

2019-12-19

Dnr 2019/1049

Finansinspektionen
Box 7821
103 97 Stockholm
finansinspektionen@fi.se

Förslag om ökade kapitalkrav för banklån med säkerhet i kommersiella fastigheter

(FI Dnr 19-14171)

Sammanfattning

Riksgälden ställer sig positiv till ökat kapitalkrav kopplat till utlåning med säkerhet i kommersiella fastigheter och lämnar förslag på områden för fortsatt analys.

En period med god tillgång på kapital och historiskt låga räntor har bidragit till snabbt stigande fastighetspriser på kommersiella fastigheter i Sverige. Riksgälden delar FI:s syn på att de riskindikatorer som används i bankernas interna modeller för skattning av både riskviktade tillgångar (REA) och förväntade förluster (EL) inte speglar denna marknadsutveckling. Sett till målet att upprätthålla den finansiella stabiliteten är Riksgälden positiv till att FI föreslår åtgärder att öka motståndskraften hos bankerna.

Riksgälden delar också FI:s principiella syn att riskbaserade kapitalkrav, baserade på bankernas skattningar av riskerna i den egna verksamheten, i grunden är bra för den finansiella stabiliteten och de finansiella marknadernas funktionssätt. En förutsättning för att detta system ska fungera är att bankernas beräkningar görs utifrån försiktiga principer och baseras på välgrundade och realistiska uppskattningar av de faktiska riskerna.

Riskviktsgolv

Ett golv för genomsnittliga riskvikter (genomsnittligt riskviktsgolv) ålägger banker att hålla mer kapital, givet att den genomsnittliga riskvikten är lägre än det föreslagna golvet, vilket i första hand kan ses som en åtgärd för att stärka bankernas motståndskraft mot de risker som den befintliga utlåningen skapat.

Gällande nyutlåning vill Riksgälden uppmärksamma att förslaget i dess nuvarande utformning för viss nyutlåning kan medföra lägre faktiska kapitalkrav, vilket på sikt kan höja riskerna hos bankerna. Detta då kapitalkravet för ny utlåning med faktiska riskvikter som är högre än riskviktsgolvet skulle motverkas av att pelare 2-påslaget minskar. Denna effekt

kvarstår så länge som bankens genomsnittliga faktiska riskvikter är lägre än det genomsnittliga riskviktsgolvet.

Ett genomsnittligt riskviktsgolv skulle således leda till att ytterligare kapital avsätts för att möta befintliga risker, vilket är positivt, men skulle potentiellt samtidigt minska bankernas ”regulatoriska incitament” att begränsa riskerna i framtida utlåning.

Identifiering av underliggande risker

De föreslagna nivåerna på riskviktsgolv skulle givet angivna riskviktsnivåer påverka exponeringar under A-IRB (presenteras i tabell 1, FI Dnr 19-14171). Ett antagande görs således implicit om att det främst är *loss-given default* (LGD) som underskattas, då bankerna som tillämpar F-IRB internt skattar *probability of default* (PD) men inte LGD och då dessa banker inte omfattas av det föreslagna pelare 2-kravet.

Ytterligare analys skulle kunna visa om det är risker kopplade till LGD eller om det också är risker kopplade till PD som underskattas. I det fall de risker som underskattas även är kopplade till PD borde den föreslagna höjningen av kapitalkrav utformas på ett sådant sätt att även de banker som tillämpar F-IRB påverkas. Riksgälden ser därför skäl att göra en fördjupad analys för att möjliggöra en identifiering av alla relevanta risker samt även för att utreda om möjligheten finns att koppla krav till respektive parameter.

Om ett ökat kapitalkrav skulle kunna formas med en mer direkt koppling till de underliggande parametrar som driver risken skulle det kunna ge bankerna ett incitament att begränsa risken i framtida utlåning på ett sätt som en genomsnittlig riskvikt inte nödvändigtvis gör.

Institutspecifika skattningar

Att tillämpa ett genomsnittligt riskviktsgolv är ett sätt att begränsa att riskvikter till alltför stor del beräknas på historisk data, vilket kan vara lämpligt, men det är också ett frånsteg från principen att kapitalkrav ska grundas på interna skattningar av risk i den egna verksamheten.

Som beskrivits tidigare välkomnar Riksgälden en fördjupad analys kring identifiering och påverkan av risker kopplade till kommersiella fastigheter. En aspekt att beakta är att risker och förlustnivåer även identifieras i andra sammanhang, bland annat inom redovisningsstandarden för finansiella instrument, IFRS 9, som ställer krav på riskidentifiering samt kvantifiering av ”Expected Credit Loss” (inklusive institutets förväntningar om framtida utveckling). Bankerna genomför också förändringar av sina interna modeller kopplade till definition av fallissemang, där Europeiska bankmyndigheten (EBA) utkommit med förtydligande kring tolkning av CRR artikel 178(EBA GL 2016/07). Riksgälden noterar också att EBA kommer att utföra ett stresstest under 2020. Detta kommer omfatta de fem största bankerna som påverkas av remissen. Resultatet av EBA:s stresstest skulle kunna vara en del av en fördjupad analys kring identifiering av och påverkan av risker kopplade till utlåning med säkerhet i kommersiella fastigheter.

Sammantaget ställer sig Riksgälden positivt till förslaget om en förändrad bedömning av risker kopplade till utlåning med säkerhet i kommersiella fastigheter samt att bankerna får göra större kapitalavsättningar i detta avseende. Samtidigt menar Riksgälden att den eftersträvade effekten möjligen skulle kunna säkerställas i än större utsträckning om vissa delar av förslaget blev föremål för fortsatt analys.

Eventuell påverkan på MREL och insättningsgarantiavgift

Riksgälden noterar att FI uppskattat att effekten på MREL kommer att öka återkapitaliseringsbeloppet i motsvarande grad som kapitalkravet, men att förlustabsorberingsbeloppet får reducerad påverkan för den del av kravet som avser makrotillsynskomponenter. Riksgälden har inga invändningar mot beskrivningen av påverkan på MREL-krav i remisspromemorian och kommer att pröva frågan om påverkan enligt gällande promemoria.

Angående insättningsgarantin utgör kapitaltäckningsgraden en variabel för beräkning av insättningsgarantiavgiften. Riksgälden konstaterar att åtgärden i nuvarande förslag inte utförs inom pelare 1 och därmed inte påverkar kapitaltäckningsgraden, vilket utifrån ett insättningsgarantiperspektiv är olyckligt då avgiften i möjligaste mån ska vara riskavspeglande. Detta är dock en effekt av det ramverk som FI har att förhålla sig till.

Definitioner

Riksgälden föreslår ett förtydligande av definitionen av fastighetstyper. Specifikt bör definitionen av kommersiella fastigheter kompletteras så att det tydligt framgår att den inte omfattar kommersiella bostadsfastigheter. Det skulle annars kunna tolkas som att kommersiella bostadsfastigheter omfattas av både definitionen av kommersiella bostadsfastigheter och kommersiella fastigheter.

I detta ärende har riksgäldsdirektör Hans Lindblad beslutat efter föredragning av den seniora analytikern Krister Axelsson.

Hans Lindblad, beslutande

Krister Axelsson, föredragande