

2023-04-25

Finansinspektionen
finansinspektionen@fi.se

Remiss – Riskviktsgolv för exponeringar med säkerhet i kommersiella fastigheter

Sammanfattning

Bankföreningen vill sammanfattningsvis lyfta följande avseende Finansinspektionens förslag till nytt riskviktsgolv för exponeringar som är säkerställda med kommersiella fastigheter:

- Konstruktionen med generella riskviktsgolv för kommersiella fastigheter ger osunda riskincitament och är därför olämplig.
- Finansinspektionen bör presentera en samlad bild av inspektionens argumentation kring samtliga systemriskmotiverade kapitalkrav, samt förtydliga de förändringar i intensiteten i makrotillsynsrisker eller systemrisker som motiverar den föreslagna åtgärden.
- SME-rabatten enligt artikel 501 i tillsynsförordningen ska tillämpas även på det av riskviktsgolvet tillkommande riskexponeringsbeloppet.
- Det är motsägelsefullt att pelare 2 vägledningen ökar till följd av den föreslagna åtgärden.

Konstruktion med riskviktsgolv

Bankföreningen anser att bankernas kapitalkrav ska vara baserade på risk. Riskbaserade kapitalkrav bidrar till att krediter med låg risk blir billigare och att krediter med hög risk blir dyrare. Därmed allokeras kapital på ett effektivt sätt mellan olika typer av investeringar, något som i sin tur både bidrar till högre ekonomisk tillväxt och till att stärka den finansiella stabiliteten. Bankföreningen är därför av uppfattningen att konstruktionen med generella riskviktsgolv är olämplig.

Ett generellt riskviktsgolv innebär att samtliga exponeringar i samtliga banker som omfattas av riskviktsgolvet ges samma effektiva riskvikt. Risken, och därmed motiverade riskvikter, skiljer sig dock åt såväl inom en banks portfölj som mellan olika banker. Portföljer som består av exponeringar säkerställda med kommersiella fastigheter är långt ifrån homogena. Skillnaderna i risk mellan olika exponeringar kan



vara väldigt stor till följd av till exempel skillnad i kundens kreditvärdighet, kreditens löptid, fastighetens värde i förhållande till exponeringen och dess geografiska läge samt kreditarrangemangets struktur i övrigt. Detta medför att riskviktsgolv blir extra olämpliga.

Generella riskviktsgolv ger upphov till osunda incitament. Finansiering av kunder och strukturer med låg risk missgynnas medan sådana med hög risk relativt sett premieras. På motsvarande sätt missgynnas banker med god riskhantering och låga risker. Konstruktionen med generellt riskviktsgolv riskerar därför enligt Bankföreningen att få negativ påverkan på den finansiella stabiliteten, tvärtemot det uttalade syftet med åtgärden.

De externa kapitalkrav som ställs på bankerna har stor betydelse. De kräver stora finansiella resurser som har en hög ekonomisk kostnad, antingen i form av avkastningskrav på eget kapital eller som högre kostnad för olika former av förlagslån. Utformningen av bankernas kapitalkrav har således en ofrånkomlig påverkan på bankernas agerande på marknaden.

Motivering och överväganden för det nya riskviktsgolvet

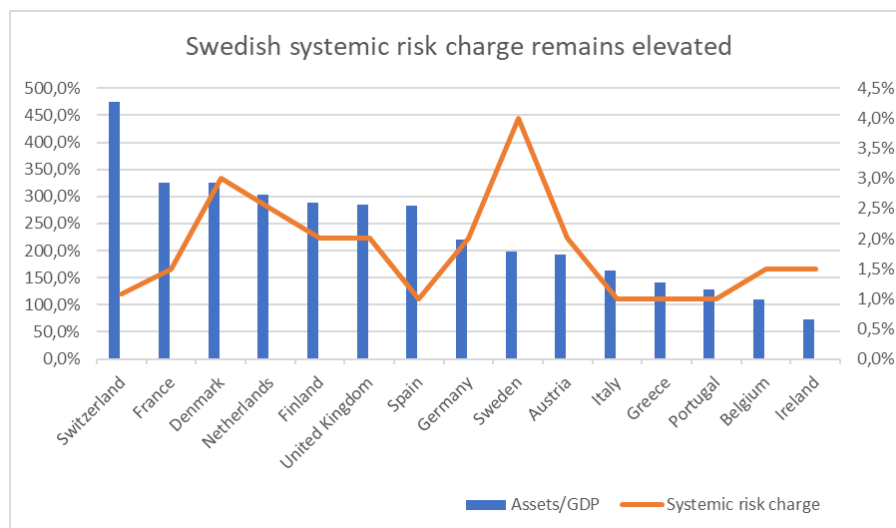
Finansinspektionen föreslår att det införs riskviktsgolv för exponeringar som är säkerställda med kommersiella fastigheter enligt artikel 458 i tillsynsförordningen. Åtgärden föreslås omfatta kreditinstitut som har tillstånd att använda den interna IRK-metoden. Samtidigt avser Finansinspektionen att ta bort de nuvarande riskviktsgolven för exponeringar som är säkerställda med kommersiella fastigheter som tillämpas inom ramen för pelare 2. Förändringen motiveras i huvudsak med att den kommersiella fastighetssektorn innebär stora risker för det finansiella systemet.

Bankföreningen konstaterar att när Finansinspektionen 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. Finansinspektionen ansåg därför att det inte var lämpligt att tillämpa artikel 458 i tillsynsförordningen eftersom den bestämmelsen är tillämplig på makrotillsyns- eller systemrisk.

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 Finansinspektionen beviljat godkännande för nya modeller som uppfyller alla krav på sådana modeller. Detta är även förtydligat i EBA:s riktlinjer för SREP, artikel 386 (EBA/GL/2022/03). Processerna för nya modeller till följd av EBA:s nya riktlinjer för PD/LGD-modeller, den så kallade IRK-översynen, är ännu pågående. Pelare 2-åtgärden från 2020 bör således betraktas och förstås som en temporär åtgärd i väntan på godkännande för respektive bank.

I den nu aktuella remisspromemorian har Finansinspektionen helt bytt argumentationslinje och hävdar att det nya riskviktsgolvet i pelare 1 införs huvudsakligen för att man ser att den kommersiella fastighetssektorn innebär stora risker för det finansiella systemet. Bankföreningen anser att det är förvånande att argumentationen bakom riskviktsgolvet har ändrats på detta sätt. Enligt lydelsen i tillsynsförordningens artikel 458 är denna tillämplig när den utsedda myndigheten identifierar förändringar i intensiteten i makrotillsynsrisker eller systemrisker. Det framgår inte av Finansinspektionens remisspromemoria vilka dessa förändringar är och när de skett som underbygger varför åtgärden är nödvändig just nu. Den beskrivning som görs av den kommersiella fastighetsmarknaden och dess relation till banksystemet är i grunden densamma som gjordes vid införandet av riskviktsgolvet inom pelare 2. Bankföreningen anser att Finansinspektionen bör förtydliga de förändringar i intensiteten i makrotillsynsrisker eller systemrisker som motiverar den föreslagna åtgärden.

De stora systemviktiga bankerna har generella systemriskrelaterade buffertar som träffar samtliga exponeringar på totalt 4 procent. En jämförelse mellan olika relevanta länder avseende storleken på sådana systemriskrelaterade buffertar visar att Sverige sticker ut på ett omotiverat sätt.



Källa: BIS, Nationella tillsynsmyndigheter

Dessutom har Finansinspektionen infört en positiv neutral nivå på 2 procent för det kontryckliga buffertvärdet som enligt myndigheten har sin grund i systemrisk. Denna åtgärd motiveras med ”En positiv neutral nivå innebär att höjningar upp till denna nivå inleds i ett tidigt skede av den finansiella cykeln, innan det finns tydliga indikationer på stigande systemrisker.” Vidare motiveras även riskviktsgolvet för bolåneexponering utifrån ett systemriskresonemang (FI dnr 21-16266). Till detta

kommer den nu föreslagna åtgärden. Det finns således flera lager av kapitalkrav motiverade med i grunden samma argument och därmed framstår det som att kapitalkraven dubbelräknas. Bankföreningen efterfrågar en samlad bild av Finansinspektionens argumentation kring alla dessa systemriskmotiverade kapitalkrav och ifrågasätter den totala nivån på dessa krav för svenska banker.

Vidare anser Bankföreningen att skrivningen i remisspromemorians avsnitt 1.4 första stycket om att riskviktsgolvet kan fungera som brygga vid infasningen av det aktuella bankpaketets föreslagna så kallade output-floor är oroväckande. Denna formulering implicerar att det finns andra syften bakom den föreslagna åtgärden än sådana som medges i tillsynsförordningens artikel 458. Dessutom indikerar den att åtgärden avses vara betydligt längre än de två år som artikeln medger.

Beräkning av tillkommande riskvägda tillgångar

Finansinspektionen skriver i remisspromemorian att SME-rabatten enligt tillsynsförordningens artikel 501 inte ska tillämpas på det tillkommande riskexponeringsbeloppet.

Bankföreningen är i motsats till Finansinspektionen av uppfattningen att SME-rabatten enligt artikel 501 i tillsynsförordningen ska tillämpas på det tillkommande riskexponeringsbeloppet.

Artikel 501 i tillsynsförordningen pekar uttryckligen på del tre avdelning II kapitel 2 och 3. För exponeringar som omfattas av ett riskviktsgolvet för IRK-exponeringar utgörs riskvikten enligt del tre avdelning II kapitel 3 av riskvikten enligt artikel 458. Notera att detta alltså är riskvikten före det att SME-faktorn appliceras. Detta är också konsistent med Finansinspektionens ståndpunkt att den tillkommande riskvikten ska beräknas som skillnaden mellan golvet och den underliggande riskvikten före det att SME-faktorn appliceras. SME-rabatten ska sedan enligt artikel 501 appliceras på riskvägda tillgångar som kommer ur del tre avdelning II kapitel 3. Således är det tydligt att SME-rabatten ska appliceras på det totala beloppet av riskvägda tillgångar för berörda exponeringar, såväl den underliggande som den tillkommande delen.

Detta stöds även av att Finansinspektionen, när myndigheten införde riskviktsgolvet för bolåneexponeringar, argumenterade tydligt för att tillkommande riskvägda tillgångar enligt artikel 458 var en del av kreditrisken. Myndigheten skrev: *"Genom att använda artikel 458 ökar riskvikterna i del tre, avdelning 2 i tillsynsförordningen och därmed de riskvägda tillgångarna för kreditriskexponeringarna."*

Ytterligare stöd för Bankföreningens syn finns i EBA:s argumentation i Q&A 2018_4220. Finansinspektionens förslag innebär att det tillkommande riskvägda exponeringsbeloppet ska räknas in vid beräkning av buffertkraven men det ska inte

räknas in vid beräkning av SME-rabatten. Enligt tillsynsförordningen och lagen om kapitalbuffertar ska båda beräkningarna göras baserat på riskvägda exponeringsbelopp enligt del tre, avdelning 2 i tillsynsförordningen. Det är således ologiskt att de totala riskvägda tillgångarna ska anses öka i de fall det leder till högre kapitalbuffertkrav med de ska inte anses öka vid beräkningen av SME-rabatten.

Bankföreningen vill även referera till Norska Finanstilsynet som införde ett riskviktsgolv för exponeringar säkerställda med kommersiella fastigheter 2021. De har varit tydliga med att SME-rabatten enligt artikel 501 även ska appliceras på det tillkommande beloppet av riskvägda tillgångar (<https://www.finanstilsynet.no/contentassets/e39e8aeff30042068ecbd6b0776eda64/minstekrav-til-risikovekt-for-utlan-til-eiendomsengasjementer2.xlsx>)

Bankföreningen konstaterar vidare att effekten av Finansinspektionens ståndpunkt blir ologisk. Exempelvis kommer en SME-kredit med underliggande riskvikt före SME-rabatt på 35% att få en effektiv riskvikt på 26,7% ($35\% * 0,7619$) medan en motsvarande kredit med underliggande riskvikt före SME-rabatt på 10% kommer ha en effektiv riskvikt på 32,6% ($10\% * 0,7619 + 25\%$). Således blir den effektiva riskvikten högre ju lägre den faktiska risken, återspeglad i underliggande riskvikt, är. Detta måste ses som en synnerligen osund konsekvens av Finansinspektionens ståndpunkt.

Åtgärdens konsekvenser

Finansinspektionen konstatera att en följeffekt av att riskviktsgolvet flyttar från pelare 2 till pelare 1 (artikel 458) är att pelare 2-vägledningen ökar i nominella termer.

Bankföreningen konstaterar att syftet med pelare 2-vägledningen är att bankerna ska hålla en extra marginal till sina kapitalkrav för att kunna hantera försämring i kapitaltäckningsgraden till följd av stress. Finansinspektionen beaktar här såväl effekt på minskad kapitalbas som ökade riskvägda tillgångar. Införande av riskviktsgolv i pelare 1 innebär att volatiliteten i riskvägda tillgångar för portföljen i fråga försvinner (så länge golvet är bindande) samt att volatiliteten i totala riskvägda tillgångar därmed minskar. Behovet av pelare 2-vägledning har således konceptuellt minskat. Bankföreningen anser att det är motsägelsefullt att pelare 2-vägledningen i stället ökar till följd av den föreslagna åtgärden.

Finansinspektionen konstaterar att införandet av ett riskviktsgolv för exponeringar med säkerhet i kommersiella fastigheter i pelare 1 inte kommer att påverka det totala årliga avgiftsuttaget för resolutionsavgiften eller insättningsgarantin. Däremot kan fördelningen av avgifterna mellan instituten komma att förändras i och med att ett antal av de riskindikatorer som ingår i avgiftsmodellen ändras.



Bankföreningen vill påtala att de banker som omfattas av den föreslagna åtgärden som grupp kommer att missgynnas i relation till nuvarande situationen, då de totala riskvägda exponeringarna ökar, vilket påverkar negativt två av riskindikatorerna för både resolutionsavgift¹ och insättningsgaranti².

SVENSKA BANKFÖRENINGEN

Hans Lindberg

Maria Olin

¹ "Kärnprimärkapitalkvot" samt "Riskviktade tillgångar/totala tillgångar"

² "Kärnprimärkapitalrelation" samt " Total riskexponering/Totala tillgångar"