

2020-10-23

Dnr RG 2020/838

Finansinspektionen  
Box 7821  
103 97 Stockholm  
[finansinspektionen@fi.se](mailto:finansinspektionen@fi.se)

## Nya kapitalkrav för svenska banker

(FI Dnr 20-20990)

### Sammanfattning

Riksgälden ställer sig positiv till Finansinspektionens (FI:s) förslag om nya kapitalkrav för svenska banker. Riksgälden tillstyrker de ställningstaganden som FI gör, men vill i sammanhanget lyfta fram några konsekvenser av kapitalkravens utformning och tillämpning för Riksgäldens minimikrav för nedskrivningsbara skulder (MREL-kravet) och för en effektiv krishantering av institut i resolution.

De förändringar som följer av bankpaketet riskerar att försämra förutsättningarna att säkerställa behovet av tillräckliga resurser för resolutionsändamål, både genom påverkan på kapitalkraven och direkt på MREL-kraven. För kapitalkraven rör detta framförallt tillämpningen av kapitalbuffertar och pelare 2-vägledning. Detta är aspekter som FI (i dialog med Riksgälden) bör väga in i den samlade bedömningen av hur kapitalkraven utformas och även i synsättet på hur kapitalkravsöverträdelser bör hanteras.

### Finansinspektionens ställningstaganden

FI konstaterar i remisspromemorian att flertalet av de beskrivna förändringarna följer direkt av lag. Detta innefattar bland annat att påslaget för systemrisk inom pelare 2 avskaffas. Samtidigt återfinns ett antal punkter och områden där FI gör ett ställningstagande.

Riksgälden instämmer med FI:s avsikt att behålla flertalet av de kapitalbedömningsmetoder som tidigare har utarbetats. Riksgälden har tidigare uttryckt att institutspecifika risker, vilka inte direkt eller bara delvis täcks av pelare 1, rimligen bör återspeglas i ett pelare 2-krav, eftersom detta rör risker i institutens löpande verksamhetsutövning.

Riksgälden ställer sig också positiv till att FI avser att underrätta instituten om både en bruttosoliditets- och en riskbaserad pelare 2-vägledning ("P2G"), samt att denna ska uppfyllas med kärnprimärkapital för att kunna vara förlustabsorberande (i likhet med det kombinerade buffertkravet).

En pelare 2-vägledning ger, som FI konstaterar, viss ytterligare flexibilitet vid överträdelser eftersom ett institut då inte direkt riskerar att blir föremål för utdelningsrestriktioner eller

bryta mot bruttosoliditetskravet. Samtidigt har införandet av pelare 2-vägledning betydelse för utformningen av MREL-kravet (se avsnitt nedan).

Slutligen tillstyrker Riksgälden även FI:s avsikt att offentliggöra både bedömningen av pelare 2-vägledning samt de metoder som ligger till grund för dessa.

### **Samspel med Riksgäldens minimikrav för nedskrivningsbara skulder**

FI påtalar i remisspromemorian att förändringarna i kapitalkravstillämpningen även kan ha inverkan på Riksgäldens MREL-krav. Genom att FI i fortsättningen kommer fatta bindande beslut om pelare 2-krav ("P2R") blir kapitalkravens sammansättning tydligare. Det kommer också att bli mer uppenbart vilka kapitalkrav som är tillämpliga efter ett resolutionsförfarande och vilka av dessa som är nödvändiga att uppfylla för fortsatt verksamhetstillstånd.

Samtidigt tydliggörs i det s.k. bankpaketet att enbart P2R, och inte P2G, ska ingå bland de komponenter som används för att kalibrera MREL-kravet. Ett införande av P2G innebär därmed att instituten kommer hålla kapital mot ett krav som inte återspeglas i resolutionsmyndighetens estimerade förlustabsorberings- och återkapitaliseringsbehov. Det är därför av vikt att förhållandet mellan P2R och P2G är tydligt, samt att risker som berör institutets löpande verksamhet fullt ut återspeglas i P2R.

En ytterligare förändring rör borttagandet av storbankernas påslag för systemrisk i pelare 2. Tillsammans med det faktum att O-SII-bufferten blir additiv (summeras ihop med systemriskbufferten) ökar därmed det kombinerade buffertkravet som andel av det totala kapitalkravet. Ett ökat buffertinslag i kapitalkraven får konsekvenser för Riksgäldens bedömning av återkapitaliseringsbehov samt vilka skulder MREL kan komma att uppfyllas med.

Riksgälden kan vid kalibreringen av MREL ta hänsyn till det ökade buffertinslaget genom att införa ett s.k. påslag för marknadsförtroende. Detta påslag kan dock inte inkluderas när nivån för efterställning kalibreras, och kan därmed uppfyllas med seniora nedskrivningsbara skulder. Sammantaget kan därmed nuvarande nivåer av MREL-kravet uppnås även efter införandet av bankpaketet, men andelen efterställda skulder blir som ett resultat av förändringarna i kapitalkravstillämpningen lägre. Ytterst riskerar detta att försämra Riksgäldens möjligheter att hantera ett fallerande institut i resolution.

Införandet av ett bruttosoliditetskrav återspeglas också i bankpaketets justering av resolutionsregelverket – framöver kommer MREL-kravet uttryckas såväl i relation till riskvägda tillgångar som till bruttosoliditetsexponering. Riksgälden behöver därmed säkerställa att ett institut kan absorbera förluster samt återkapitaliseras till en adekvat nivå utifrån båda dessa krav.

Riksgälden noterar att FI anser att kapitalkravet inte bör tillämpas mekaniskt och att FI:s agerande när ett instituts kapital blir otillräckligt beror på vilket krav institutet inte längre uppfyller. Vidare ska FI vid bedömningen av (sannolikt) fallissemang beakta institutets situation i ett framåtblickande perspektiv.

Riksgälden instämmer i att bedömningen kring fallissemang rimligen bör kunna vara situationsanpassad och baseras på ett flertal aspekter. Samtidigt som FI:s ingripandemöjligheter ökar ju längre ner i kapitalkravet ett institut befinner sig, minskar dock även sannolikheten att situationen kan avvärjas och förtroende återfås.

Bedömningen kring fallissemang är nära förknippad med Riksgäldens förutsättningar att återkapitalisera ett fallerande institut. Som påpekats ovan behöver Riksgälden vid ett resolutionsförfarande utgå från tillämpliga kapitalkrav efter resolution. En förutsättning är därmed inte enbart att institutet kan absorbera de förluster som har uppstått, utan att det också vid tidpunkten för fallissemang finns tillräckliga resurser för återkapitalisering. I och med att MREL-kravet är dimensionerat för att täcka såväl förlustabsorberings- som återkapitaliseringsbehov, och som utgångspunkt får uppfyllas med både kapital och nedskrivningsbara skulder, finns det skäl att överväga hur det skapas en ordning där den flexibilitet som FI eftersträvar (och som Riksgälden instämmer i) åstadkoms, samtidigt som det också säkerställs att det finns tillräckliga resurser för att återställa kapitalet i händelse av ett fallissemang i institutet.

De förändringar som följer av bankpaketet, både vad avser kapitalkraven (ökat buffertinslag, P2G) och MREL-kraven, påverkar som beskrivits ovan förutsättningarna att säkerställa behovet av tillräckliga resurser för resolutionsändamål. I syfte att motverka riskerna för en försämrad krishantering bör FI därmed (i dialog med Riksgälden) väga in dessa aspekter i den samlade bedömningen av hur kapitalkraven utformas och även i synsättet på hur kapitalkravsöverträdelser bör hanteras. En naturlig utgångspunkt för sådana överväganden är de principer som myndigheterna gemensamt fastställt enligt tidigare regeringsuppdrag.

### **Övriga synpunkter**

Under det nya bankpaketet ska Riksgäldens MREL-krav baseras på de av FI beslutade kapitalkraven. FI påpekar i sin remiss att första tillfälle för dessa beslut blir under 2021 års översyns- och utvärderingsprocess (ÖUP).

Riksgälden noterar i detta sammanhang att till dess att ett institut omfattas av beslutade pelare 2-krav kommer FI:s offentliggjorda nivåer kring krav samt pelare 2-vägledning att vara indikativa, samt att FI kan besluta om tillämpliga pelare 2-krav vid ett tidigare skede om så är motiverat.

För att underlätta i tillämpningen av framtida MREL-krav skulle Riksgälden välkomna ett tydliggörande av att dessa indikativa nivåer i praktiken utgör tillämpliga pelare 2-krav till dess att en ny ÖUP har genomförts (eftersom det också kan dröja bortom 2021 till dess att vissa institut som ingår i tillsynskategori 2 blir föremål för en ny ÖUP).

I detta ärende har avdelningschefen Karolina Holmberg beslutat efter föredragning av analytikern Henrik Karlsson.

---

Karolina Holmberg, beslutande

---

Henrik Karlsson, föredragande