

B E S L U T S P R O M E M O R I A



FI dnr 23-9476

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

Riskviktsgolv för exponeringar med säkerhet i kommersiella fastigheter

Sammanfattning

FI beslutar om ett nytt riskviktsgolv för exponeringar som är säkerställda med kommersiella fastigheter. Åtgärden omfattar kreditinstitut som har tillstånd att använda den interna riskklassificeringsmetoden (IRK-metoden).

Den kommersiella fastighetssektorn innebär stora risker för det finansiella systemet. Syftet med det nya golvet är därför att banker ska ha tillräcklig motståndskraft i relation till dessa risker för att stärka den finansiella stabiliteten.

Samtidigt som FI inför nya riskviktsgolv tas de nuvarande riskviktsgolven för exponeringar som är säkerställda med kommersiella fastigheter inom ramen för pelare 2 bort.

Nivåerna på riskviktsgolven är

- 35 procent genomsnittlig riskvikt för en banks samtliga svenska företagsexponeringar med säkerhet i kommersiella fastigheter
- 25 procent genomsnittlig riskvikt för en banks samtliga svenska företagsexponeringar med säkerhet i kommersiella bostadsfastigheter.

Kreditinstitutens kapitalkrav i nominella termer påverkas inte materiellt av den åtgärd som FI inför. Det totala kapitalkravet uttryckt i procent av de riskvägda tillgångarna kommer dock att minska. Minskningen är huvudsakligen en effekt av att riskviktsgolvet, som införs i pelare 1 enligt artikel 458 i tillsynsförordningen, ökar de riskvägda exponeringsbeloppen – det vill säga nämnaren i kapitalrelationen – samtidigt som pelare 2-kraven tas bort.

Åtgärden träder i kraft den 30 september 2023.

Innehåll

1	Introduktion och bakgrund	3
1.1	Bakgrund	3
1.2	Nuvarande och kommande regelverk	4
1.3	Fortsatt högre kapital	5
1.4	ESRB:s rekommendation om sårbarheter i den kommersiella fastighetssektorn inom EES	6
1.5	Rättsliga förutsättningar	7
1.6	Ärendets beredning	8
1.7	FI:s beslut	8
2	Motivering och överväganden.....	10
2.1	FI:s ställningstagande	10
2.2	Remissinstansernas synpunkter	10
2.3	Risker i bankernas utlåning till kommersiella fastigheter	12
2.4	Riskviktsgolv baserade på artikel 458 ger ökad motståndskraft och konkurrensneutralitet.....	14
2.5	Den kommersiella fastighetssektorn.....	16
2.6	Ett riskviktsgolv för exponeringar mot kommersiella fastigheter och kommersiella bostadsfastigheter	17
3	Åtgärdens konsekvenser.....	19
3.1	Effekter på kapitalkravet	19
3.2	Effekter på MREL – nedskrivningsbara skulder	22
3.3	Effekter på resolutionsavgiften.....	23
3.4	Effekter på avgiften till insättningsgarantin	23
3.5	Konsekvenser för konkurrensen och marknaden.....	23
3.6	Konsekvenser för samhället och konsumenterna	24
3.7	Konsekvenser för Finansinspektion.....	25

1 Introduktion och bakgrund

1.1 Bakgrund

Finansinspektionen (FI) har i uppdrag att värna stabiliteten i det finansiella systemet. Ur det perspektivet är den kommersiella fastighetsmarknaden viktig. Marknaden är stor, konjunkturkänslig och nära sammankopplad med det finansiella systemet. Dessutom är skuldsättningen i sektorn hög. Svenska banker har stora exponeringar mot fastighetssektorn. Störningar som kan följa av till exempel förändrade finansieringsvillkor och sämre konjunkturläge kan därmed leda till stora kreditförluster. Det kan påverka den finansiella stabiliteten.

FI beslutar att införa riskviktsgolv för exponeringar som är säkerställda med kommersiella fastigheter enligt artikel 458 i 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 (tillsynsförordningen). Åtgärden omfattar kreditinstitut som har tillstånd att använda den interna riskklassificeringsmetoden (IRK-metoden). Samtidigt som FI inför nya riskviktsgolv tar vi bort de nuvarande riskviktsgolven för exponeringar som är säkerställda med kommersiella fastigheter inom ramen för pelare 2. Åtgärden innebär att kapitalkravet för utlåning som är säkerställd med kommersiella fastigheter totalt sett är relativt oförändrat, men i stället ställs i pelare 1.

De nya riskviktsgolven införs huvudsakligen för att vi ser att den kommersiella fastighetssektorn innebär stora risker för det finansiella systemet. Dessa risker hänger ihop med fastighetsföretagens stora och växande skulder. Det är inte bara lån via svenska banker som har ökat, utan kapitalmarknaden har blivit en allt viktigare finansieringskälla. Det har medfört nya sammanlänknings mellan fastighetsföretag och den finansiella sektorn. Till exempel har fastighetsföretagen blivit mer känsliga för förändringar i investerarnas riskaptit och marknadssentiment, vilket kan öka finansieringskostnaderna eller minska tillgången på marknadsbaserad finansiering. Det kan i sin tur öka trycket på bankerna att ställa upp med krediter om fastighetsföretagen inte längre kan refinansiera förfall på kapitalmarknaden.

Samtidigt har de svenska bankerna redan stora exponeringar mot den kommersiella fastighetssektorn. Betalningsproblem och obestånd hos fastighetsföretagen kan därför medföra kreditförluster för bankerna och minska deras kapital. Om bankerna drabbas av både kreditförluster och ökande kapitalbehov för sina fastighetsexponeringar riskerar deras finansiella ställning att försvagas. Även om bankernas problem inte skulle bli fullt så omfattande, finns en risk att de försöker förbättra sin finansiella ställning genom att dra ned på kreditgivningen till övriga sektorer i ekonomin. Om utlåningen till kreditvärdiga hushåll och icke-finansiella företag på detta sätt skulle minska, skulle det påverka den ekonomiska tillväxten negativt. Det kan fördjupa en

konjunkturedgång ytterligare. Ett sådant scenario kan alltså också innebära ett hot mot den makroekonomiska stabiliteten.

FI bedömer därför att det finns behov av en makrotillsynsåtgärd som kan hantera riskerna för det finansiella systemet. Den mest lämpliga åtgärden vid denna tidpunkt är enligt FI:s bedömning riskviktsgolv enligt artikel 458 i tillsynsförordningen. Denna promemoria beskriver de överväganden och motiveringar som denna bedömning grundar sig på samt vilka effekter beslutet förväntas medföra.

I promemorian har begreppet bank samma betydelse som kreditinstitut som det är definierat i artikel 4 i tillsynsförordningen.

1.2 Nuvarande och kommande regelverk

1.2.1 Tidigare riskviktsgolv för banklån till kommersiella fastigheter

De riskviktsgolv för banklån till kommersiella fastigheter i pelare 2 som upphör i samband med att de nya riskviktsgolven baserade på artikel 458 införs, omfattar de kreditinstitut som har tillstånd att använda den interna riskklassificeringsmetoden (IRK-metoden). Golven infördes inom ramen för den samlade kapitalbedömningen i pelare 2. Pelare 2-krav kan ställas på enskilda institut för att täcka risker som inte fullt ut fångas av regelverkets minimikrav. Kraven utvärderas löpande i samband med översyns- och utvärderingsprocessen (ÖUP). Kapitalpåslag inom ramen för pelare 2 ska enligt kapitaltäckningsdirektivet inte användas för att täcka systemrisker.

Riskviktsgolven infördes i januari 2020.¹ Nivån sattes till 35 procent genomsnittlig riskvikt för samtliga svenska företagsexponeringar med säkerhet i kommersiella fastigheter och 25 procent genomsnittlig riskvikt för samtliga svenska företagsexponeringar med säkerhet i kommersiella bostadsfastigheter.² Riskviktsgolven infördes för att FI bedömde att kreditinstitutens IRK-modeller underskattade risken i utlåningen till den kommersiella fastighetssektorn. Riskviktsgolven säkerställer därmed att bankerna håller tillräckligt mycket kapital för förlustrisken i utlåningen till just kommersiella fastigheter, vilket ökar bankernas motståndskraft.

För att minska omotiverad variation och återskapa förtroendet för interna modeller har EBA tagit fram ett paket (IRK-översynen) som bland annat innehåller nya riktlinjer för att förtydliga och harmonisera kraven för interna modeller. Bankerna har till följd av detta identifierat ändringsbehov och ansökt om att få göra väsentliga modellförändringar för nästan samtliga sina kreditriskmodeller. FI håller på att granska modellansökningarna. En relativt stor andel av ansökningarna har bedömts inte nå upp till de krav som ställs. De

¹ FI (2020), [Ökade kapitalkrav för banklån till kommersiella fastigheter](#).

² Valet av riskvikter ligger i linje med olika analyser som FI tidigare har gjort, även om resultaten är förknippade med viss osäkerhet. Som jämförelse kan nämnas att riskviktsgolvet för bolån, även det enligt artikel 458 i tillsynsförordningen, är 25 procent.

berörda bankerna har dragit tillbaka sina ansökningar för att revidera dem. Översynen kommer alltså att ta tid och de nya modellerna kommer att införas gradvis. Översynen är ett prioriterat område på FI och vi har lagt ned mycket arbete på att bedöma den omfattande mängd ansökningar som har kommit in till följd av IRK-översynen. Vi uppskattar att granskningen av bankernas initiala ansökningar kommer att pågå under åtminstone 2023. Eftersom bankerna har dragit tillbaka många modellansökningar är det i dagsläget för tidigt att bedöma en sluttidpunkt för översynen, och vad den kommer att innebära i termer av nivåer på riskvikter för exponeringar mot kommersiella fastigheter.

Att de nya modellerna införs gradvis leder till praktiska svårigheter med att använda ett pelare 2-påslag. Påslaget beräknas och beslutas årligen via översyns- och utvärderingsprocessen (ÖUP) och uppdateringar av beslutade kapitalkrav inom ramen för ÖUP är både resurs- och tidskrävande.

1.2.2 Kommande regelverk

Den nuvarande utformningen av kapitalkraven för svenska banker kommer att ändras framöver när nya standarder från Baselkommittén för banktillsyn (Baselkommittén) införs i EU-regleringen. Under 2023 förhandlas detta mellan EU-kommissionen, Europeiska rådet och EU-parlamentet. Enligt kommissionens förslag, som publicerades i oktober 2021, ska reglerna införas inom EU i januari 2025.

Baselkommittén presenterade redan i december 2017 kompletteringar för att färdigställa de globala standarderna för kreditinstitutens kapitaltäckning (Basel 3). Flera standarder har reviderats och svenska kreditinstitut kommer att behöva använda nya metoder för att beräkna sina kapitalkrav. Det kommer även att införas ett nytt golv för riskvägda tillgångar för kreditinstitut som tillämpar interna modeller, det så kallade schablongolvet. Schablongolvet väntas resultera i högre genomsnittliga riskvikter för svenska kreditinstituts företagsexponeringar som är säkerställda med kommersiella fastigheter, jämfört med riskvikterna som beräknas med interna modeller. Golvet föreslås fasas in under fem år och vara fullt infört 2030.

Det är viktigt att bedöma den totala effekten av de regelverksförändringar som följer av de nya Baselstandarderna. FI kan därför komma att anpassa utformningen och tillämpningen av kapitalkraven, inklusive kapitalkraven för lån till kommersiella fastigheter framöver.

1.3 Fortsatt högre kapital

Att bankerna fortsätter att hålla tillräckligt med kapital för förlustrisken i sin utlåning är avgörande för den finansiella stabiliteten. Givet att den kommersiella fastighetsmarknaden är starkt sammankopplad med både realekonomin och det finansiella systemet bedömer vi att det är mest lämpligt att införa riskviktsgolven som pelare 1-krav via artikel 458 i

tillsynsförordningen. FI avser inte att ändra på nivåerna av riskviktsgolven då de bedöms vara tillräckliga för att öka bankernas motståndskraft och gynna den finansiella stabiliteten.

Även andra myndigheter, som Riksbanken, Europeiska systemrisknämnden (ESRB) och Internationella valutafonden (IMF), har pekat på riskerna med den svenska kommersiella fastighetsmarknaden, och att FI bör överväga ännu högre kapitalkrav eller buffertar för bankers fastighetsexponeringar.³ Det beror på att den svenska kommersiella fastighetssektorn är stor och viktig för den finansiella stabiliteten. Riskerna är höga och kopplade till flera faktorer som fastighetsföretagens stora skulder, sektorns konjunkturkänslighet samt sårbarheter relaterade till mer långsiktiga (strukturella) förändringar. Bankerna är de största kreditgivarna till fastighetsföretagen. I en svår finansiell stress kan problem i den kommersiella fastighetssektorn orsaka betydande kreditförluster i de svenska bankerna.

1.4 ESRB:s rekommendation om sårbarheter i den kommersiella fastighetssektorn inom EES

I avsnitt 2.1 beskriver vi risker med bankers utlåning till kommersiella fastigheter i Sverige. Att dessa risker är påtagliga har även uppmärksamats av Europeiska systemrisknämnden (ESRB), som nyligen har skrivit en rapport⁴ och utfärdat en rekommendation⁵ om sårbarheter på den kommersiella fastighetssektorn inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). ESRB beskriver både i rapporten och i rekommendationen att den kommersiella fastighetssektorn är viktig för den finansiella stabiliteten. Organisationen menar att i vissa länder är exponeringar mot den kommersiella fastighetssektorn betydande både i förhållande till BNP och i förhållande till bankers balansräkningar. Kommersiella fastigheter är starkt sammankopplade med både realekonomin och det finansiella systemet. Sektorn är dessutom viktig för flera olika marknadsaktörer som fonder, försäkringsföretag, pensionsfonder och banker. Sammantaget innebär detta att en negativ utveckling för den kommersiella fastighetssektorn kan få negativa effekter för realekonomin och det finansiella systemet.

ESRB kommer med rekommendationer inom tre områden som riktar sig till relevanta myndigheter. ESRB rekommenderar myndigheterna att -förbättra övervakningen av systemrisker som kommer från den kommersiella fastighetssektorn,

³ Se till exempel FI:s rapport Stabiliteten i det finansiella systemet (2022:2), Riksbankens rapport Finansiell stabilitet (2022:2), Europeiska systemrisknämndens (ESRB) rapport Vulnerabilities in the EEA commercial real estate sector, January 2023, IMF:s rapport forthcoming Article IV.

⁴[Vulnerabilities in the EEA commercial real estate sector.](#)

⁵[ESRB Recommendation on vulnerabilities in the commercial real estate sector in the European Economic Area.](#)

- säkerställa att kreditinstitut har en sund kreditgivning till den kommersiella fastighetssektorn, och
- öka motståndskraften hos kreditinstitut.

När myndigheterna väljer åtgärd för att stärka motståndskraften ska de ta hänsyn till bland annat den övergripande ekonomiska utvecklingen och potentiella skillnader i olika undersegment till den kommersiella fastighetssektorn. ESRB påpekar att de relevanta myndigheterna redan förfogar över ett antal kapitalbaserade åtgärder och andra makrotillsynsåtgärder. ESRB anger att riskviktsåtgärder är lämpliga i ett scenario där riskvikterna för exponeringar mot kommersiella fastigheter varierar eller kontinuerligt sjunker.

Utöver detta har IMF uttryckt oro för risker i den svenska fastighetssektorn. Det gjorde valutafonden i en rapport där de beskriver sin bedömning av stabiliteten i det svenska finansiella systemet.⁶ IMF konstaterar att försvagningen av fastighetssektorn belyser de långvariga sårbarheterna i sektorn, som till exempel den höga exponeringen mot rörliga räntor och hög belåning. Trots de svenska bankernas starka kapital- och likviditetsställning rekommenderar IMF att FI överväger högre kapitalkrav eller buffertar för bankers exponeringar mot kommersiella fastigheter.

1.5 Rättsliga förutsättningar

Enligt 1 kap. 4 § andra stycket lagen (2014:968) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag (tillsynslagen) är FI ansvarig myndighet enligt artikel 458 i tillsynsförordningen.

Enligt artikel 458.2 i tillsynsförordningen kan den ansvariga myndigheten föreslå vissa strängare nationella åtgärder om den "identifierar förändringar i intensiteten i makrotillsynsrisker eller systemrisker i det finansiella systemet som kan medföra allvarliga negativa konsekvenser för det finansiella systemet och realekonomin".⁷ Sådana åtgärder kan bland annat handla om högre riskvikter för att motverka tillgångsbubblor i sektorn för kommersiella fastigheter. Innan åtgärderna vidtas ska myndigheten underrätta EU-kommissionen och ESRB⁸ om åtgärderna samt lämna uppgifter bland annat om varför åtgärderna behövs och är lämpliga. Rådet kan på förslag av EU-kommissionen avvisa de nationella åtgärderna genom att anta en genomförandeakt. Om det inte sker inom vissa tidsfrister får medlemsstaten anta och tillämpa makrotillsynsåtgärderna.

⁶ [Sweden: Financial System Stability Assessment.](#)

⁷ En åtgärd enligt artikel 458 förutsätter att myndigheten bedömer att den förändrade intensiteten i systemrisker inte kan hanteras lika effektivt genom andra verktyg för makrotillsyn i tillsynsförordningen eller direktiv 2013/36/EU (kapitalkänningsdirektivet).

⁸ ESRB ska i sin tur vidarebefordra denna underrättelse till Europaparlamentet, EU-rådet och EBA.

1.6 Ärendets beredning

FI har haft en dialog med en extern referensgrupp i arbetet med att ta fram förslaget om ett riskviktsgolv för exponeringar med säkerhet i kommersiella fastigheter, inom ramen för artikel 458 i tillsynsförordningen. I referensgruppen har Svenska Bankföreningen och ett antal av deras berörda medlemmar ingått. Vi har även haft samråd med Riksgäldskontoret för att kvalitetssäkra dels beräkningen av åtgärdens effekter på kreditinstitutens krav på nedskrivningsbara skulder (så kallade MREL-krav), dels konsekvensanalysen i övrigt för att ta hänsyn till andra effekter som åtgärden kan leda till. Slutligen har FI informerat medlemmarna i Finansiella stabilitetsrådets beredningsgrupp om arbetet med förslaget.

Den 29 mars 2023 remitterade FI en promemoria om förslaget där remissinstanserna fick möjlighet att komma med synpunkter på införandet av riskviktsgolvet för exponeringar med säkerhet i kommersiella fastigheter. Remisstiden gick ut den 26 april 2023. Skriftliga synpunkter på förslaget har kommit in från Svenska Bankföreningen, Finansbolagens Förening, Sparbankernas Riksförbund, Riksbanken och Riksgäldskontoret. Boverket, FAR, Konkurrensverket och Bokföringsnämnden har meddelat att de inte har några synpunkter på förslaget. FI behandlar remissinstansernas synpunkter i kommande avsnitt.

Den 12 maj 2023 underrättade FI EU-kommissionen och ESRB om den föreslagna åtgärden⁹

I juni 2023 överlämnade ESRB och EBA sina yttranden om FI:s föreslagna åtgärd till EU-rådet, EU-kommissionen och FI. Varken ESRB eller EBA invänder mot FI:s förslag att införa åtgärden. Med utgångspunkt i dessa yttranden och genom en egen utvärdering fattade kommissionen beslut den 12 juli 2023 om att inte föreslå till rådet att anta en genomförandeakt att avvisa åtgärden. FI fattar nu beslutet om att införa riskviktsgolvet för exponeringar med säkerhet i kommersiella fastigheter inom ramen för artikel 458 i tillsynsförordningen.

1.7 FI:s beslut

FI beslutar, med stöd av artikel 458 i tillsynsförordningen, att införa ett riskviktsgolv på 35 procent genomsnittlig riskvikt för samtliga företagsexponeringar med säkerhet i kommersiella fastigheter och 25 procent i genomsnittlig riskvikt för samtliga företagsexponeringar med säkerhet i kommersiella bostadsfastigheter för kreditinstitut som har tillstånd att använda IRK-metoden. Riskviktsgolven kommer att gälla direkt i pelare 1 och ersätta motsvarande befintliga riskviktsgolv i pelare 2.

⁹ [Notification under Article 458 CRR](#)

Åtgärden gäller de kreditinstitut som har företagsexponeringar med säkerhet i kommersiella fastigheter i Sverige och som tillämpar IRK-metoden.

Åtgärden träder i kraft den 30 september 2023 och gäller två år framåt (eller till dess makrotillsynsriskerna eller systemriskerna ändras). Det finns därefter möjlighet till förlängning med högst två år i taget, enligt artiklarna 458.4 och 458.9 i tillsynsförordningen.

FI har även bett andra medlemsländer att erkänna åtgärden så att den tillämpas på deras nationellt auktoriserade filialer och direkta exponeringar som är belägna i Sverige, enligt artikel 458.5 i tillsynsförordningen. Begäran om erkännande har skickats enligt artikel 458.8 i tillsynsförordningen till ESRB, som kan utfärda en rekommendation till medlemsländer om att erkänna den svenska åtgärden.

2 Motivering och överväganden

2.1 FIs ställningstagande

FI inför nya riskviktsgolv för exponeringar som är säkerställda med kommersiella fastigheter. Åtgärden omfattar kreditinstitut som har tillstånd att använda den interna riskklassificeringsmetoden (IRK-metoden). Samtidigt som FI inför nya riskviktsgolv tas de nuvarande riskviktsgolven för exponeringar som är säkerställda med kommersiella fastigheter inom ramen för pelare 2 bort.

Nivåerna på riskviktsgolven är

- 35 procent genomsnittlig riskvikt för en banks samtliga svenska företagsexponeringar med säkerhet i kommersiella fastigheter
- 25 procent genomsnittlig riskvikt för en banks samtliga svenska företagsexponeringar med säkerhet i kommersiella bostadsfastigheter.

2.2 Remissinstansernas synpunkter

Riksbanken stödjer FIs förslag att införa ett nytt riskviktsgolv för exponeringar som är säkerställda med kommersiella fastigheter. Att riskviktsgolvet införs som ett pelare 1-krav är enklare, ökar transparensen och underlättar jämförbarheten mellan banker internationellt sett. Riksbanken bedömer, likt FI, att bankernas exponeringar mot den kommersiella fastighetssektorn innebär stora risker för det finansiella systemet och att det därför är viktigt att tillämpa ett riskviktsgolv för att säkerställa att kapitalkraven för denna typ av exponeringar är tillräckliga.

Riksgälden menar att förslag till ett nytt riskviktsgolv för exponeringar som är säkerställda med kommersiella fastigheter innebär att svenska kreditinstituts motståndskraft mot risker kopplade till sådan utlåning förblir intakt. Ur det perspektivet har Riksgälden inga invändningar mot förslaget.

Förslaget medför dock att det krav på efterställning som Riksgälden ställer som en del av de så kallade MREL-kraven minskar. Minskningen är relativt liten men bör ses i ljuset av att efterställningskravet minskade 2021 då det reviderade krishanteringsdirektivet, BRRD II, genomfördes i svensk rätt. En lägre andel efterställda kvalificerade skulder riskerar att försvåra genomförandet av resolution. För Riksgäldens uppdrag i övrigt bedöms effekterna av förslaget vara begränsade.

Svenska bankföreningen anser att bankernas kapitalkrav ska vara baserade på risk och att konstruktionen med generella riskviktsgolv är olämplig. Portföljer som består av exponeringar med kommersiella fastigheter är långt ifrån homogena vilket medför att riskviktsgolv blir extra olämpliga.

Bankföreningen konstaterar att när FI år 2020 införde riskviktsgolvet för exponeringar säkerställda med kommersiella fastigheter inom pelare 2, byggde argumentationen främst på att inspektionen ansåg att det för dessa exponeringar fanns brister i bankernas IRK-modeller och att de institutsspecifika riskerna var förhöjda. Bankföreningen menar att en logisk konsekvens av pelare 2-krav med hänvisning till brister i interna modeller är att grunden för ett sådant krav försvinner för den enskilda banken så snart FI beviljat godkännande för nya modeller som uppfyller alla krav på sådana modeller. Pelare 2-åtgärden från 2020 bör således enligt föreningen betraktas och förstås som en temporär åtgärd i väntan på godkännande för respektive bank.

Bankföreningen anser att FI i den nu aktuella remisspromemorian helt bytt argumentationslinje och att de nya riskviktsgolven i pelare 1 införs huvudsakligen för att man ser att den kommersiella fastighetssektorn innebär stora risker för det finansiella systemet. Enligt artikel 458 i tillsynsförordningen är artikeln tillämplig när den utsedda myndigheten identifierar förändringar i intensiteten i makrotillsynsrisker eller systemrisker. Bankföreningen anser att FI bör förtydliga de förändringar i intensitet i makrotillsynsrisker eller systemrisker som motiverar den föreslagna åtgärden. Bankföreningen efterfrågar vidare en samlad bild av FIs argumentation kring alla systemriskmotiverade kapitalkrav och ifrågasätter den totala nivån på dessa krav för svenska banker.

Bankföreningen anser att skrivningen i remisspromemorian om att riskviktsgolvet kan fungera som en brygga vid infasningen av det aktuella bankpaketets föreslagna så kallade output-floor är oroväckande. Föreningen anser att formuleringen implicerar att det finns andra syften bakom den föreslagna åtgärden än sådana som anges i artikel 458 i tillsynsförordningen och dessutom att den indikerar att åtgärden avses vara betydligt längre än de två år som artikeln medger.

Bankföreningen är, i motsats till FI, av uppfattningen att SME-rabatten enligt artikel 501 i tillsynsförordningen ska tillämpas på det tillkommande riskexponeringsbeloppet. Bankföreningen menar att effekten av FIs ståndpunkt blir ologisk då den effektiva riskvikten blir högre ju lägre den faktiska riskvikten är, återspeglad i underliggande riskvikt.

Bankföreningen anser att det är motsägelsefullt att pelare 2-vägledningen ökar till följd av den föreslagna åtgärden. Detta införande av riskviktsgolv i pelare 1

innebär att volatiliteten i riskvägda tillgångar för portföljen i fråga försvinner samt att volatiliteten i totala riskvägda tillgångar därmed minskar och behovet av pelare 2-vägledning således konceptuellt minskat.

Bankföreningen vill även påtala att de banker som omfattas av den föreslagna åtgärden som grupp kommer att missgynnas i relation till den nuvarande situationen, då de totala riskvägda exponeringarna ökar, vilket negativt påverkar två av riskindikatorerna för både resolutionsavgift och insättningsgaranti.

Sparbankernas Riksförbund avstyrker förslaget. Förbundet delar FI:s bedömning att riskerna med utlåning av det aktuella slaget generellt sett har ökat. Förbundet finner dock inte att förslaget redovisar de bedömningar som FI behöver redovisa för de europeiska myndigheterna när det kommer till orsaker till att riskerna skulle utgöra ett hot mot den finansiella stabiliteten och en förklaring till varför inte effekterna av riskerna kan motverkas av andra medel och menar därför att det saknas tillräcklig motivering i remisspromemorian.

Förbundet är av uppfattningen att de risker med exponeringar mot kommersiella fastigheter som FI vill motverka borde kunna hanteras inom ramen för de nya reglerna om vägledning i pelare 2.

Finansbolagens förening uppger att promemorian på vissa punkter ger intrycket av att andra motiv än de som framgår av artikel 458 ligger till grund för förslaget då det talas om en brygga vid infasning av bankpaketets så kallade output floor, och att åtgärden utifrån de egentliga motiven skulle kunna bli kvar under en längre tid än de två år som medges.

Finansbolagen anser vidare i motsats till FI att SME-rabatten enligt artikel 501 i tillsynsförordningen ska tillämpas på det totala beloppet av riskvägda tillgångar för aktuella exponeringar, såväl den underliggande som den tillkommande.

2.3 Risker i bankernas utlåning till kommersiella fastigheter

FI har lyft den kommersiella fastighetssektorn som en av de största sårbarheterna för den finansiella stabiliteten i Sverige¹⁰. Sektorn är stor och nära sammankopplad med både realekonomin och det finansiella systemet. Dessutom är sektorn viktig för många finansmarknadsaktörer, som investeringsfonder, försäkringsföretag, pensionsfonder och kreditinstitut. Historiskt har den kommersiella fastighetssektorn, både i Sverige och i andra länder, spelat en betydande roll i större finanskriser. Den svenska banksektorn har stora exponeringar mot fastighetssektorn, och fastighetsföretagen är bankernas största låntagargrupp bland de icke-finansiella företagen.

¹⁰ Se till exempel FI:s senaste stabilitetsrapport ”[Stabiliteten i den finansiella systemet](#)”.

Fastighetsföretagen har dessutom ökat sina skulder mest av alla företag i Sverige de senaste åren.

Även om banklån fortfarande är den största finansieringskällan för de flesta fastighetsföretag har upplåningen via kapitalmarknaden blivit allt viktigare. Mellan 2012 och 2022 ökade lånefinansieringen via kapitalmarknaden från omkring 10 till 35 procent av fastighetsföretagens skulder. Det har lett till att kapitalförvaltare, bland annat fonder i Sverige och utlandet samt försäkrings- och pensionsföretag, har blivit mer exponerade mot fastighetssektorn. Denna utveckling innebär att fastighetsföretagen nu är mer sammanlänkade med hela den finansiella sektorn jämfört med tidigare. Eventuella störningar kan därför lättare sprida sig till och inom det finansiella systemet.

Svensk ekonomi har under en lång period befunnit sig i ett unikt läge med mycket låga räntor och hög tillväxt. Det har gynnat fastighetsföretagen, som har haft en god intjäning och låga finansieringskostnader. Denna utveckling har drivit upp fastighetsvärdena avsevärt, vilket har lett till att fastighetsföretagen har kunnat låna allt mer för att finansiera ökade fastighetsförvärv och projektinvesteringar. Eftersom fastighetspriserna har ökat mer än skulderna så har belåningsgraderna gått ner och är relativt låga. Men fastighetsföretagens skulder är stora, särskilt i förhållande till företagets intjäning och kassaflöde. Och många fastighetsföretags skulder är anpassade till en mycket låg ränta, vilket gör att flera kan få problem när räntorna stiger och konjunkturen viker. En försämrad lönsamhet kan även leda till betydande anpassningar i fastighetspriserna och därmed göra att belåningsgraderna stiger. Sammantaget gör de stora skulderna att fastighetsföretagen är känsliga för störningar som förändrade finansieringsvillkor eller ett sämre konjunkturläge.

FI:s analyser visar att många fastighetsföretag kan få problem i ett stressat scenario. Betalningsproblem och obestånd hos fastighetsföretagen kan medföra kreditförluster för bankerna och reducera deras kapital. Eftersom fastighetsföretagen även lånar betydande belopp på penning- och kapitalmarknaden, kan det uppstå problem att omsätta förfallande marknadsupplåning om investerare blir mindre villiga att köpa fastighetsföretagens obligationer och certifikat. För att ersätta förfallande marknadsfinansiering kan företagen då behöva låna mer hos bankerna. Det skulle öka kreditriskerna och kapitalbehovet för bankerna. Om bankerna på detta sätt skulle drabbas av både kreditförluster och ökande kapitalbehov för sin fastighetsexponering riskerar deras kapitalstyrka att försvagas. Eftersom de svenska bankerna är starkt sammankopplade, kan problem i en bank snabbt sprida sig till andra banker och därmed bli ett hot mot hela det finansiella systemet.

Även om bankernas problem inte skulle bli fullt så omfattande kan de komma att försöka förbättra sin försvagade finansiella ställning genom att dra ned på kreditgivningen till övriga sektorer i ekonomin. Om utlåningen till kreditvärdiga hushåll och icke-finansiella företag på detta sätt skulle minska, påverkar det den ekonomiska tillväxten negativt. Det kan fördjupa en

konjunktturnedgång och i förlängningen påverka den finansiella stabiliteten. Det är därför nödvändigt att bankerna håller tillräckligt mycket kapital för förlustrisken i sin utlåning.

FI beskriver ovan utvecklingen av systemrisker och orsaker till att riskerna skulle utgöra ett hot mot den finansiella stabiliteten. FI delar därför inte Bankföreningens synpunkt att FI bör förtydliga de förändringar i intensitet i makrotillsynsrisker eller systemrisker som motiverar den föreslagna åtgärden. FI delar heller inte Sparbankernas Riksförbunds synpunkt att det saknas tillräcklig motivering av orsaker till att riskerna skulle utgöra ett hot mot den finansiella stabiliteten.

2.4 Riskviktsgolv baserade på artikel 458 ger ökad motståndskraft och konkurrensneutralitet

Riskviktsgolv baserade på artikel 458 i tillsynsförordningen är en transparent åtgärd. Det är relativt tydligt hur åtgärden fungerar och vilka dess effekter är. Vidare så syftar artikel 458 till att skydda realekonomin och det finansiella systemet från negativa konsekvenser som kan komma från ökade systemrisker. Det innebär att åtgärden är väl lämpad att hantera de ökade systemrisker som vi ser i och med att sammankopplingen mellan fastighetsbranschen och finansbranschen ökar. Riskviktsgolvet skulle även kunna fungera väl under perioden som det kommande schablongolvet fasas in, som en brygga, för att undvika onödigt volatilitet i bankernas riskexponeringsbelopp (REA) på grund av att riskviktsgolven i pelare 2 tas bort.

Med anledning av att Bankföreningen och Finansbolagens Förenings framfört att vissa formuleringar i FI:s remisspromemoria skulle tyda på att det finns andra syften bakom införandet av åtgärden än sådana som anges i artikel 458 i tillsynsförordningen, vill FI understryka att syftet med åtgärden är att hantera de systemrisker som beskrivs i remisspromemorian, i enlighet med artikel 458. Anledningen till att FI nämner schablongolvet är att belysa kommande regelverk som kan påverka bankernas riskvikter och därmed också effekten och nödvändigheten av riskviktsgolven.

Det finns andra makrotillsynsverktyg som också hanterar systemrisker och som kan riktas mot specifika sektorer, till exempel den sektorspecifika systemriskbufferten (SSYRB). Men svenska bankers riskvikter varierar¹¹ och kan komma att variera än mer under den period som IRK-översynen pågår eftersom bankernas nya modeller godkänns vid olika tidpunkter. FI anser därför inte att en sektorspecifik systemriskbuffert är lämplig i dagsläget eftersom variationen i bankernas riskexponeringsbelopp och riskvikter innebär att det är svårt att kalibrera nivån på bufferten. För att motsvara effekten som

¹¹ Mellan 14,6 och 19,4 procent för kommersiella fastigheter samt mellan 10,2 och 17,9 för kommersiella bostadsfastigheter för storbankerna per kvartal 1 år 2022.

nuvarande riskviktsgolv ger i ökat riskexponeringsbelopp och kapitalkrav skulle det krävas sektorsspecifika buffertar på mellan 20 och 40 procent när det kommer till kommersiella fastigheter samt mellan 10 och 25 procent för kommersiella bostadsfastigheter.

Sparbankernas Riksförbund anger att det i remisspromemorian saknas en förklaring till varför inte effekterna av riskerna kan motverkas av andra medel. Enligt artikel 458.2.c behöver FI ange en förklaring till varför ett antal angivna andra åtgärder är mindre lämpliga och effektiva. FI har utöver det som nämns om den sektorspecifika systemriskbufferten ovan, mer i detalj förklarat detta i den underrättelse som FI skickat till EU-kommissionen och ESRB. Riksförbundet är dessutom av uppfattningen att de risker med exponeringar mot kommersiella fastigheter som FI vill motverka borde kunna hanteras inom ramen för de nya reglerna om vägledning i pelare 2. FI delar inte den synpunkten då pelare 2-vägledningen enligt regelverket inte ska användas för att hantera de systemrisker som bankernas relevanta exponeringar för med sig.

Det är i dagsläget främst de tre svenska storbankerna (Skandinaviska enskilda banken [SEB], Handelsbanken och Swedbank) som har riskvikter som understiger riskviktsgolven. Tabellen nedan visar genomsnittet av riskvikter samt exponeringsbelopp (EAD) för storbankerna, uppdelade på typ av fastighet och typ av internmetod som har använts. Med den avancerade internmetoden får bankerna själva uppskatta både sannolikhet för fallissemang (PD) och förlust givet fallissemang (LGD). I den grundläggande metoden bestäms LGD av föreskrivna värden. De svenska storbankerna använder den avancerade internmetoden för majoriteten av sin utlåning till den kommersiella fastighetssektorn. Den avancerade internmetoden ger för de svenska bankerna i dagsläget betydligt lägre riskvikter än den grundläggande internmetoden.

Tabell: Riskvikter och exponeringar, fördelade på typ av kreditriskmetod och typ av fastighet

	Kommersiella fastigheter		Kommersiella bostadsfastigheter		Totalt	
Typ av internmetod	Riskvikt (%)	EAD (mnkr)	Riskvikt (%)	EAD (mnkr)	Riskvikt (%)	EAD (mnkr)
Avancerad internmetod	17 %	423 021	13 %	387 421	15 %	810 442
Grundläggande internmetod	38 %	1 456	38 %	1 290	38 %	2 746
Totalt	17 %	424 477	13 %	388 711	19 %	813 188

Källa: FI.

Utöver de tre storbankerna har även SBAB, Länsförsäkringar Bank och vissa andra banker tillstånd för internmetoden för exponeringar mot fastighetssektorn. FI bedömer att effekten av den föreslagna åtgärden för dessa mindre banker blir förhållandevis liten eller uteblir eftersom de redan har

riskvikter för sina fastighetsexponeringar som ligger mycket nära golven eller överstiger dem.

Ett riskviktsgolv inom ramen för artikel 458 säkerställer även att utländska kreditinstituts exponeringar med säkerhet i svenska kommersiella fastigheter kan omfattas av riskviktsgolvet. Enligt artikel 458.8 kan FI be ESRB att utfärda en rekommendation till andra medlemsländer om att erkänna (reciprocera) den svenska åtgärden.¹² Det säkerställer att samma makrotillsynsåtgärd gäller för samma typ av exponering i ett land, oberoende av kreditinstitutets hemvist. Nordea Bank och Danske Bank har båda exponeringar med säkerhet i kommersiella fastigheter via filialer i Sverige. Baserat på den information som vi har så ligger dessa filialers riskvikter i nuläget över eller nära de tänkta nivåerna för de svenska riskviktsgolven, så effekten av ett erkännande väntas i dagsläget inte bli stor. Detta kan dock ändras över tid och FI har ansökt om att ESRB utfärda en rekommendation till andra medlemsländer om att erkänna den svenska åtgärden.

Bankföreningen efterfrågar en samlad bild av FI:s argumentation kring alla systemriskmotiverade kapitalkrav och ifrågasätter den totala nivån på dessa krav för svenska banker. FI anser att en argumentation om alla systemmotiverade kapitalkrav ligger utanför införandet och motiveringen av denna åtgärd. Det kan dock nämnas att det i regelverket finns bestämmelser som säkerställer att olika åtgärder inte överlappar varandra. Dessutom är det aktuella riskviktsgolvet den enda åtgärd som specifikt riktar sig mot exponeringar med säkerhet i kommersiella fastigheter.

2.5 Den kommersiella fastighetssektorn

FI definierar generellt den kommersiella fastighetsmarknaden som fastigheter som ägs för att generera intäkter genom uthyrning till hyresgäster.¹³ Kreditrisken i utlåningen till fastighetsägare påverkas av vilken typ av fastighet som utlåningen avser, eftersom olika typer av fastigheter är mer eller mindre sårbara mot störningar av olika slag. Vi bedömer att fastigheter som är avsedda för uthyrning kan innebära större ekonomiska risker för fastighetsägarna och deras finansiärer än innehav av fastigheter för andra ändamål, som lokaler för egen verksamhet eller privata bostäder.

Att känsligheten för störningar varierar beror på att fastigheterna skiljer sig åt vad gäller bland annat läge, storlek, användning och sammansättning av hyresgäster. Dessa faktorer påverkar stabiliteten i lokalefterfrågan och därmed hyresintäkterna. Fastigheter som används till kontor, detaljhandel och industrier är till exempel ofta känsligare för en konjunkturedgång än

¹² För kapitalkrav i pelare 2 är det möjligt att på frivillig basis begära och uppnå erkännande inom ramen för tillsynskollegier.

¹³ Beskrivs även i promemorian "[Ökade kapitalkrav för banklån till kommersiella fastigheter](#)" när riskviktsgolven infördes i pelare 2.

samhälls- och bostadsfastigheter, där hyresintäkter och uthyrningsgrad tenderar att vara stabilare över tid. Samhällsfastigheter har ofta långa hyreskontrakt och hyresgäster med hög kreditvärdighet (stat, region eller kommun). Även uthyrningen i bostadsfastigheter är i regel stabil. Hyresgästerna är hushåll som behöver bostad och sällan slutar betala hyra för sitt boende även vid inkomstbortfall eller ökande kostnader. Rörligheten på hyresbostadsmarknaden är inte heller stor. Kontors-, detaljhandels- och industrifastigheter innebär en större finansiell risk, eftersom hyresgästerna i regel är företag. För sådana hyresgäster påverkas både behovet av lokaler samt viljan och förmågan att betala hyra av hur det går för företaget. Eftersom företagens resultatutveckling i regel är kopplad till den makroekonomiska utvecklingen är intjäningen och vakansgraden i dessa typer av fastigheter beroende av konjunkturen.

2.6 Ett riskviktsgolv för exponeringar mot kommersiella fastigheter och kommersiella bostadsfastigheter

2.6.1 Definition av berörd portfölj

Den portfölj som omfattas av åtgärden är exponeringar med direkt eller indirekt säkerhet i svensk fastighet för kommersiellt syfte i exponeringsklassen företag.¹⁴ Åtgärden avser exponeringar vars riskvägda exponeringsbelopp beräknas enligt internmetoden och hanteras enligt artikel 147.2 c i tillsynsförordningen. Med svensk fastighet som innehas i kommersiellt syfte avses följande:

- Kommersiella fastigheter
Fastigheter fysiskt belägna i Sverige som hyrs ut i kommersiellt syfte för att ge en hyresinkomst. Exempelvis kontor, butiker, lager, industrier, hotell och samhällsfastigheter.
- Kommersiella bostadsfastigheter
Flerbostadsfastigheter fysiskt belägna i Sverige som hyrs ut i kommersiellt syfte för att ge en hyresinkomst, där antalet bostäder i fastigheterna överstiger tre.

Följande fastigheter omfattas inte av åtgärden:

1. jord- och skogsbruksfastigheter
2. fastigheter som ägs direkt av kommuner, stater och regioner¹⁵
3. fastigheter där mer än 50 procent av fastigheten används för egen verksamhet (inte uthyrning)
4. flerbostadsfastigheter där syftet med fastigheten inte är kommersiellt (till exempel bostadsrättsföreningar) eller där antalet bostäder är tre eller färre..

¹⁴ Med indirekt säkerhet menas när en annan säkerhet än pant i fastighet används för att finansiera en fastighet för kommersiellt syfte (till exempel pant i aktier).

¹⁵ Fastigheter som ägs av bolag som i sin tur ägs av stat, kommuner eller regioner ska dock inte exkluderas.

I de fall en exponering räknas till flera säkerheter ska endast den del av exponeringen som gäller finansiering av fastighet för kommersiellt syfte inkluderas.

2.6.2 Beräkning av tillkommande riskvägda tillgångar

Åtgärden avser den exponeringsviktade genomsnittliga riskvikten. Den beräknas genom att portföljens riskvägda exponeringsbelopp divideras med exponeringsbeloppet (EAD).

För kommersiella fastigheter:

$$\begin{aligned} & \text{Tillkommande riskvägda tillgångar enligt artikel 458} \\ & = EAD \times (35 \% - \text{aktuell riskvikt}) \end{aligned}$$

För kommersiella bostadsfastigheter:

$$\begin{aligned} & \text{Tillkommande riskvägda tillgångar enligt artikel 458} \\ & = EAD \times (25 \% - \text{aktuell riskvikt}) \end{aligned}$$

Institutets aktuella riskvikt ska baseras på riskexponeringsbelopp före den så kallade SME-faktorn enligt artikel 501 i tillsynsförordningen har tillämpats. Det innebär att det tillkommande riskexponeringsbeloppet blir lägre än om riskvikten hade baserats på riskexponeringsbeloppet efter faktorn har tillämpats. SME-faktorn ska inte tillämpas på det tillkommande riskexponeringsbeloppet.

Bankföreningen och Finansbolagen är av uppfattningen att SME-rabatten enligt artikel 501 i tillsynsförordningen ska tillämpas på det tillkommande riskexponeringsbeloppet. Bankföreningen anser att effekten av FIs ståndpunkt blir ologisk då den effektiva riskvikten blir högre ju lägre den faktiska riskvikten är, återspeglad i underliggande riskvikt.

SME rabatten får effekt på den underliggande riskexponeringsbeloppet, men inte på det tillkommande riskexponeringsbeloppet. FI menar att detta stämmer överens med utformningen av riskviktsgolven i Pelare 2. För FI är det viktigt att nivån på riskviktsgolven, liksom den motståndskraft de innebär, bibehålls.

2.6.3 Rapportering

De riskvägda tillgångar som tillkommer genom artikel 458 för både kommersiella fastigheter och kommersiella bostadsfastigheter ska rapporteras i mall C 02.00, rad 730 samt 710. Därmed påverkas även rad 010, "totalt riskvägt exponeringsbelopp", i samma mall av åtgärden.

2.6.4 Omfattning

De kreditinstitut som ska omfattas av åtgärden är de som har tillstånd att använda IRK-metoden och som har exponeringar med säkerhet i kommersiella

fastigheter.¹⁶ Åtgärden gäller för det enskilda institutet och dess konsoliderade situation.

Om ytterligare ett kreditinstitut skulle få tillstånd att använda IRK-metoden för att beräkna kapitalkravet för exponeringar med säkerhet i kommersiella fastigheter, kommer även detta kreditinstitut att omfattas av åtgärden. Kreditinstitut som använder schablonmetoden för att beräkna kapitalkravet för kreditrisk omfattas inte.

FI har bitt ESRB att utfärda en rekommendation om erkännande av åtgärden för att säkerställa att kravet även omfattar utländska filialer och direkta exponeringar.

2.6.5 *Ikraftträdande*

Åtgärden träder i kraft den 30 september 2023.

3 **Åtgärdens konsekvenser**

Följande avsnitt beskriver de effekter som FI:s beslut om att tillämpa riskviktsgolv genom artikel 458 i tillsynsförordningen bedöms leda till för enskilda kreditinstitut, för konkurrensen och marknaden samt för hushållen och samhällsekonomin. Effekterna baseras på uppgifter om bankernas kapitalkrav per kvartal 4 2022¹⁷.

FI bedömer att det främst är storbankerna som kommer att påverkas av riskviktsgolven. Utöver de tre storbankerna har även SBAB, Länsförsäkringar Bank och vissa sparbanker tillstånd för internmetoden för exponeringar mot fastighetssektorn. Vi bedömer att effekten av åtgärden för dessa banker blir förhållandevis liten eller att den uteblir.

3.1 **Effekter på kapitalkravet**

Kreditinstitutens samlade kapitalbehov påverkas inte materiellt i nominella termer av den åtgärd som FI inför. Det kapitalkrav som nu ska gälla inom ramen för pelare 1 för kommersiella fastigheter och kommersiella bostadsfastigheter, motsvaras av det riskviktsgolv i pelare 2 som utgår.

I nominella termer bedömer FI att påverkan på det totala kapitalkravet är begränsad för de institut som omfattas av åtgärden. Som ett resultat av hur åtgärden är utformad ökar riskvikten för de svenska relevanta exponeringarna i pelare 1 och därmed de riskvägda tillgångarna. Konsekvensen blir att de krav och buffertar som är baserade på de riskvägda tillgångarna stiger. Samtidigt minskar kapitalkravet i liknande utsträckning när befintliga pelare 2-krav på

¹⁶ Även utländska kreditinstituts dotterbolag belägna i Sverige omfattas.

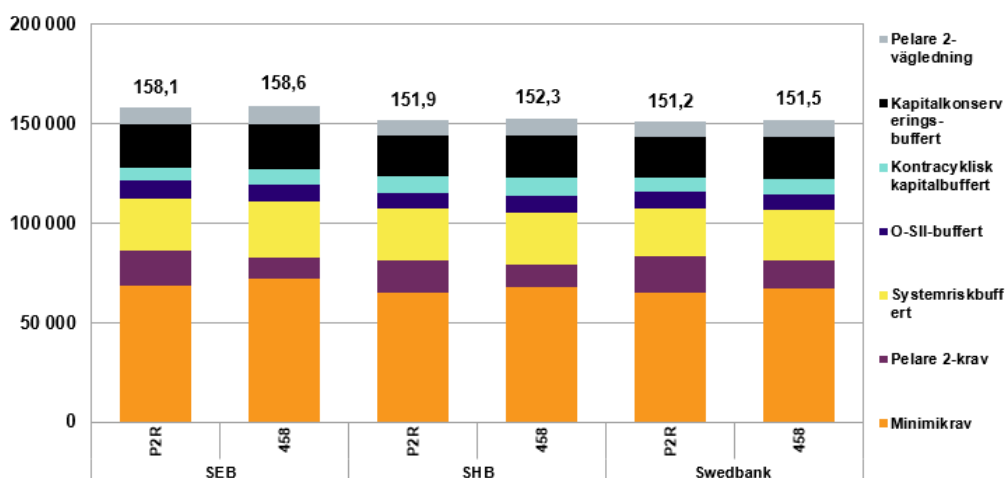
¹⁷ [De svenska bankernas kapitalkrav, fjärde kvartalet 2022.](#)

35 procent för kommersiella fastigheter respektive 25 procent för kommersiella bostadsfastigheter tas bort. En skillnad i beräkningen blir hanteringen av pelare 2-vägledningen (P2G). I pelare 2-påslaget inkluderades inte pelare 2-vägledningen i beräkningen av kapitalkravet. När artikel 458 används och riskexponeringsbeloppet ökar så kommer även pelare 2-vägledningen i nominella belopp att öka, om man antar att pelare 2-vägledningen i procentuella termer förblir oförändrad.¹⁸ Kapitalkraven för de tre storbankerna ökar till följd av detta med sammanlagt cirka 1 miljard kronor, motsvarande 0,2 procent av det totala kapitalkravet. Diagram 1 illustrerar denna effekt på det totala kapitalkravet.

Bankföreningen anser att det är motsägelsefullt att pelare 2-vägledningen ökar till följd av den föreslagna åtgärden. Detta införande av riskviktsgolv i pelare 1 innebär att volatiliteten i riskvägda tillgångar för portföljen i fråga försvinner samt att volatiliteten i totala riskvägda tillgångar därmed minskar och behovet av pelare 2-vägledning således konceptuellt minskat.

Som nämns ovan så gör FI ett antagande i konsekvensanalysen att pelare 2-vägledningen hålls konstant i procent, det är alltså inte en given konsekvens. I fotnot 18 nedan så nämns också att en ökning av riskexponeringsbeloppet kan innebära att nivån på pelare 2-vägledningen minskar.

Diagram 1. Förväntad effekt på totalt kapitalkrav (i miljarder kronor)



Källa: FI

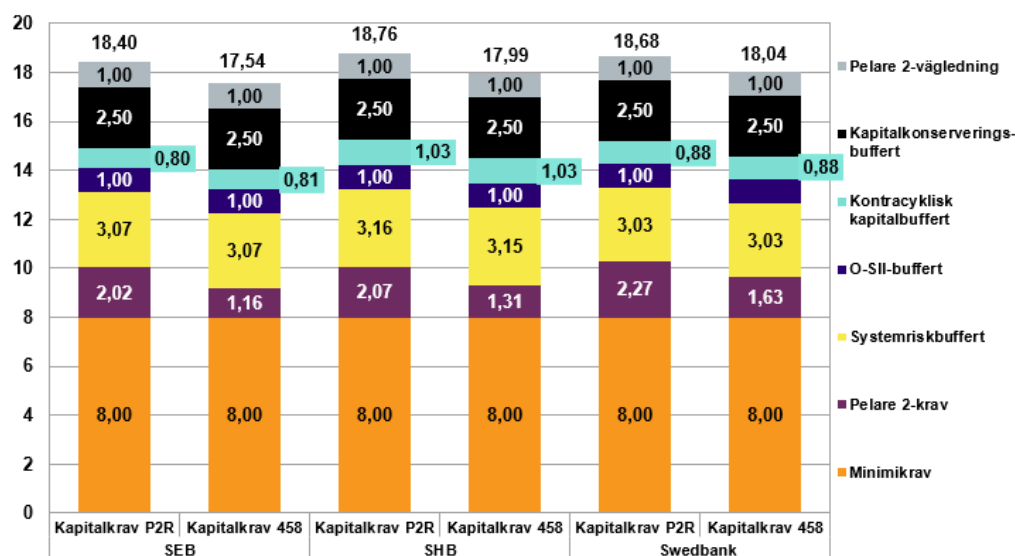
Det totala kapitalkravet uttryckt i procent av de riskvägda tillgångarna kommer att minska till följd av den åtgärd som FI inför (se diagram 2). Minskningen är huvudsakligen en effekt av att riskviktsgolvet, som införs enligt artikel 458 i tillsynsförordningen, ökar de riskvägda exponeringsbeloppen – det vill säga nämnaren i kapitalrelationen – samtidigt som pelare 2-krav tas bort. Hur stor

¹⁸ Ökning av riskexponeringsbeloppet kan innebära att nivån på pelare 2-vägledningen minskar.

effekten blir för respektive kreditinstitut beror på andelen kommersiella fastigheter och kommersiella bostadsfastigheter i balansräkningen. De kreditinstitut som har en större andel exponeringar med säkerhet i kommersiella fastigheter kommer att få en mer påtaglig minskning. Dessutom kan genomslaget det svenska kontracykliska buffertvärdet har på det institutspecifika kontracykliska buffertvärdet variera för de olika instituten.

Samma resonemang gäller kreditinstitutens redovisade kapitalrelationer. Dessa kommer att sjunka när de riskvägda tillgångarna stiger, till följd av högre riskvikter för exponeringar med säkerhet i kommersiella fastigheter i pelare 1.

Diagram 2. Förväntad effekt på totalt kapitalkrav (procent av riskvägda tillgångar)



Källa: FI

Den åtgärd som FI inför har sammanfattningsvis en begränsad effekt på kapitalkraven i kronor räknat. Åtgärden innebär att kravet ska fortsätta att uppfyllas med en hög andel kärnprimärkapital, cirka 80 procent för storbankerna. Vidare innebär den att svenska kreditinstitut även i fortsättningen kommer att vara motståndskraftiga i förhållande till risker kopplade till utlåning med säkerhet i kommersiella fastigheter.

Åtgärden minskar däremot kapitalkraven och kapitalnivåerna uttryckt i procent av riskvägda tillgångar. Detta är en beräkningsteknisk effekt. Rent praktiskt innebär åtgärden att det kapitalkrav som tidigare ställdes genom riskviktsgolv för exponeringar med säkerhet i kommersiella fastigheter i pelare 2 nu ställs i pelare 1. Kravet i nominella belopp är alltså i allt väsentligt detsamma och innebär att svenska kreditinstitut redan uppfyller kraven.

3.2 Effekter på MREL – nedskrivningsbara skulder

Åtgärden kan få direkta eller indirekta konsekvenser under andra regelverk som ligger utanför FI:s direkta ansvarsområde. Ett exempel är minimikrav på nedskrivningsbara skulder (MREL-krav).¹⁹ Riksgälden beslutar om storleken på MREL-kravet. Av Riksgäldens publicerade metod för hur MREL-kraven är utformade framgår vilka delar av kapitalkravet som bedöms vara relevanta för att säkerställa förmågan till förlustabsorbering och återkapitalisering i resolution.²⁰

3.2.1 Effektivt MREL-krav

Givet den beräknade effekten av åtgärden, och utifrån Riksgäldens publicerade metod, kommer åtgärden inte påverka kreditinstitutens samlade effektiva MREL-krav nämnvärt. Kreditinstitutens effektiva riskvägda MREL-krav, som gäller från den 1 januari 2024, består av det riskvägda MREL-kravet plus det kombinerade buffertkravet.²¹

Det effektiva MREL-kravet, uttryckt i procent av de riskvägda tillgångarna, kommer att minskas med 1,5 procentenheter i snitt för de tre stora bankerna till följd av åtgärden. Uttryckt i kronor kommer åtgärden inte påverka det effektiva MREL-kravet nämnvärt. Detta reflekterar en kombination av det lägre procentuella MREL-kravet och det högre riskvägda tillgångarna.

3.2.2 Efterställningskrav

Det finns också ett delkrav för MREL-efterställning som Riksgälden beslutar. Givet den beräknade effekten av åtgärden, och utifrån Riksgäldens publicerade metod, kommer åtgärden att minska kreditinstitutens samlade effektiva efterställningskrav lite. Kreditinstitutens effektiva riskvägda efterställningskrav, som gäller från den 1 januari 2024, består av det riskvägda efterställningskravet plus det kombinerade buffertkravet.

Åtgärden kommer att minska det effektiva efterställningskravet uttryckt i procent av de riskvägda tillgångarna med 1,5 procentenheter i snitt för de tre stora bankerna. Uttryckt i kronor innebär det en minskning med cirka 8 miljarder kronor sammanlagt för de tre storbankerna, vilket motsvarar 1 procent av det effektiva efterställningskravet.

¹⁹ Minimum requirement for own funds and eligible liabilities.

²⁰ ["Kravet på kapitalbas och kvalificerade skulder \(MREL\) – MREL-policy", dnr RGR 2021/26, Riksgäldskontoret.](#)

²¹ Kombinerat buffertkrav består av kapitalkonserveringsbufferten, den kontracykliska kapitalbufferten och systembuffertar.

3.3 Effekter på resolutionsavgiften

Institut betalar årliga resolutionsavgifter till resolutionsreserven. Resolutionsavgifter tas ut till dess att reserven når målnivån. Hur stora de årliga uttagen blir, samt hur många år framöver som avgiften kommer att tas ut, beror dels på hur de garanterade insättningarna och de avgiftsskyldiga institutens avgiftsunderlag utvecklas, dels på den ränta som utgår på behållningen i reserven (baserad på Riksbankens styrränta). Den totala avgiften fördelas sedan mellan instituten.

Införandet av ett riskviktsgrolv för exponeringar med säkerhet i kommersiella fastigheter i pelare 1 kommer inte att påverka det totala årliga avgiftsuttaget för resolutionsavgiften. Däremot kan fördelningen av avgifterna mellan instituten komma att förändras i och med att ett antal av de riskindikatorer som ingår i avgiftsmodellen ändras. Eftersom avgiftsuttaget för 2024 kommer att baseras på 2022 års bokslut kommer den föreslagna åtgärden inte påverka resolutionsavgiften förrän 2025.

3.4 Effekter på avgiften till insättningsgarantin

Institut som omfattas av insättningsgarantin betalar en årlig avgift till garantimyndigheten (Riksgälden). Institutens avgifter till insättningsgarantin beräknas utifrån ett antal riskindikatorer och institutens garanterade insättningar den 31 december närmast föregående år.

På samma sätt som resolutionsavgiften, styrs den inbördes fördelningen av avgifterna för insättningsgarantin av ett antal riskindikatorer som kan komma att påverkas av FI:s åtgärd. Därför kan enskilda instituts avgifter komma att förändras. Totalt sett påverkas dock inte uttaget av avgifter för insättningsgarantin.²²

Bankföreningen påtalar att de banker som omfattas av den föreslagna åtgärden som grupp kommer att missgynnas i relation till den nuvarande situationen, då de totala riskvägda exponeringarna ökar, vilket negativt påverkar två av riskindikatorerna för både resolutionsavgiften och insättningsgarantin.

Som FI nämner ovan och som även Riksgälden påpekar i sitt remissvar så kan enskilda instituts avgifter förändras något men effekterna bedöms bli små.

3.5 Konsekvenser för konkurrensen och marknaden

Vi bedömer att åtgärdens effekter på konkurrensen och marknaden blir begränsade. Åtgärden har inte en materiell effekt på kapitalkraven i nominella

²² Det totala avgiftsuttaget uppgår till 0,1 procent av institutens totala garanterade insättningar.

belopp. Detta är en följd av hur åtgärden är utformad, där dagens utformning i pelare 2 är framtagen för att likna hur utfallet skulle ha blivit om golvet hade hanterats i pelare 1. De berörda kreditinstituten uppfyller redan kraven, som fortsatt ska uppfyllas med en hög andel kärnprimärkapital.

FI har ansökt om reciprocitet, det vill säga ömsesidigt erkännande av åtgärden (se avsnitt 1.4), genom ESRB så att andra EU-länder tillämpar åtgärden till institut som är bosatta i deras länder. På så sätt säkras likvärdiga förutsättningar för samtliga institut på marknaden.

3.6 Konsekvenser för samhället och konsumenterna

Åtgärden bidrar till en fortsatt stabilitet i det svenska finansiella systemet som är till nytta för samhällsekonomin i stort. Detta eftersom åtgärden upprätthåller kapitalkraven för alla kreditinstitut som lånar ut pengar till aktörer på den svenska kommersiella fastighetsmarknaden. Därmed säkerställer FI att de berörda kreditinstituten förblir motståndskraftiga. Ett kreditinstitut som är välkapitaliserat och har en god intjäning, har lättare att bära kreditförluster och kan i högre grad fortsätta att förse hushåll och icke-finansiella företag med krediter även i mer stressade perioder.

Eftersom åtgärden inte materiellt påverkar den totala kapitalnivån i nominella belopp, påverkas inte direkt nivån av kapital i banksystemet. Vi bedömer därför att de samhällsekonomiska kostnaderna, till exempel i form av påverkan på utlåningsräntor till hushåll och icke-finansiella företag, bör vara försumbara.

Man kan däremot också bedöma den föreslagna åtgärdens samhällsekonomiska kostnader jämfört med ett läge där de nuvarande riskviktsgolven för banklån till kommersiella fastigheter i pelare 2 inte fanns. Om man antar att högre kapitalkrav inte minskar bankernas kostnader för upplåning och att bankerna vältrar över den totala kostnadsökningen på de berörda kunderna bland fastighetsföretagen, bedömer vi att det ökade kapitalkravet till följd av den åtgärden till viss del kan påverka bankernas utlåningsräntor gentemot dessa företag. Som en indikation på påverkans storlek kan man se på FI:s tidigare bedömning av de nuvarande riskviktsgolven för banklån till kommersiella fastigheter i pelare 2.²³ Då bedömde FI att den effekten bör vara begränsad och att den genomsnittliga utlåningsräntan kommer att stiga med 0,15–0,30 procentenheter. En tidig utvärdering av hur FI:s riskviktsgolv påverkat bankernas fastighetsutlåning pekar på att effekterna till och med blev mindre.²⁴

²³ "Ökade kapitalkrav för banklån till kommersiella fastigheter", FI dnr 19-14171.

²⁴ Se Aranki, T., Blomqvist, K., Kvist, A., och Netzell, O., "Har FI:s riskviktsgolv påverkat bankernas fastighetsutlåning?", FI-analys 36, Finansinspektionen.

3.7 Konsekvenser för Finansinspektion

Åtgärden bedöms inte innebära några större förändringar av FI:s arbetsuppgifter eller ansvarsområde eftersom uppföljning och konsekvensbedömning bör kunna rymmas inom det ordinarie tillsynsarbetet.