt att bankerna bygger upp en buffert som kan täcka eventuella kreditförluster även i andra exponeringsklasser än hushållsexponeringar. FI:s bedömning är därför att bankerna behöver ha en kontracyklisk kapitalbuffert som kommer att göra dem mer motståndskraftiga mot eventuella framtida kreditförluster.

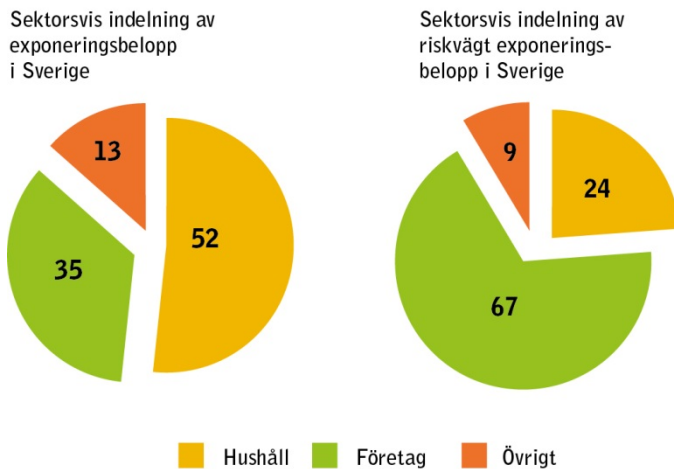
Den kontracykliska kapitalbuffertens påverkan på kapitalkravet för exponeringar mot hushåll respektive företag

Som tidigare nämnts är kreditgapet baserat på ett brett mått av kreditgivning och omfattar inte bara kreditgivning från finansiella institut utan även marknadsfinansiering. Skälet till detta är att banker och andra kreditföretag kan komma att drabbas på ett eller annat sätt av följderna av en period av överdriven kredittillväxt, trots att de inte själva har bidragit till att driva upp den överdrivna kredittillväxten. Kreditföretagen kan alltså tvingas att hålla mer kapital även i ett scenario där de själva har varit återhållsamma med kreditgivningen.

Förutom att måttet på kreditgivningen är bredare än de exponeringar som bufferten ska tillämpas på finns ytterligare en aspekt att beakta i detta sammanhang. Den kontracykliska kapitalbufferten tillämpas på det totala riskvägda exponeringsbeloppet i Sverige. Detta medför att buffertens genomslag i absoluta termer blir större på företagsexponeringarna än på hushållsexponeringarna. Detta framgår av fördelningen mellan de olika sektorerna av icke-riskvägda respektive riskvägda kreditriskexponeringar på aggregerad nivå för de fyra storbankerna, se diagram 5.10.

⁴⁵ FI (2014), *Den svenska bolånemarknaden 2014*. Publicerad på fi.se den 10 april 2014, FI Dnr 13-7755.

5.10 Storbankernas aggregerade icke-riskvägda respektive riskvägda exponeringsbelopp för kreditrisk, fördelat mellan olika sektorer (procent)

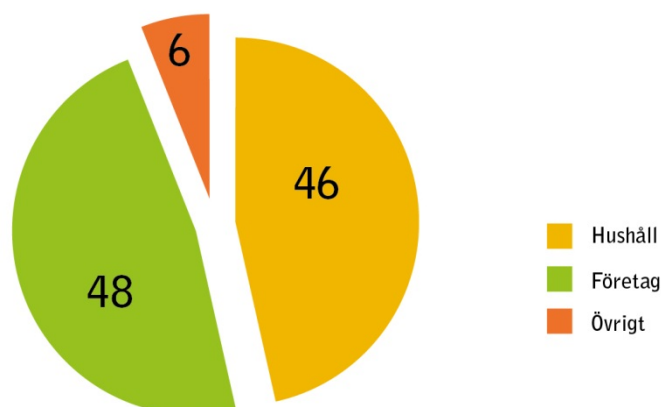


Hushållsexponeringar utgör drygt hälften av storbankernas totala exponeringsbelopp för kreditrisk medan företagsexponeringarna står för cirka en tredjedel. Fördelningen ser annorlunda ut vad avser det totala riskvägda exponeringsbeloppet för kreditrisk. Två tredjedelar av storbankernas riskvägda exponeringsbelopp hänförs till företag medan bara en knapp fjärdedel hänförs till hushåll. Detta beror i sin tur på att företagsexponeringar i genomsnitt har en högre riskvikt än hushållsexponeringar. Eftersom det kontracykliska buffertvärdet tillämpas på bankernas riskvägda exponeringsbelopp i pelare 1 blir effekten således större för företagsexponeringarna, mätt i termer av icke riskvägt exponeringsbelopp.

I avsnitt 4 anges att FI anser att beräkningen av det pelare 2 baskrav som riskviktsgolvet resulterar i ska inkludera det kontracykliska kapitalbuffertvärdet för Sverige. Riskviktsgolvet för bolån medför således att hushållssektorns andel av de berörda företagens riskvägda exponeringsbelopp i praktiken blir större.⁴⁶ Detta framgår av diagram 5.11 som kan jämföras med diagram 5.10.

⁴⁶ I rättslig mening utgör den andel av den kontracykliska kapitalbufferten som påverkas av riskviktsgolvet inte en del av den kontracykliska kapitalbufferten utan ingår i det särskilda kapitalbaskravet i pelare 2. Så redovisas det också i konsekvensanalysen i avsnitt 7.

5.11 Storbankernas aggregerade riskvägda exponeringsbelopp för kreditrisk, med beaktande av ett riskviktsgolv för bolån på 25 procent, fördelat mellan olika sektorer (procent)



Fortfarande gäller dock att buffertkravet slår något hårdare på bankernas företagsexponeringar jämfört med hushållsexponeringar mätt i termer av icke riskvägt exponeringsbelopp. I sammanhanget bör även beaktas att små och mellanstora företag är de som är mest beroende av banklån. De stora företagen har ofta tillgång till marknadsfinansiering som ett alternativ.

Den kontracykliska kapitalbufferten är i detta avseende ett trubbigt instrument som inte tar hänsyn till om kredittillväxten i en viss sektor är överdriven utan enbart beaktar den aggregerade kredittillväxten. Generellt gäller att när orsakerna till systemriskerna kan identifieras, är det mer effektivt att rikta in sig på dessa orsaker för att bättre förebygga och hantera systemriskerna. Den analys som har presenterats i promemorian visar att det är kreditgivningen till hushåll som varit drivande och som mest bidragit till kreditexpansionen i Sverige. Det faktum att den kontracykliska bufferten har något större effekter på företagssektorn måste beaktas i beslutet om buffertvärdet.

Effekten av en höjning av riskviktsgolvet för bolån till 25 procent

Ställningstagandet som redovisas i avsnitt 4, att riskviktsgolvet ska höjas med 10 procentenheter, innebär ytterligare mer än 40 miljarder kronor⁴⁷ i kapitalbas kommer att krävas för att täcka riskerna i de svenska bolånen. Detta kan sättas i relation till det kapitalkrav på cirka 18 miljarder kronor⁴⁸, som skulle vara följden om man införde en kontracyklisk kapitalbuffert i Sverige på 1,5 procent, som indikeras av det buffertriktvärde som räknats fram med standardmetoden för kreditgapet.

Genom att höja riskviktsgolvet på bolån till 25 procent minskar behovet av en hög kontracyklisk kapitalbuffert. Eftersom den största delen av kreditgapet förklaras med tillväxten i just utlåning till hushåll framstår en höjning av riskviktsgolvet som ett betydligt mer ändamålsenligt verktyg. Detta verktyg

⁴⁷ Baserat på uppgifterna i tabell 7.1.

⁴⁸ Baserat på uppgifterna i tabell 7.1.

kan beakta inte enbart förändringen i utlåningen utan också de ackumulerade riskerna.

Sammantagen bedömning

Som tidigare beskrivits medför en aktivering av den kontracykliska kapitalbufferten att bankerna håller en buffert som ska täcka eventuella förluster när krisen slår till samtidigt som de kan fortsätta att tillhandahålla kreditgivning till realekonomin. Den kontracykliska bufferten ska byggas upp när konjunkturen är stark och kredittillväxten hög och möjligheterna för bankerna att bygga upp en kapitalbuffert är gynnsamma.

Det har tidigare i detta avsnitt konstaterats att kredittillväxten i dag inte framstår som överdrivet hög i Sverige. Tillväxttakten för företagsutlåningen är lägre än nominell BNP-tillväxt. För hushållskrediter är tillväxttakten något högre än nominell BNP-tillväxt men har dämpats från tidigare nivåer och är i linje med tillväxten i disponibelinkomst. Samtidigt är hushållens skuldsättning fortsatt hög både i ett historiskt och i ett internationellt perspektiv. Den kreditexpansion som skett under ett antal år kan medföra risker för det finansiella systemet och i slutändan realekonomin. FI anser att det finns skäl för en aktivering av den kontracykliska kapitalbufferten i Sverige, givet riskerna överlag och nuvarande ekonomiska förutsättningar. Analysen visar att det finns skäl som pekar på att det kontracykliska buffertvärdet skulle kunna bestämmas såväl högre som lägre än det värde som buffertriktvärdet indikerar.

Därtill är det viktigt att vid fastställandet av buffertvärdet även ta hänsyn till andra åtgärder som FI kommer att vidta för att hantera systemrisker. Exempelvis kommer FI att beakta höjningen av riskviktsgolvet för bolån. FI anser att höjda riskvikter för bolån kombinerat med en aktivering av den kontracykliska kapitalbufferten är ett lämpligt och effektivt tillvägagångssätt för att höja bankernas motståndskraft utan att samtidigt höja kapitalkraven alltför mycket för företagsutlåningen.

FI har ännu inte tagit ställning till nivån på det kontracykliska buffertvärdet. Enligt lagrådsremissen ska FI diskutera med relevanta myndigheter för att kunna fatta väl underbyggda beslut. Mot denna bakgrund kommer FI att avvakta den kommande diskussionen i Rådet för finansiell stabilitet och inhämta synpunkter från berörda innan FI tar ställning till nivån på det kontracykliska kapitalbuffertvärdet, se vidare om beslutsprocessen i avsnitt 5.9.

5.7 Ömsesidighet och fastställande av kontracykliskt buffertvärde för tredje land

5.7.1 Introduktion

Behörig myndighet i respektive land fastställer det buffertvärde som ska gälla för det landet. Därför behöver det anges hur de svenska företag som har exponeringar utanför Sverige ska tillämpa dessa buffertvärden.

5.7.2 Ställningstagande

FI kommer redan från den svenska lagens kraftträdande att erkänna det kontracykliska buffertvärde som ansvarig myndighet i ett annat EES-land har beslutat upp till 2,5 procent.

Avseende kontracykliska buffertvärden utöver 2,5 procent som har beslutats av ansvarig myndighet i annat EES-land kommer FI när detta blir aktuellt att besluta om tillämpningen i varje enskilt fall.

FI kommer inte att sätta ett kontracykliskt buffertvärde för länder utanför EES utöver det buffertvärde som har fastställs av landet, givet nuvarande ekonomiska förutsättningar. Detta ställningstagande kommer regelbundet att omprövas.

5.7.3 Rättsliga förutsättningar

Kapitaltäckningsdirektivets bestämmelser om ömsesidighet (reciprocitet) avseende kontracykliska buffertvärden genomförs enligt förslaget i regeringens lagrådsremiss i svensk rätt genom 6-7 kap. i förslaget till lag om kapitalbuffertar och i 5 § i förslaget till lag om införande av lagen om kapitalbuffertar.

FI kan enligt 5 § förslaget till lag om införande av lagen om kapitalbuffertar fram till och med den 31 december 2018 erkänna andra medlemsstaters kortare övergångsperioder för den kontracykliska kapitalbufferten i enlighet med artikel 160.6 i kapitaltäckningsdirektivet. Vid beslut om att erkänna andra medlemsstaters kontracykliska kapitalbuffertvärden ska FI fullgöra den underrättelseskyldighet som anges i nämnda artikel i kapitaltäckningsdirektivet. Underrättelseskyldigheten innebär att FI ska informera de berörda parterna om sitt erkännande, däribland EU-kommissionen, ESRB, Eba och relevanta tillsynskollegier

Vid beräkningen av den företagsspecifika kontracykliska kapitalbufferten för exponeringar i andra EES länder tillämpas efter den 31 december 2018 alltid det kontracykliska buffertvärde som ansvarig myndighet i det landet har beslutat, dock högst 2,5 procent (se 6 kap. 5 § förslaget till lag om kapitalbuffertar). Om den företagsspecifika kontracykliska kapitalbufferten ska beräknas utifrån ett kontracykliskt buffertvärde som har fastställts av en utländsk ansvarig myndighet inom EES, ska buffertvärdena tillämpas från de datum som har fastställts av den utländska myndigheten (6 kap. 6 § samma lagförslag). Om en utländsk myndighet inom EES har fastställt ett kontracykliskt buffertvärde som uppgår till mer än 2,5 procent av totalt riskvägt exponeringsbelopp, får FI enligt 7 kap. 4 § förslaget till lag om kapitalbuffertar besluta att svenska företag för berörda kreditexponeringar i det landet, ska tillämpa ett buffertvärde som överstiger 2,5 procent av totalt

riskvägt exponeringsbelopp. Det senare kan emellertid inte bli aktuellt förrän efter den 31 december 2018.

FI kan enligt 7 kap. 5 § nämnda lagförslag även fastställa det kontracykliska buffertvärde som de nationella företagen ska tillämpa på exponeringar mot tredje land, det vill säga länder utanför EES, vid beräkningen av den företagsspecifika kontracykliska kapitalbufferten. Denna möjlighet förutsätter antingen att det saknas ett buffertvärde för tredje land mot vilket en eller flera företag i Sverige har exponering eller om ett fastställt kontracykliskt buffertvärde i tredje land är otillräckligt för att skydda företagen i Sverige från risker med en alltför stor kredit tillväxt i det tredje landet. FI får då tillämpa en högre men inte en lägre buffertnivå än den som har fastställts av myndigheten i tredje land för de nationella företagens beräkning av de institutspecifika buffertvärdena. Om det av den utländska myndigheten fastställda buffertvärdet överstiger 2,5 procent föreligger inget hinder mot att fastställa ett värde som understiger denna. Nivån får dock inte understiga 2,5 procent. Det betyder att om FI inte har godkänt ett tredjelands högre kontracykliska buffertvärde ska företagen på sina exponeringar i tredje land tillämpa ett kontracykliskt buffertvärde om 2,5 procent. Om FI däremot har valt att fastställa ett högre buffertvärde för tredje land än det redan gällande buffertvärdet, ska FI också fastställa ett datum från vilket de nationellt auktoriserade företagen ska tillämpa det högre buffertvärdet vid beräkningen av den institutspecifika kontracykliska kapitalbufferten. Datumet får inte infalla mer än 12 månader efter beslut. Om datumet infaller mindre än 12 månader efter beslut ska detta vara motiverat utifrån särskilda skäl (se 7 kap. 6 § nämnda lagförslag).

Enligt ett bemyndigande i artikel 138 i kapitaltäckningsdirektivet får ESRB ge ut rekommendationer om det lämpliga kontracykliska buffertvärdet för exponeringar i tredje land.

5.7.4 Skäl för ställningstagandet

FI ställer sig generellt sett positiv till att svenska företag som är verksamma i andra länder ska tillämpa samma kontracykliska buffertvärden som de utländska företagen. Detta är av vikt för att företag i olika länder ska konkurrera på lika villkor. Det är också betydelsefullt för att företagen inte ska kunna kringgå myndigheternas åtgärder genom att flytta verksamhet till andra länder, vilket skulle kunna innebära att åtgärderna inte uppnår den avseende effekten. FI har också förståelse för att andra länder, likt Sverige, ser ett behov av att fastställa en kortare övergångsperiod för den kontracykliska kapitalbufferten än den som gäller som lägsta införandetakt enligt kapitaltäckningsdirektivet.

FI:s generellt sett positiva inställning till att svenska företag ska tillämpa samma kontracykliska buffertvärden som de utländska företagen gäller oavsett nivå på buffertkravet. Vid fastställande av ett buffertvärde utöver 2,5 procent anser FI emellertid att det kan finnas specifika omständigheter som behöver

analyseras. FI förbehåller sig därför rätten att i varje enskilt fall avgöra om buffertvärden utöver 2,5 procent ska tillämpas.

5.8 Beräkningen av det företagsspecifika kontracykliska buffertvärdet

Varje företag ska beräkna ett företagsspecifikt buffertvärde som ska läggas till grund för beräkningen av hur stor kontracyklisk kapitalbuffert det enskilda företaget ska upprätthålla. I konsekvensanalysen i avsnitt 7 redovisas en uppskattning av det företagsspecifika kontracykliska buffertvärdet och det kapitalkrav detta resulterar i för de 10 största kreditföretagen i Sverige.

5.9 FI:s beslutsprocess för fastställandet av det kontracykliska buffertvärdet och buffertriktvärdet

Enligt 7 kap. 1 § i förslaget till lag om kapitalbuffertar ska FI kvartalsvis fastställa ett kontracykliskt buffertriktvärde och ett kontracykliskt buffertvärde.

Av lagen eller lagrådsremissen framgår inte i vilken form FI ska meddela dessa beslut. Sådana beslut har emellertid en generell verkan och träffar en vid krets i och med att alla berörda företag ska tillämpa buffertvärdena i sina beräkningar av det företagsspecifika kontracykliska buffertvärdet. FI anser således att det är fråga om normgivning och att fastställande bör ske i form av föreskrifter. FI förutsätter därför att regeringen i den kommande förordningen bemyndigar FI verkställighetskompetens i detta avseende så att FI i föreskriftsform kan fastställa dessa värden. Detta torde också gälla i förhållande till beslut om erkännande av andra länders buffertvärden enligt 7 kap. 4 § förslaget till lag om kapitalbuffertar. I samband med ett beslut om en sådan föreskrift eller ändringar av densamma kommer FI också att publicera en beslutspromemoria i vilken FI:s skäl för beslutet kommer att motiveras i enlighet med kraven i 7 kap. 8 § förslaget till lag om kapitalbuffertar.

FI avser att, efter samråd med andra berörda myndigheter i Rådet för finansiell stabilitet (se avsnitt 5.6.2.1), remittera ett förslag till föreskrift om kontracykliskt buffertvärde och i samband med det upprätta en remisspromemoria. FI kommer vid det tillfället ta hänsyn till senast tillgänglig data och därmed en uppdaterad bild av de ekonomiska förutsättningarna.

6 Riskvikter för norska bolån

6.1 Introduktion

Med anledning av en begäran från den norska tillsynsmyndigheten, Finanstilsynet, redogörs i detta avsnitt för FI:s syn på riskvikterna för norska bolån. Finanstilsynet vill att FI för svenska företag som är verksamma på den norska bolånemarknaden, ska tillämpa de skärpta krav på riskvikterna för norska bolån som Finanstilsynet har för avsikt att införa för norska företag.

6.2 Bakgrund

I ett brev till FI daterat den 16 januari 2014⁴⁹ redogjorde Finanstilsynet för myndighetens planer på att skärpa kraven på företagens beräkningar av riskvikterna för norska bolån inom ramen för IRK-metoden. I brevet angav Finanstilsynet att de skärpta kraven bör tillämpas också för svenska banker som är verksamma på den norska bolånemarknaden och ber FI kommentera detta.

Den 21 februari 2014 begärde Finanstilsynet in synpunkter på planerna att skärpa kraven från den norska branschföreningen, Finansnaeringens Fellesorganisasjon.⁵⁰ I brevet till Finansnaeringens Fellesorganisasjon skrev Finanstilsynet att myndigheten avser att göra en slutlig bedömning av utformningen av de skärpta kraven baserat på de inkomna synpunkterna och kommunicera detta till bankerna. Sista dag för att lämna synpunkter var den 31 mars 2014.

FI besvarade Finanstilsynets begäran om kommentarer i ett brev den 11 mars 2014.⁵¹ Innehållet i brevet redogjordes för på FI:s hemsida den 3 april.

6.3 FI:s inställning till Finanstilsynets begäran

I brevet till Finanstilsynet angav FI följande.

FI har förståelse för Finanstilsynets avsikt att höja riskvikterna för norska bolån och ställer sig positiv till att svenska företag som är verksamma på den norska bolånemarknaden ska tillämpa likartade riskviktsnivåer som de norska företagen.

Finanstilsynet avser att införa ett antal begränsningar för hur riskvikterna beräknas direkt i IRK-modellerna i pelare 1. Den del av de skärpta kraven på riskvikterna som kommer av att Norge har höjt det så kallade LGD-golvet är redan gällande för svenska företag eftersom detta följer av

⁴⁹ Brevet publicerades på finansstilsynet.no den 9 april 2014

⁵⁰ Brevet publicerades på finansstilsynet.no den 21 februari 2014

⁵¹ Brevet publicerades på finansstilsynet.no den 9 april 2014

tillsynsförordningen.⁵² De ytterligare skärpningar som Finanstilsynet redogör för har FI för avsikt att införa inom ramen för den samlade kapitalbedömningen i pelare 2.

Innan Finanstilsynet har redogjort för den slutliga utformningen av de skärpta kraven har FI dock inte möjlighet att redogöra för exakt hur FI:s genomförande av höjningen av riskvikterna inom ramen för pelare 2 kommer att vara utformad och hur stor denna höjning kommer att vara. FI:s inställning är dock, som tidigare angetts, att de svenska företagen ska tillämpa likartade riskviktsnivåer som de norska.

FI:s besked innebär att FI avser att genomföra ytterligare höjningar av riskvikterna för de norska bolånen med stöd av samma rättsliga grund som införandet av riskviktsgolvet för de svenska bolånen, se avsnitt 4 och promemorian *Riskviktsgolv för svenska bolån*, publicerad på fi.se den 21 maj 2013.

6.4 Överenskommelse inom ramen för tillsynskollegier

I avsnitt 2.8.6 redogörs kort för de bestämmelser som styr hur FI ska komma överens om den samlade kapitalbedömningen i pelare 2 med övriga berörda myndigheter avseende företag med gränsöverskridande verksamhet. Med berörda myndigheter avses, vad gäller denna överenskommelse, myndigheter som ansvarar för tillsynen av dotterföretag.⁵³ Det innebär att tillsynsmyndigheter i länder där gruppen bedriver verksamhet genom filial formellt sett inte är part i överenskommelsen.

De svenska företag som bedriver verksamhet på den norska bolånemarknaden av någon betydelse och använder IRK-metoden för de norska bolånen är Handelsbanken genom filial och Nordea genom dotterföretag.⁵⁴ FI är, som tillsynsmyndighet i det land där gruppen har sitt säte, ordförande för tillsynskollegierna för Handelsbanken och Nordea. Finanstilsynet är medlem i båda dessa tillsynskollegier.

Vad avser Nordea omfattas Finanstilsynet av den formella gemensamma överenskommelsen om en lämplig nivå på gruppens kapitalbas. Vad avser Handelsbanken saknar Finanstilsynet en formell beslutsrätt eftersom verksamheten bedrivs genom filial. Finanstilsynet har dock möjlighet att påverka den samlade kapitalbedömningen även för Handelsbanken genom sitt deltagande i tillsynskollegiet. Detta sker genom att myndigheten deltar i den gemensamma riskbedömningen av gruppen som sker inom ramen för

⁵² Höjningen sker i enlighet med artikel 164.5 i tillsynsförordningen. Enligt artikel 164.7 ska företagen i en medlemsstat tillämpa de högre LGD-minimivärden som har fastställts i en annan medlemsstat som är säkrade genom fastigheter belägna i denna medlemsstat.

⁵³ Se artikel 113.1 i kapitaltäckningsdirektivet.

⁵⁴ De skärpta kraven blir inte tillämpliga för företag som inte använder IRK-metoden.

tillsynskollegiet och som utgör grunden för den samlade kapitalbedömningen.
(Jämför också avsnitt 4.8.)

Sammanfattningsvis utgör tillsynskollegierna för Nordea och Handelsbanken ett lämpligt forum för att i ytterligare detalj kunna nå en överenskommelse om hur de norska bolånen ska kapitaltäckas.

7 Konsekvensanalys

7.1 Introduktion

Syftet med FI:s ställningstaganden som redovisas i denna promemoria är att minska sannolikheten för finansiella kriser, att öka handlingsutrymmet för enskilda företag och för hela det finansiella systemet i händelse av störningar och att minska kostnaderna för skattebetalarna när en finansiell kris inträffat. Eftersom kapital är en kalkylmässigt dyrare finansieringskälla än annan finansiering kan höjda kapitalkrav leda till högre kostnader för bankerna. I slutänden påverkar många faktorer i vilken grad som högre kapitalnivåer på längre sikt leder till en ökning av bankernas totala finansieringskostnad och i vilken utsträckning kostnaden för bankernas kunder därigenom ökar. I bedömningen av samhällsekonomiska effekter måste dessutom beaktas de vinster som uppkommer för samhället bland annat genom en minskad sannolikhet för finansiella kriser och de stora samhällsekonomiska kostnader som sådana innebär.

I följande avsnitt beskrivs de effekter som FI:s föreslagna tillämpning av de nya kapitaltäckningsreglerna bedöms leda till för enskilda företag, för konkurrensen och marknaden, hushållen och de icke-finansiella företagen samt för samhällsekonomin.

FI anser sammantaget att de kommande regleringarna medför en ökad samhällsekonomisk nytta då kostnaderna bedöms vara begränsade och fördelarna med stabilare banker är stora. Samtidigt finns ett behov av att kontinuerligt följa upp effekterna av regleringen på bankernas beteende och risktagande samt på utlåningen till icke-finansiella företag och hushåll.

7.2 Effekter för de finansiella företagen

7.2.1 Berörda företag

Ställningstagandena i denna promemoria rör till åtminstone någon del samtliga företag som omfattas av kapitaltäckningsregelverket, vilket innefattar alla kreditmarknadsföretag, inklusive banker, och värdepappersbolag, både på solonivå och gruppnivå.

7.2.2 Det totala kapitalkravet och dess komponenter

7.2.2.1 Introduktion

I avsnitt 1.4 ges en övergripande beskrivning av kapitalkravets olika beståndsdelar. Det totala kapitalkravet regleras av tillsynsförordningen, svensk lag och FI:s föreskrifter. Det påverkas också av de ställningstaganden som har redovisats i denna promemoria.

Som nämnts ovan består det tillkommande totala kapitalkravet av ett antal olika delar. Vissa av dessa delar innebär en lika stor höjning av kapitalkravnivåerna för samtliga företag. Till exempel uppgår kapitalkonserveringsbufferten till samma nivå (2,5 procent) för alla företag. Andra delar, som exempelvis höjt riskviktsgolv för bolån, varierar mellan företagen beroende på företagets riskexponering. De faktorer som påverkar kapitalkravet för ett enskilt företag kan översiktligt delas in i systemvikt, geografisk fördelning av utlåningen, sektoriell fördelning av utlåningen och exponering mot övriga risker som inte täcks av pelare 1.

7.2.2.2 Beskrivning av beräkningarna

I nästa avsnitt åskådliggörs de uppskattade effekterna av de föreslagna tillämpningarna för de tio största svenska kreditföretagen. Effekterna har uppskattats baserat på data som avser första kvartalet 2014 för storbankerna och helåret 2013 för de sex övriga företagen.⁵⁵ För storbankerna anges även prognoser från prognostjänsten SME Direkt avseende vinst och utdelning för resterande del av innevarande räkenskapsår. De riskvägda tillgångarnas utveckling prognosticeras däremot inte.

Beräkningarna rör gruppnivån. Kapitalplaneringsbufferten och minimikapitalkravet enligt Basel 1-golvet framgår inte av diagrammen. Av de 10 företag som inkluderas i konsekvensanalysen omfattas 8 av Basel 1-golvet: de fyra storbankerna, Landshypotek, Länsförsäkringar, SBAB och SEK. Golvet effekter framgår i *Finansinspektionens hantering av Basel 1-golvet*⁵⁶.

Uppskattningen av storleken på de olika komponenterna i kapitalkravet har gjorts enligt följande.

Kapitalbehov i pelare 2, exklusive riskviktsgolv och systemrisk. Ett schablonvärde har använts som är 2 procent av riskvägt exponeringsbelopp i total kapitalbas. Den andel som ska täckas av kärnprimärkapital bestäms av den fördelning av kapitaltyp enligt pelare 1 (inklusive buffertkraven förutom den kontracykliska kapitalbufferten) som gäller för storbankerna respektive de övriga företagen.

Nuvarande riskviktsgolv bolån. Det ökade riskvägda exponeringsbelopp som riskviktsgolvet på 15 procent medför har multiplicerats med det tillämpliga kapitalkrav som gäller för storbankerna respektive för de övriga företagen och som angetts i avsnitt 4.6.1.5. I avsaknad av ett fastställt kontracykliskt buffertvärde har buffertriktvärdet på 1,5 procent använts i beräkningen. Det innebär att det kapitalbaskrav som använts i beräkningen är 17 procent för storbankerna och 12 procent för övriga företag. Det kärnprimärkapitalkrav som

⁵⁵ Det innebär att för storbankerna inkluderas effekterna av tillsynförordningen, som trädde i kraft den 1 januari 2014, på kapitalbas och riskvägt exponeringsbelopp, medan detta inte gäller de sex övriga företagen.

⁵⁶ Promemoria publicerad på fi.se den 18 mars 2014, Fi Dnr 13-13990.

har använts är 13,5 procent för storbankerna och 8,5 procent för övriga företag. Effekterna har uppskattats på basis av exponeringsdata för helåret 2013.

Höjning av riskviktsgolvet till 25 procent. Det ökade riskvägda exponeringsbelopp som höjningen medför har multiplicerats med kapitalkravet enligt ovan. Effekterna har uppskattats på basis av exponeringsdata för helåret 2013.

Systemrisk i pelare 2. 2 procent av totalt riskvägt exponeringsbelopp för storbankerna. Täcks i sin helhet av kärnprimärkapital.

Systemriskbuffert. 3 procent av totalt riskvägt exponeringsbelopp för storbankerna. Täcks i sin helhet av kärnprimärkapital.

Kontracyklisk kapitalbuffert. I avsaknad av ett fastställt kontracykliskt buffertvärde har buffertriktvärdet på 1,5 procent använts i beräkningen. Det företagsspecifika buffertriktvärdet har uppskattats på basis av riskvägd exponeringsdata per helåret 2013. Den andel av de berörda kreditexponeringarna som respektive företag har i Sverige har uppskattats till följande⁵⁷:

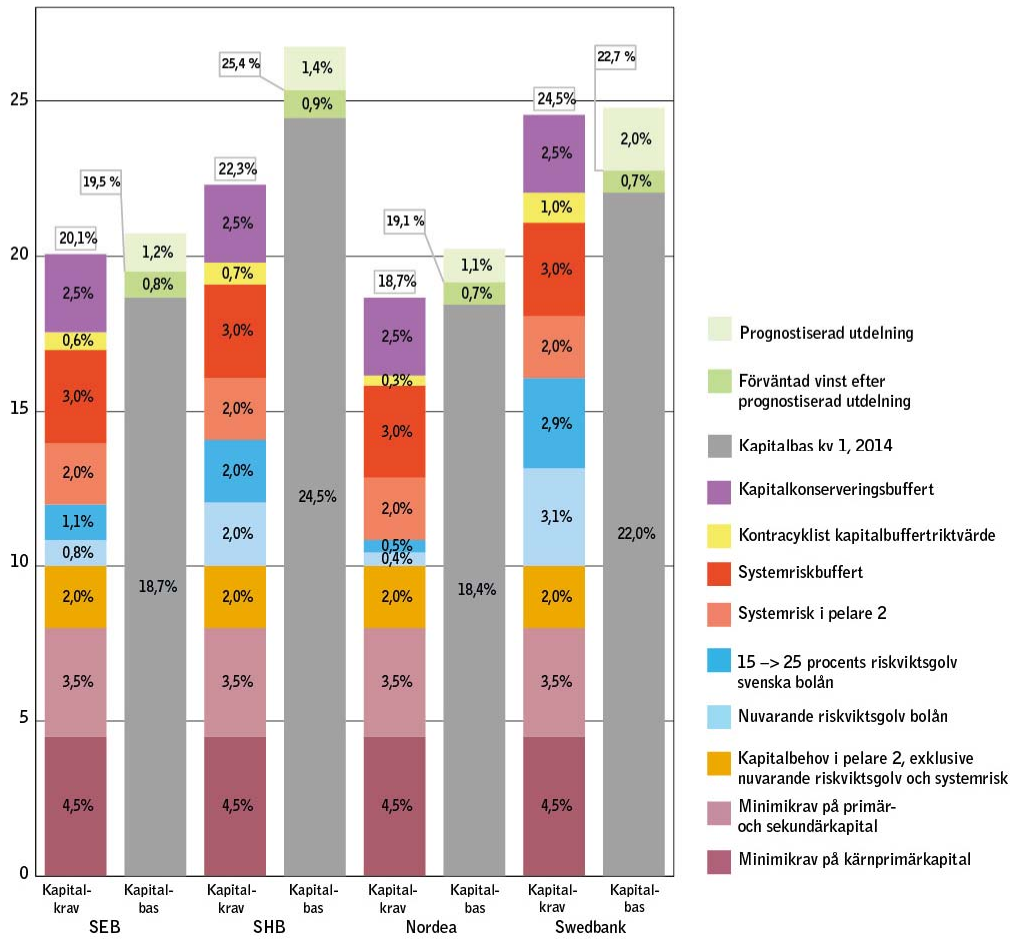
- Handelsbanken: 47 procent
- Nordea: 21 procent
- SEB: 39 procent
- Swedbank: 64 procent
- Landshypotek: 98 procent
- Länsförsäkringar: 100 procent
- Kommuninvest: 100 procent
- SBAB: 89 procent
- SEK: 55 procent
- Skandia: 40 procent

För att beräkna det företagsspecifika buffertvärdet multipliceras andelen svenska berörda kreditexponeringar enligt ovan med buffertriktvärdet på 1,5 procent. Buffertvärden för andra länder har inte beaktats.

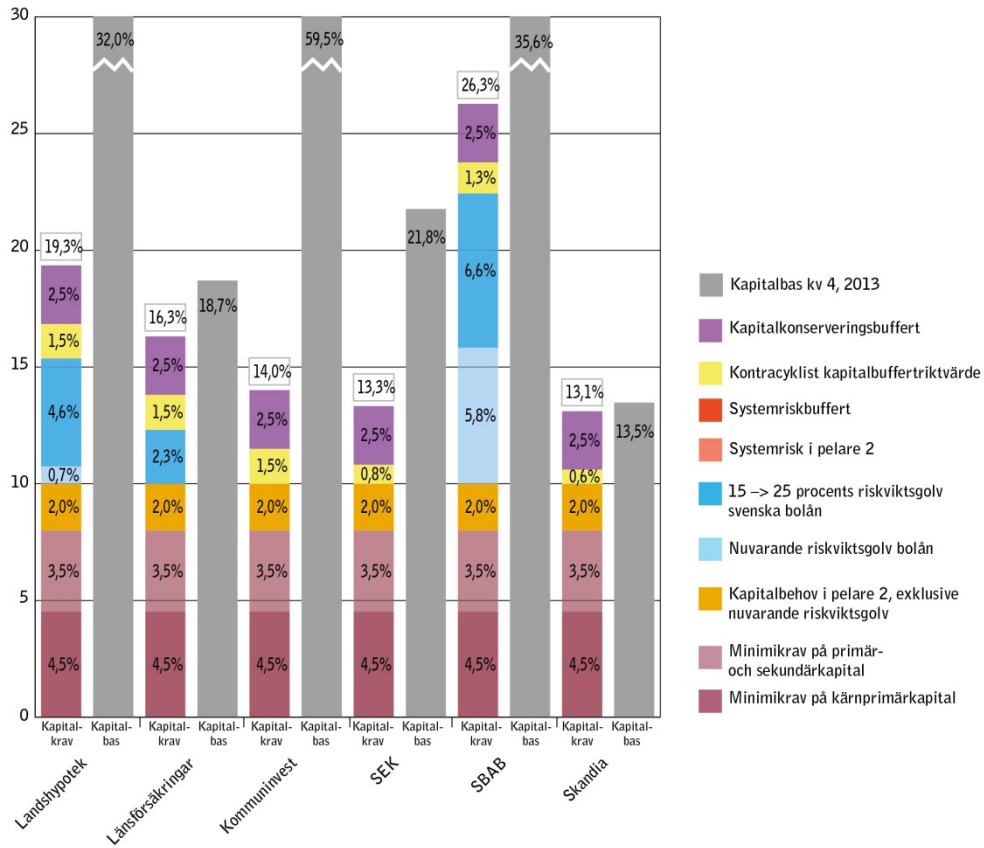
Kapitalkonserveringsbuffert. 2,5 procent av totalt riskvägt exponeringsbelopp. Täcks i sin helhet av kärnprimärkapital.

⁵⁷ Den geografiska fördelningen, som ligger till grund för beräkningen, är inte genomförd i enlighet med Ebas förslag på teknisk standard eftersom data enligt denna exakta definition inte finns tillgänglig för närvarande.

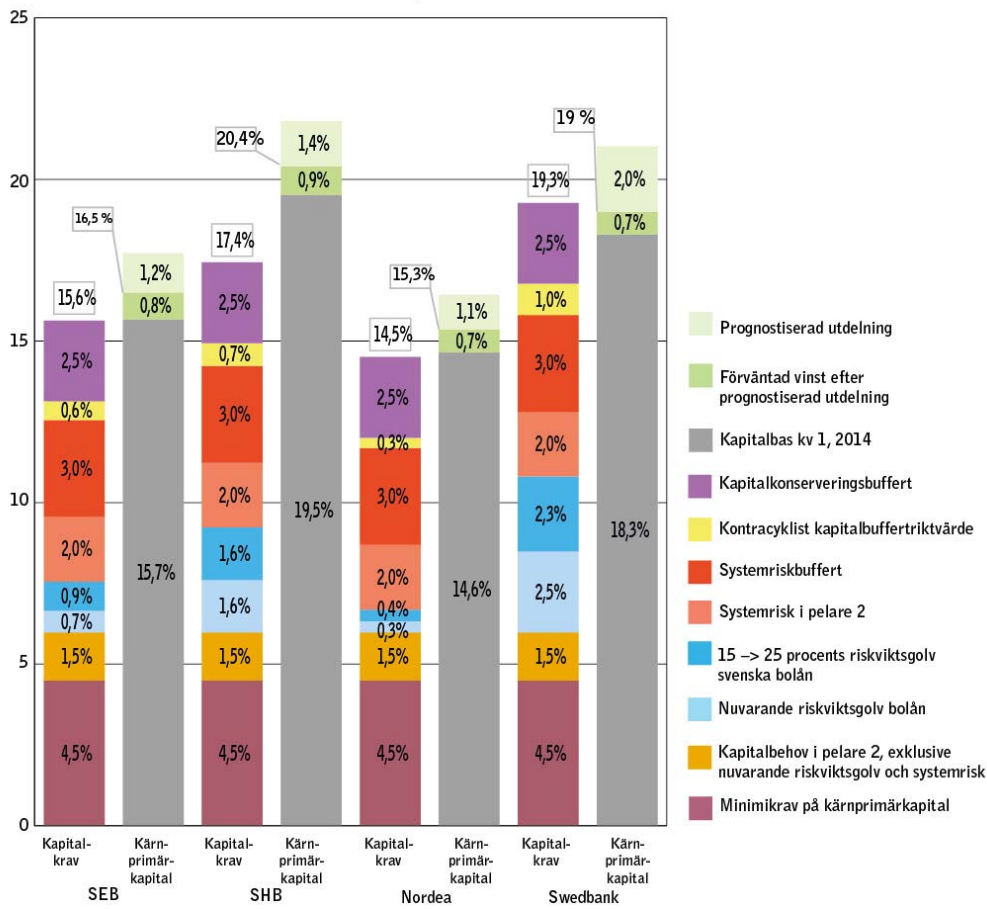
7.1 Totalt kapitalbehov fyra storbanker, schablonvärde för pelare 2



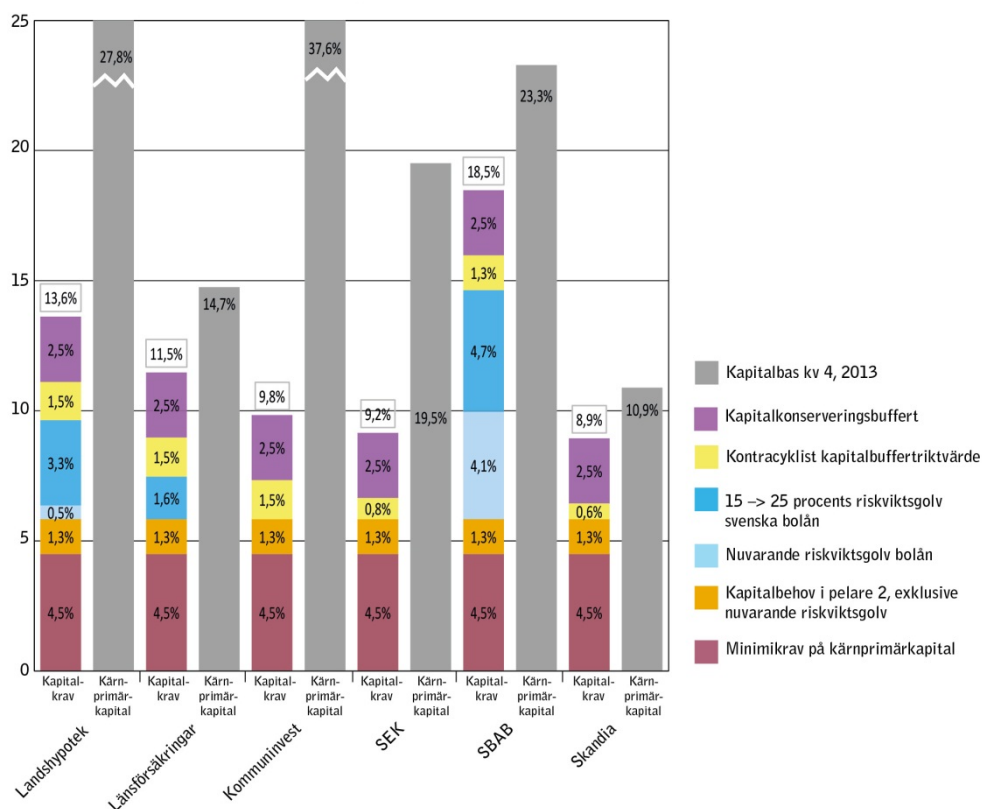
7.2 Totalt kapitalbehov sex övriga företag, schablonvärde för pelare 2



7.3 Kärnprimärkapitalbehov fyra storbanker, schablonvärde för pelare 2



7.4 Kärnprimärkapitalbehov sex övriga företag, schablonvärde för pelare 2



I tabellen nedan uttrycks de olika komponenterna av kapitalbehovet i kronor. Förutsättningarna för beräkningarna är desamma som för diagrammen ovan.

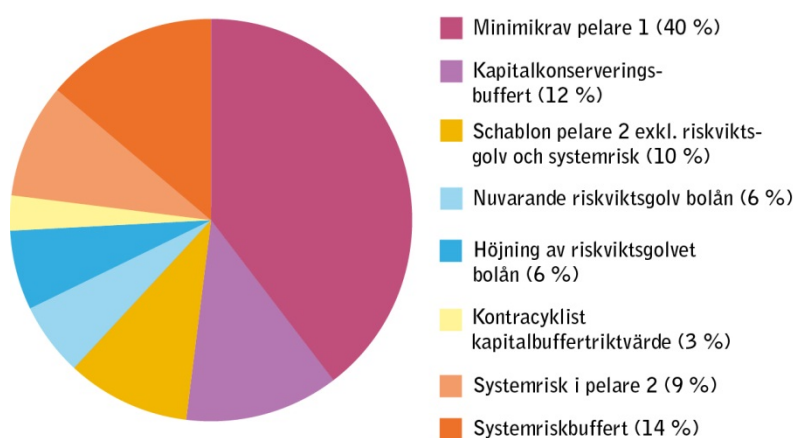
7.1 Komponenterna i de tio företagens kapitalbehov i miljoner kronor

	Nordea	SEB	Swed-bank	SHB	SBAB	SEK	Länsförsäkringar	Skandia	Lands-hypotek	Kommun-invest	Summa
Minimikrav pelare 1 (8%)	114 411	47 000	35 902	39 033	3 292	6 002	4 036	2 859	1 223	357	254 115
Kapitalkonserveringsbuffert (2,5%)	35 753	14 688	11 219	12 198	1 029	1 876	1 261	893	382	111	79 411
Schablon pelare 2, exkl. riskviktsgolv och systemrisk (2%)	28 603	11 750	8 975	9 758	823	1 501	1 009	715	306	89	63 529
Nuvarande riskviktsgolv svenska bolån (15%)	6 273	4 936	14 135	9 995	2 396	0	0	0	113	0	37 849
Höjning av riskviktsgolvet bolån (till 25%)	6 467	6 709	13 141	9 979	2 721	0	1 166	0	708	0	40 893
Kontracykliskt kapitalbuffertriktvärde (1,5%)	4 535	3 394	4 329	3 418	549	613	757	216	226	67	18 105
Systemrisk i pelare 2 (2%)	28 603	11 750	8 975	9 758	0	0	0	0	0	0	59 086
Systemriskbuffert (3%)	42 904	17 625	13 463	14 637	0	0	0	0	0	0	88 630
Totalt kapitalbehov	267 549	117 853	110 140	108 778	10 810	9 992	8 230	4 683	2 958	624	641 618

Anm: Beräkningen baseras på data per kvartal 1, 2014 för storbankerna och kvartal 4, 2013 för de sex övriga företagen.

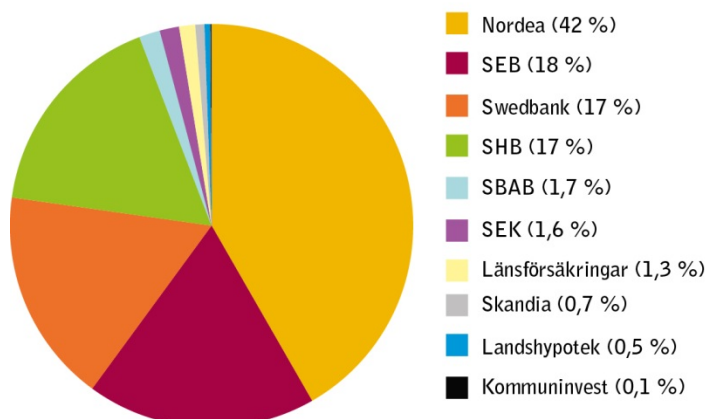
Minimikravet på totalt kapital enligt pelare 1, exklusive buffertkrav, motsvarade 40 procent av det samlade totala kapitalbehovet för de tio största svenska bankgrupperna. De två delarna av riskviktsgolvet för svenska bolån motsvarade sammantaget 12 procent, medan den kontracykliska kapitalbufferten skulle stått för knappt 3 procent av det samlade totala kapitalbehovet. Minimikravet på totalt kapital uppgår till drygt 250 miljarder kronor sammanlagt för de tio företagen, medan de olika buffertkraven samt kapitalbehovet enligt schablon för pelare 2, bidrar till kapitalbehovet med ytterligare drygt 390 miljarder kronor. Sammantaget uppgår därmed det totala kapitalkravet till drygt 640 miljarder kronor.

7.5 Fördelning av komponenterna i de tio största företagens samlade totala kapitalbehov



De fyra storbankernas totala kapitalbehov motsvarade drygt 94 procent av totalsumman för de tio största svenska kreditföretagen. Kapitalbehovet för Nordea svarade för knappt 42 procent av totalsumman.

7.6 Fördelning av det samlade totala kapitalbehovet mellan tio företag



7.2.3 Företagens anpassning

Frågan hur högre kapitalnivåer i banksektorn kan förväntas påverka bankernas kapitalkostnad, finansieringskostnad och i slutändan kostnaden för deras kunder är betydelsefull men svår. Enligt finansiell teori ska ett företags kapitalstruktur inte påverka dess värde eftersom företagets totala finansieringskostnad inte påverkas av förhållandet mellan kapital och skulder.⁵⁸

Genom att högre kapitalnivåer reducerar risken för långivarna minskas bankernas lånefinansieringskostnad. Denna teori bygger dock på vissa antaganden och tar bland annat inte hänsyn till de skattefördelar som lånefinansiering medför jämfört med eget kapital. Dessutom är den mindre tillämplig på kreditföretag, bland annat på grund av statens underförstådda (implicita) och uttryckliga (explicita) garantier för banksystemets skulder. Nya regelverk, inte minst krishanteringsdirektivet⁵⁹, ger också nya förutsättningar för långgivare såväl som investerare i kapitalbasinstrument, vilket innebär att bankernas finansieringsstrategier kan komma att ändras.

De berörda företagen har endast en kort tid på sig att anpassa sin kapitalplanering och därmed sina kapitalmål till de totala kapitalkraven. FI bedömer att de berörda företagen kommer att kunna uppfylla kraven. Behovet av fortsatta anpassningar gör samtidigt att vissa företag fortfarande behöver vara konservativa i sin kapitalplanering och visa återhållsamhet med åtgärder som minskar deras motståndskraft, som vinstutdelningar och aktieåterköp.

7.3 Konsekvenser för konkurrensen och marknaden

FI har i sin dialog med bankerna under lång tid framhållit nödvändigheten i en framåtblickande kapitalplanering, som tar höjd för de högre nivåer som skulle bli följden av nya regelverk. I de fall dagens kapitalnivå inte täcker kapitalbehovet bedömer FI att kapitalförstärkningen i huvudsak kan ske genom återhållsamhet i utdelningar och aktieåterköp, snarare än minskning av verksamheten. Dessutom har flera företag möjlighet att öka den totala kapitalbasen genom emissioner av kapitalbasinstrument som får ingå primär- eller supplementärkapitalet.

Den nya buffertstrukturen innebär att kapitalkraven skiljer sig åt mellan olika typer av banker, vilket visats ovan. Den ökade skillnaden mellan till exempel större och mindre företag som blir följden, kan i sig vara positiv för konkurrensen i och med att den motverkar effekten av implicita statsgarantier

⁵⁸ Se exempelvis Modigliani, F.; Miller, M. (1958). "The Cost of Capital, Corporation Finance and the Theory of Investment". *American Economic Review* 48 (3): 261–297.

⁵⁹ Europarlamentets och Rådets direktiv upprättande en ram för rekonstruktion och avveckling av kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av rådets direktiv 77/91/EEG, 82/891/EG, 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EG samt förordning (EU) nr 1093/2010.

för systemviktiga företag. En annan aspekt av den nya buffertstrukturen är det ökade cykliska inslaget i kapitalkraven.

Införandet av högre krav gör samtidigt att incitamenten för företagen att anpassa sin verksamhet i syfte att minska kraven ökar. När kapitalkraven för bolån ökar kan alternativet värdepapperisering framstå som mer lönsamt än att behålla lånen på balansräkningen. När kraven ökar i Sverige kan också möjligheterna till expansion utomlands framstå som mer attraktiva.

Sammantaget bedömer FI att effekterna på konkurrensen och marknaden blir begränsade, men förmodligen positiva, framförallt till följd av den minskade likformigheten i kapitalnivåer mellan större och mindre institut. En viktig uppgift för FI blir att i tillsynen följa de effekter som regleringen får på företagets verksamhet och riskhantering.

7.4 Konsekvenser för icke-finansiella företag och hushåll

När bankerna anpassar sig till högre kapitalkrav kan finansieringskostnaden komma att stiga eftersom kapital normalt är en dyrare finansieringsform än lån, som angetts i avsnitt 7.1. Det är svårt att utvärdera regleringens effekter på utlåningsvolymerna och räntor till hushåll och icke-finansiella företag. Det beror på osäkerheten vad gäller konsekvensen för kreditföretagens kapital- och finansieringskostnad samt att kreditföretagen tar affärsbeslut baserat på andra grunder än enbart regleringar och på att bankerna reagerar på händelser på finansmarknaderna. I det fall regleringen medför ökade kostnader för kreditföretagen kan det påverka hushåll och icke-finansiella företag i form av lägre utlåningsvolymerna eller högre utlåningsräntor, vilket i sin tur kan leda till minskad konsumtion och minskade investeringar.

När det särskilt gäller effekterna på bolån kan konstateras att höjningen av riskviktsgolvet från 15 procent till 25 procent innebär en märkbar höjning av kapitalkravet. De företag som har tillstånd att använda IRK-metoden för svenska bolån, och därmed omfattas av golvet, dominerar den svenska bolånemarknaden. FI bedömer att den högre andelen kapital som krävs för bolåneverksamheten ökar kreditföretagens marginalkostnad för nya bolån och därför kommer att begränsa utbudet, allt annat lika.

7.5 Samhällsekonomiska konsekvenser

7.5.1 Introduktion

De kommande kapitaltäckningsreglerna tvingar bankerna att hålla en större mängd kapital av bättre kvalitet och kan leda till samhällsekonomiska kostnader i form av påverkan på utlåningsräntor till hushåll och icke-finansiella företag. Det är dock viktigt att ha i åtanke att detta inte nödvändigtvis innebär minskad samhällsekonomisk nytta.

7.5.2 Högre kapitalkostnader påverkar BNP negativt

Vilka antaganden som görs om fördelningen av kostnader mellan bankernas ägare och kunder påverkar bedömningen av regleringens effekt på samhällsekonomin. Det finns därför ett flertal olika bedömningar av effekternas storlek. Sveriges riksbank har till exempel bedömt att lånemarginalerna ökar med 0,13 procent om kärnprimärkapital som andel av riskvägda tillgångar i svenska banker ökar med 1 procentenhet. En sådan ökning bedöms ge upphov till 0,06 – 0,16 procent lägre BNP på sikt.⁶⁰ Finansdepartementets effektberäkningar tyder på att BNP-nivån minskar med runt 0,3 procent när kapitalnivån ökar med en procentenhet.⁶¹ Osäkerheten i bedömningarna är dock betydande, bland annat för att lånepåslaget påverkas av antaganden om riskvikter, aktieägarnas avkastningskrav och liknande. Stabila banker och andra kreditföretag bör, som tidigare nämnts, också kunna få bättre villkor från sina långivare. De svenska kreditföretagen har i dagsläget en god motståndskraft, vilket medfört att de har tillgång till finansiering till goda villkor.

7.5.3 Högre kapitalkrav ökar motståndskraften och minskar risken för finansiella kriser

Regleringen om bankers kapital syftar i huvudsak till att göra det finansiella systemet mer stabilt och att minska risken för framtida bank- och finanskriser, samt möjligen också storleken på dessa. Då sådana kriser tenderar att ha stora negativa effekter på samhällsekonomin är det viktigt att minska sannolikheten för att de inträffar. Till detta kommer att högre kapitalkrav minskar risken för att offentliga medel ska behöva användas för att stödja finansiella institutioner i kris.

Det finns ett antal kanaler genom vilka bank- och finanskriser påverkar den reala ekonomin. Kriser kan bland annat ge upphov till negativa förmögenhetseffekter, kreditåtstramning, minskat utrymme för såväl investeringar som konsumtion och, i förlängningen även leda till statsfinansiella kriser. Enligt Internationella valutafondens (IMF) beräkningar uppgick kostnaderna av krisen för de europeiska bankerna under åren 2007 – 2010 till nästan 1000 miljarder euro eller 8 procent av EU:s BNP.

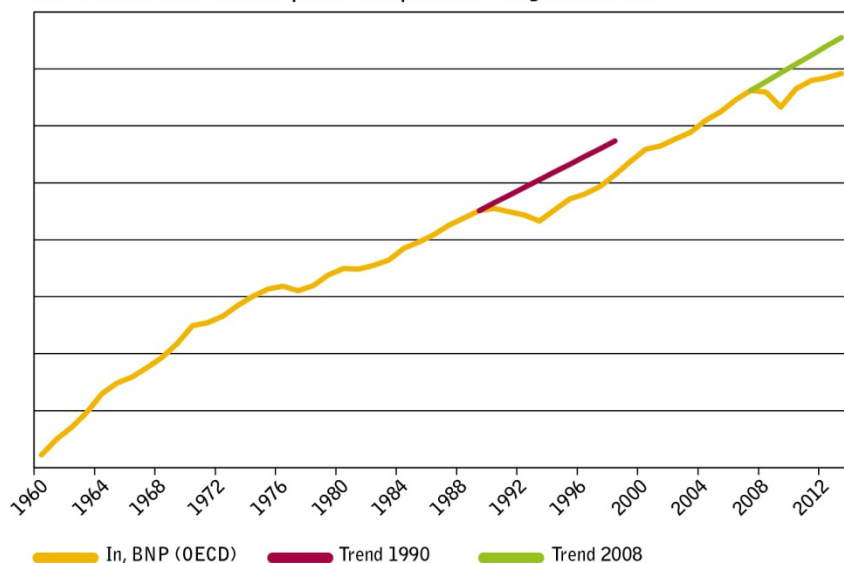
De negativa effekterna av bank- och finanskriser tenderar också att vara långvariga, och i vissa fall permanenta. Exempelvis antas såväl den så kallade 1990-talskrisen som 2008 års finanskris ha haft en långsiktigt negativ effekt på den svenska ekonomin.⁶²

⁶⁰ Se Lämplig kapitalnivå i svenska storbanker – en samhällsekonomisk analys, December 2011, Sveriges Riksbank.

⁶¹ Not till lagrådsremissen sida 260.

⁶² Konjunkturläget mars 2010, *Konjunkturinstitutet*

7.7 Finansiella krisers påverkan på BNP (logaritmerad)



Anm: Schematisk bild för att illustrera den potentiella effekten av en finansiell kris.

Källa: Ecowin och FI:s beräkningar

Utöver kommande krav på kapitaltäckning genomförs, som nämnts ovan, för närvarande ett regleringsarbete med målet att förbättra statens möjligheter att förebygga, avvärja och hantera bankkriser med syfte att minska riskerna för skattebetalare och de samhällsekonomiska kostnaderna. Bland annat införs genom det så kallade krishanteringsdirektivet en möjlighet för att skriva ner bankers skulder (*eng. bail-in*). Effekterna av detta framtida regelverk är dock svåra att utvärdera idag.

7.5.4 Samhällsekonomiskt lämpliga kapitalnivåer

Givet att regleringarna har avsedd effekt, och minskar risken för framtida bank- och finanskriser, finns alltså anledning att tro att högre kapitalisering i banksystemet kan ha positiv långsiktig påverkan på BNP. Att kvantifiera effekten av en stabilare banksektor kräver dock ett antal antaganden och är förenat med en betydande osäkerhet. Baselkommittén bedömde 2010 att 1 procentenhets lägre risk för en bankkris ökar förväntad BNP med 0,6 – 1,6 procent på sikt.⁶³

Ett antal studier har försökt bedöma samhällsekonomiskt lämpliga kapitalnivåer utifrån att väga kostnaderna förknippade med högre kapitalkostnader mot en minskad risk för finansiella kriser. Flera studier indikerar optimala kärnprimärkapitalnivåer på 10 – 20 procent.⁶⁴ Sveriges riksbank gjorde i den tidigare refererade studien från 2011 även en

⁶³ Se An assessment of the long-term economic impact of stronger capital and liquidity requirements, augusti 2010, *Basel Committee on Banking Supervision*.

⁶⁴ Bank of England (2010), Macroeconomic Assessment Group (2010), Institute of International Finance (2011), LEI-rapporten (2010), Miles et al. (2011).

uppskattning av regleringars effekt på sannolikheten för en bankkris i Sverige. I studien konstateras att en högre kapitaltäckningsgrad minskar risken för sådana kriser, men att effekten avtar när den ursprungliga kapitalnivån är hög. Att höja redan välkapitaliserade bankers kapitaltäckningsgrad har därmed mindre effekt än att höja kapitaliseringen hos banker med låg kapitaltäckningsgrad. Studierna behandlar däremot inte den positiva samhällsekonomiska effekten av minskade snedvridningar. En minskning av statens underförstådda (implicita) garantier minskar de felaktiga incitament dessa skapar och det är en samhällsekonomisk effektivitetsvinst.

7.6 Slutsats

Novemberöverenskommelsen speglar de svenska myndigheternas syn att svenska storbanker och det svenska banksystemet har särdrag som motiverar att de ligger i ett högre intervall av kapitalisering. FI:s bedömning är att de sammantagna kraven skapar en god motståndskraft i den svenska banksektorn. Något som bör leda till minskad risk för finansiella kriser och minskad snedvridning till följd av statliga garantier. Det är emellertid av största vikt att fortlöpande följa effekterna av kraven, vilket FI avser att göra i tillsynen och behandla i kommande stabilitetsrapporter.

Sammantaget innebär genomförandet av de förstärkta kapitaltäckningsreglerna en tydlig skärpning av kapitalkraven för svenska banker, i synnerhet för de systemviktiga storbankerna. Samtidigt kan det konstateras att det internationella arbetet att ytterligare förstärka kapitaliseringen i banksystemet fortskrider. Bland annat kommer ett mått för bruttosoliditet att införas, eventuellt som ett tvingande krav från och med 2018. Baselkommittén arbetar också med att ta fram förslag för att likrikta riskviktsberäkningarna i syfte att begränsa skillnaderna mellan olika bankers interna modeller. En annan viktig aspekt är hur krishanteringsdirektivet kommer att genomföras och tillämpas eftersom det där kan ställas krav på den förlustbärande kapacitet som en systemviktig bank ska ha om den blir föremål för avveckling.

Bilaga 1: Beskrivning av kreditmättet

Beskrivning av kreditmättet

Baselkommittén anser att ett så brett mått som möjligt på aggregerad kreditutgivning ska används för att beräkna kreditgapet. Utlåningen till den privata sektorn kan delas upp i lån till hushåll respektive företag. Hushålls-utlåningen består framförallt av traditionella banklån och övriga lån⁶⁵ från monetära finansiella institut (MFI). Utöver dessa lån, som täcker cirka 90 procent av hushållens totala skulder, utgörs lånestocken även till viss del av låntagna från andra kreditutgivare än MFI:s. Eftersom den typen av lån täcker en förhållandevis liten andel av hushållens skulder och de enskilda lånen dessutom generellt är mindre till storlek och har kortare löptid jämfört med de traditionella banklånen är de mindre relevanta för att undersöka uppbyggnaden av systemrisk. Dessa typer av lån har därför uteslutits från kreditmättet.

Vad gäller företagssektorns inlåning går det att identifiera två typer av källor till kredit där den ena, liksom för hushållen, utgörs av traditionella banklån genom MFI:s. Den andra källan utgörs av räntebärande värdepapper som handlas på marknaden, det vill säga via emittering av certifikat och företagsobligationer. Samma begränsning vad gäller andra lån än de som ges via MFI:s har gjorts för företagssektorn. Kreditmättet för den totala svenska privata utlåningen definieras således som:

$$Kredit_t^{Nominell} = Kredit_{MFI_t}^{HH} + Kredit_{MFI_t}^{FTG} + Marknad_t^{FTG}$$

Där HH = hushåll inklusive icke-vinstdrivande organisationer, FTG = icke-finansiella företag, MFI = monetära finansiella institut.

Tidsserien redovisas i nominella termer på kvartalsfrekvens och startar det fjärde kvartalet 1980. Statistiken som används för att beräkna kreditmättet ges av Finansräkenskaperna enligt Statistiska centralbyrån och Finansmarknadsstatistiken enligt Sveriges riksbank. Mättet innefattar därmed all utlåning till företag och hushåll som ges via MFI:s och företagets totala marknadsfinansiering som definierats som värdet av samtliga utestående företagsobligationer och certifikat som handlas på räntemarknaden.

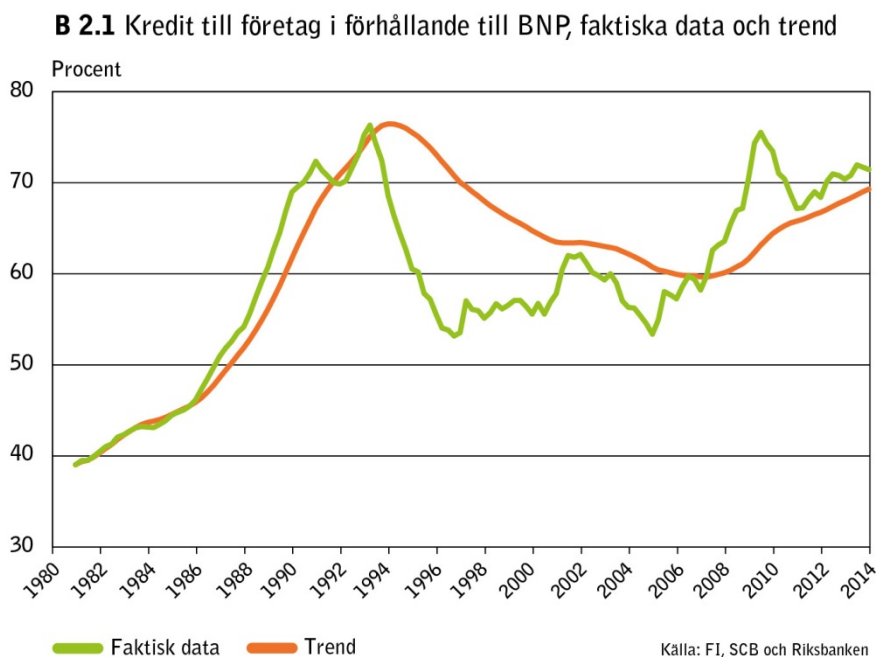
⁶⁵ Exempelvis så kallade blankolån som är lån utan en underliggande säkerhet.

Bilaga 2: Beräkning av kreditgapet

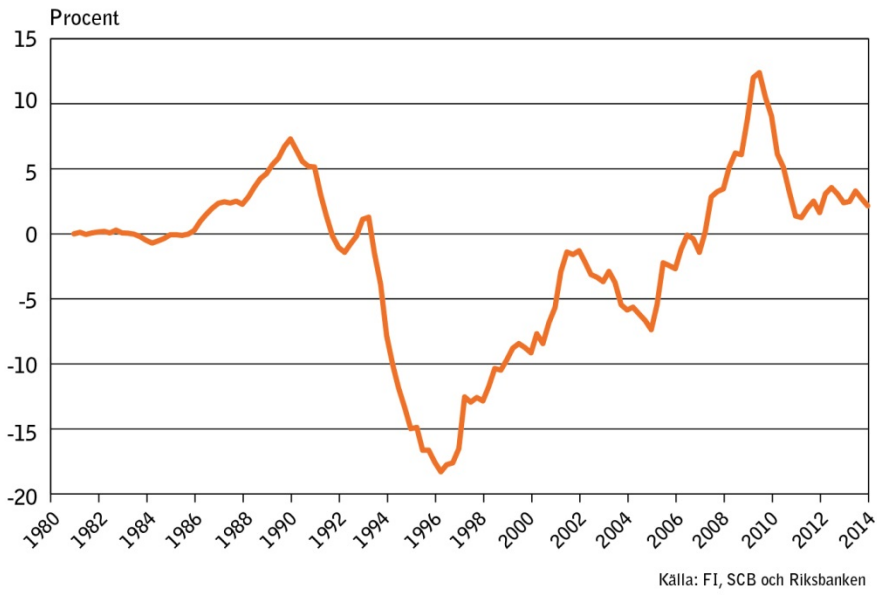
Svensk aggregerad kreditgivning i förhållande till BNP ges av:

$$\frac{Kredit_t^{Nominell}}{\sum_{j=(t-3)}^t BNP_j^{Nominell}} * 100$$

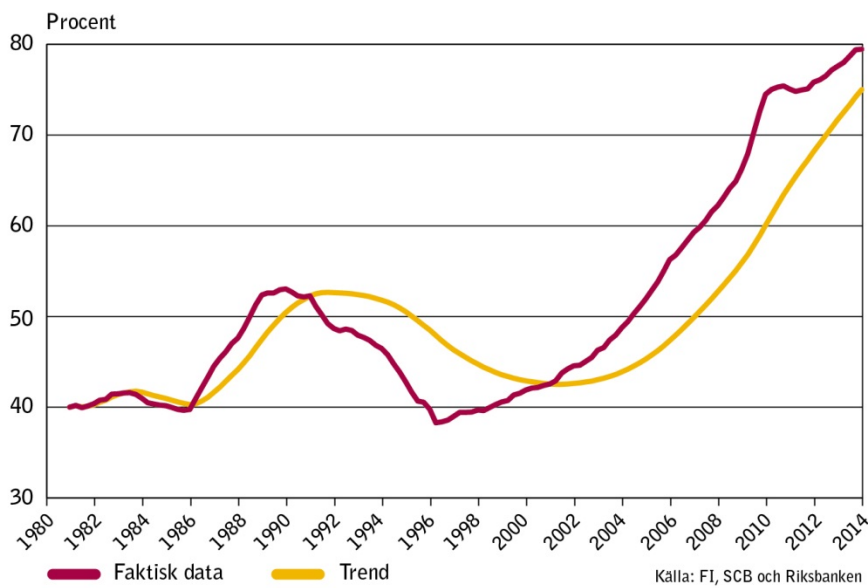
BNP summeras över fyra kvartal för att beräkna värdet av produktionen i Sverige över det senaste året. Kreditmättet är en stockvariabel och redovisas därmed som värdet av den totala utlåningen vid respektive periods slut. För kvoten som anges ovan beräknas sedan en trend med hjälp av ett ensidigt HP-filter (se avsnitt 5.4.2 för mer information om HP-filter). Trenden subtraheras därefter från faktisk data för att få kreditgapet. När kreditgapet är beräknat förhåller sig nivån på den kontracykliska kapitalbufferten till gapet enligt den linjära funktionen som framgår av diagram 5.1.



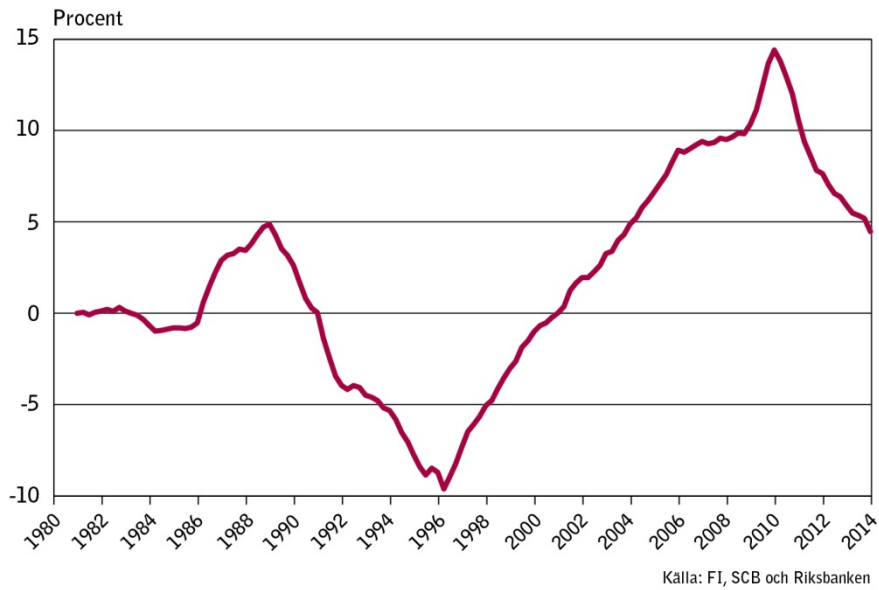
B 2.2 Kreditgap företag



B 2.3 Kredit till hushåll i förhållande till BNP, faktiska data och trend



B 2.4 Kreditgap hushåll



Kreditgapen för hushålls- respektive företagssektorn tas fram på samma vis som det totala kreditgapet med undantaget att beräkningarna görs med hushållskrediter respektive företagskrediter.