

## Finansinspektionens direktionens beslut om tillämpning av makrotillsynsverktyg

På sitt sammanträde den 28 juni 2023 beslutade Finansinspektionens direktion hålla kvar det kontracykliska buffertkravet enligt 10 kap. 4 § i kreditinstitutslagen (610/2014) på 0,0 % och förlänga giltighetstiden för det beslut om sänkning av den maximala belåningsgraden som fattades den 28 juni 2021 med stöd av 15 kap. 11 § i kreditinstitutslagen. Genom beslutet sänktes den maximala belåningsgraden för andra nya bostadslån än förstagångslån med 5 procentenheter till 85 %.

Finansinspektionens direktion har också i enlighet med 10 kap. 4 d § i kreditinstitutslagen beslutat godkänna att det systemriskbuffertkrav som den norska makrotillsynsmyndigheten (Finansdepartementet) har infört för balansposter och åtaganden utanför balansräkningen hemmahörande i Norge tillämpas på finländska kreditinstitut till värdet 3,5 %. Kravet tillämpas på kreditinstitut vars riskvägda exponering mot Norge överstiger 5,0 miljarder norska kronor. På grund av överlappningen mellan de risker som täcks av det norska systemriskbuffertkravet och de risker som täcks av Finlands nationella systemriskbuffertkrav (kraven gäller samma exponeringar) ska kreditinstitutet enligt 10 kap. 9 § 3 mom. i kreditinstitutslagen endast uppfylla det högre av kraven. Kravet träder i kraft den 1 juli 2024.

Finansinspektionen har dessutom sett över de buffertkrav för andra systemviktiga kreditinstitut (O-SII) som infördes av Finansinspektionens direktion den 27 juni 2022 i enlighet med 10 kap. 8 § i kreditinstitutslagen. Översynen gav inte anledning till att ändra dessa buffertkrav och inget nytt beslut har således fattats i ärendet.

### Beslutsmotivering

#### ***Kontracykliskt buffertkrav***

Den finansiella konjunkturen har försämrats ytterligare och riskerna för överhettning av det finansiella systemet är enligt tillämpliga indikatorer obetydliga. Det primära riskmålet, dvs. trendavvikelsen avseende förhållandet mellan kreditstocken och BNP, var enligt preliminära uppgifter -20,6 procentenheter vid slutet av mars. Utvecklingen av hushållslån och hela den privata sektorns utlåning i förhållande till BNP har varit svag. Det finansiella stressindexet steg i mars på grund av turbulensen på finansmarknaden och prisfallet på bankaktier, men indexet har därefter åter sjunkit.

Av riskmåten tyder endast bytesbalansunderskottet, som speglar den externa balansen, på ökade sårbarheter. Det historiskt stora bytesbalansunderskottet 2022 förklaras delvis av värdeökningen på varuimporten till följd av högre energipriser. Den sammansatta indikatorn för bytesbalansunderskottet och förhållandet mellan kreditstocken och BNP

tyder inte på något samband mellan kreditykelns nivå och bytesbalansunderskottet.

Inte heller de övriga kompletterande riskmåten signalerar någon överhettning av kreditykeln. Enligt de senast observationerna har de reella bostadspriserna sjunkit i hela landet. Ökningen av banksektorns balansräkning i förhållande till BNP har mattats av. Enligt en samlad bedömning av de tillämpade riskmåten föreligger följaktligen inga grunder för tillämpning av det kontracykliska buffertkravet.

### ***Maximal belåningsgrad***

Utvecklingen på bostadsmarknaden låg i början av 2023 i stort sett i linje med utvecklingen i slutet av 2022. Konjunkturedgången blev varken väsentligt brantare eller väsentligt mildare jämfört med tidigare månader. Bostadshandeln var fortfarande betydligt lugnare i januari-april än under tidigare år. De nominella bostadspriserna sjönk i april 2023 jämfört med året förut och var i genomsnitt lägre i hela landet än vid slutet av 2022. Det fanns fler bostäder till salu i maj än ett år tidigare och försäljningstiderna var betydligt längre än för ett år sedan.

Beloppet av utestående bostadslån var i april 2023 något lägre än i september 2022, när det var som högst. Hushållen lyfte betydligt färre nya bostadslån i början av året. Hushållen uppskattas alltså huvudsakligen ha gjort regelbundna amorteringar på sina lån. I de flesta lånen kan dock den högre räntan ha minskat det månatliga avbetalningsbeloppet. Dessutom kan det ha blivit vanligare att ansöka om amorteringsfrihet, även om det inte finns några tecken på att amorteringsfrihet använts i mycket stor utsträckning.

Bostadshandeln blir i regel livligare på våren, men någon mycket snabb och kraftig återhämtning av handeln har tills vidare inte konstaterats, vilket bland annat förklaras av de stigande låneräntorna. Stigande räntorna bidrar till att minska låntagning. I slutet av 2022 och under första kvartalet 2023 lyfte hushållen färre och i genomsnitt mindre bostadslån än ett år tidigare.

De övriga egenskaperna hos och villkoren för nya bostadslån utvecklades i slutet av 2022 och början av 2023 på liknande sätt som under det föregående kvartalet. Andelen bostadslån med den största belåningsgraden (över 90 % för förstagångslån och över 80 % för andra lån) av nya bostadslån var under första kvartalet 2023 något mindre än under föregående kvartal och ett år tidigare. Andelen lån med löptider över 26 år och över 30 år av nya bostadslån var rekordhög i början av 2023, men framför allt andelen lån med en löptid över 30 år minskade i april.

Hushållens historiskt stora bostads- och totalskuld i förhållande till disponibla inkomster har redan länge identifierats som en av de främsta strukturella sårbarheterna i det finansiella systemet och någon väsentlig förändring av situationen väntas inte inom en nära framtid. Den långvariga ökningen av hushållsskulden vände aningen nedåt under andra halvåret 2022 och fortsatte under första kvartalet 2023. Hushållens

28.6.2023

FIVA/2023/744

Offentligt

skuldsättning ligger det oaktat på en hög nivå historiskt sett och överstiger tydligt nivån under 2007-2008 då räntorna senast steg och låg över den nuvarande nivån. Hushållen väntas huvudsakligen klara av sina skulder men vid behov dra in på konsumtionen. Hushållens situation och därmed läget i byggbranschen omges av risker, varför utsikterna för bostadsmarknaden alltför präglas av stor osäkerhet.

Vid kalibrering av den maximala belåningsgraden ska också utvecklingen av de cykliska riskerna för den finansiella stabiliteten beaktas. Dessa är beroende bland annat av den ekonomiska konjunkturen och konjunkturläget på bolånemarknaden. En betydande avmattning på bostadsmarknaden och i bostadsutlåningen skulle tala för att den maximala belåningsgraden återställs på den lagstadgade grundnivån. En lägre självfinansieringsandel (större bostadslån i förhållande till säkerheterna) skulle för sin del kunna stödja finansförmedlingen och verksamheten på bostadsmarknaden och därmed i någon mån minska den skadliga avmattningen i bostadshandeln, konsumtionen och ekonomin som helhet.

Utsikterna för bostadsmarknaden präglas dock fortfarande av stor osäkerhet och riskerna för ekonomin ligger allt mer på nedåtsidan. Om nedåtriskerna för ekonomin realiserar, skulle utsikterna för bostadsmarknaden fördystras ytterligare och hushållens förväntade lånebetalnings- och konsumtionsförmåga bli svagare. Ett beslut att hålla den maximala belåningsgraden kvar på den nuvarande nivån skulle bättre än lättnader i den maximala belåningsgraden garantera nya bolånetagare tillräckliga ekonomiska buffertar mot en sämre ekonomisk utveckling och sjunkande säkerhetsvärden.

Uppåtriskerna i konjunkturutvecklingen bör också beaktas, dvs. risken för att den normala efterfrågan på bostäder som dämpats upp under recessionen och den stora ekonomisk osäkerheten snabbt kan frigöras om recessionen blir kortvarig och försiktigheten på bostadsmarknaden avtar. I det förgångna har en sådan snabb återhämtning understötts av kraftigt sjunkande räntor (den globala finanskrisen) eller ett oförändrat lågt ränteläge (coronapandemin). Den maximala belåningsgraden bedöms ha liten inverkan på efterfrågan på bostäder och bostadslån i ett läge där konsumenternas förtroende för ekonomin är mycket svagt. Inverkan kan bli större sedan osäkerheten i ekonomin har skingrats.

Bolåneutvecklingen påverkas också av Finansinspektionens direktionens rekommendation om en maximal skuldbetalningskvot för bolånesökande, som trädde i kraft vid början av 2023, samt de lagstadgade begränsningarna av den maximala löptiden för bostadslån och bostadsbolagslån och det maximala beloppet av bostadsbolagslån som träder i kraft vid början av juli 2023. Den maximala belåningsgraden kommer dessutom att också bli tillämplig på eventuella nya bostadslån beviljade av andra långgivare än kreditinstitut. Effekten av dessa åtgärder på utlåningen bedöms antingen vara neutral eller leda till något skärpta utlåningsvillkor, vilket skulle minska behovet att sätta den maximala belåningsgraden över grundnivån. Genom att hålla den maximala belåningsgraden oförändrad stävjas hushållens alltför höga skuldsättning

och förstärks låntagarnas ekonomiska buffertar i överensstämmelse med ovan nämnda åtgärder.

Att hålla kvar den maximala belåningsgraden på den tidigare nivån kan också bedömas ligga i linje med de aktuella penningpolitiska målen. En justering av den maximala belåningsgraden för att stimulera utlåning och skuldsättning i ett läge med hög inflation och ekonomisk avmattning skulle inte ligga i linje med den nuvarande penningpolitiska hållningen.

På grund av osäkerheten i ekonomin och på bostadsmarknaden är det alltså nödvändigt att förebygga en ökning av sårbarheterna i samband med hushållens höga skuldsättning och säkerställa nya låntagares motståndskraft mot risker. Finansinspektionens direktionens beslut från juni 2021, som trädde i kraft i oktober 2021, att ändra den maximala belåningsgraden för andra bostadslån än förstagångslån till 85 % är således alltså motiverat för att begränsa ökningen av bostadslån som är stora i förhållande till säkerheterna och säkerställa nya låntagares motståndskraft mot risker. Den maximala belåningsgraden för förstagångsköpare ändras inte heller.

### **Godkännande av det norska systemriskbuffertkravet**

**Bakgrund** – Det norska finansministeriet, Finansdepartementet, som är makrotillsynsmyndighet i Norge beslutade i december 2020 att införa ett systemriskbuffertkrav på 4,5 % för att täcka kreditinstitutens norska exponeringar.

Europeiska systemrisknämnden (ESRB) publicerade i juni 2021 en rekommendation om tillämpning av åtgärderna på norska exponeringar i kreditinstituten i EES-länderna.<sup>1</sup> ESRB rekommenderade att EES-länderna godkänner åtgärderna. I rekommendationen konstaterades att innan den norska lagstiftningen har ändrats i enlighet med EU:s nya kreditinstitutsdirektiv (CRD 5), kan systemriskbuffertkravet godkännas på ett sätt som beaktar överlappningar eller skillnader mellan kapitalkraven i Norge och andra EES-länder.

I samband med godkännandet av de norska riskviktsgolven i augusti 2021 konstaterade Finansinspektionens direktion att ett beslut om godkännande av det norska systemriskbuffertkravet ännu inte fattas, eftersom Norge tillämpar en tidigare version av EU:s kreditinstitutsdirektiv (CRD 4) och Finland tillämpar den uppdaterade CRD 5-versionen.<sup>2</sup> Som ett problem upplevdes att det norska systemriskbuffertkravet motiveras delvis med risker som är förenade med enskilda instituts systemviktighet och som enligt CRD 5 endast ska täckas med O-SII-buffertkrav. Av den anledningen beslutade Finansinspektionens direkt-

<sup>1</sup> [https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/recommendations/2030/esrb.recommendation300430\\_amending\\_recommendation\\_esrb20152\\_on\\_the\\_assessment\\_of\\_cross-border\\_effects\\_of\\_and\\_voluntary\\_reciprocity\\_for\\_macroprudential\\_policy\\_measures~76f67e3de0.en.pdf](https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/recommendations/2030/esrb.recommendation300430_amending_recommendation_esrb20152_on_the_assessment_of_cross-border_effects_of_and_voluntary_reciprocity_for_macroprudential_policy_measures~76f67e3de0.en.pdf)

<sup>2</sup> [https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/fi/markkinoiden-vakaus/makrovakaus/mv\\_19082021/beslut\\_sv\\_19082021.pdf](https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/fi/markkinoiden-vakaus/makrovakaus/mv_19082021/beslut_sv_19082021.pdf)

28.6.2023

FIVA/2023/744

Offentligt

ion att det slutliga beslutet om tillämpning av det norska systemriskbuffertkravet på finländska kreditinstituts norska exponeringar ska fattas efter det att tillräckliga uppgifter om införlivandet av EU:s gällande kreditinstitutsdirektiv (CRD 5) med den norska lagstiftningen samt om hur dessa lagändringar och direktivets villkor tas i betraktande i grunderna för ställande och kalibreringen av det norska systemriskbuffertkravet finns att tillgå.

EU:s gällande kreditinstitutsdirektiv (CRD 5) införlivades med den norska lagstiftningen i juni 2022. Finansdepartementet uppdaterade sitt beslut om systemriskbuffertkravet den 16 december 2022 i enlighet med den reviderade lagstiftningen och notifierade EU-ländernas myndigheter om uppdateringen.<sup>3</sup> Villkoren enligt Finansinspektionens direktions beslut för beslutet om godkännande av det norska systemriskbuffertkravet uppfylldes således till följd av den nya norska lagstiftningen och det uppdaterade beslutet om kravet som fattades i december.

I sitt beslut i augusti 2021 konstaterade Finansinspektionens direktion att Finansinspektionen i regel följer ESRB:s rekommendation om ömsesidigt erkännande av det norska systemriskbuffertkravet. Enligt direktionen är ett ömsesidigt erkännande av makrotillsynsåtgärder i regel motiverat för att stärka makrotillsynspolitikens genomslagskraft och främja lika konkurrensvillkor.

**Finansdepartementets notifikation** - I sin notifikation i december 2022 motiverar Finansdepartementet införandet av ett systemriskbuffertkrav framför allt med i) hushållens skuldsättning, ii) bankernas stora kommersiella fastighetslåneavtal och iii) de starka kopplingarna mellan bankernas upplåning. Dessa är de viktigaste grunderna för ställande av kravet och kan betraktas som strukturella sårbarheter i hela kreditinstitutssektorn. Riskerna är oförändrade jämfört med det tidigare beslutet från december 2020. I det aktuella beslutet hänvisas utöver till de ovan nämnda grunderna också bland annat till banksektorns betydelse för ekonomin och koncentrationen inom banksektorn. Dessa sistnämnda grunder liknar grunderna för ställande av buffertkrav för andra systemviktiga kreditinstitut (O-SII-krav), men utgör emellertid inte någon väsentlig grund för att ställa systemriskbuffertkrav. I sin notifikation betonar Finansdepartementet att tyngdpunkten för kravet ligger på systemriskerna i hela banksystemet, medan bedömningen av O-SII-kraven fokuserar på betydande risker som hänför sig till enskilda banker, och konstaterar vidare att nivån av de norska O-SII-kraven har beaktats vid bestämningen av systemriskbuffertkravet. På grund av ovan nämnda faktorer bedömer Finansdepartementet sammantaget att systemriskbuffertkravet och O-SII-kraven inte är överlappande, fastän bägge kraven delvis gäller element i koncentrationsrisken.

Enligt Finansdepartementets bedömning och norska centralbankens (Norges Bank) analys är ett systemriskbuffertkrav på 4,5 % tillräckligt

<sup>3</sup> <https://www.regjeringen.no/contentassets/451c80afb04d47fcb959596b79bbb7b8/syrb-template-esrb.pdf>

28.6.2023

FIVA/2023/744

Offentligt

stort för att begränsa och förhindra ovan nämnda risker.<sup>4</sup> En realisering av riskerna skulle kunna leda till betydande negativa konsekvenser för det finansiella systemet och den reala ekonomin i Norge.

**ESRB:s åtgärder** - ESRB har analyserat motiveringarna till det tidigare norska systemriskbuffertkravet med ledning av Finansdepartementets notifikation om O-SII-kapitalkrav i september 2022. Notifikationen gavs, eftersom systemriskbuffertkravet och O-SII-kraven för vissa systemviktiga kreditinstitut i Norge sammanlagt överskrider 5,0 %, vilket i enlighet med CRD 5 förutsätter ett godkännande av EU/EES-myndigheterna. EFTA:s ständiga kommitté godkände i december 2022 ett samlat krav på över 5 % med stöd av ESRB:s bifallande utlåtande.

Till följd av Norges notifikation i december 2022 offentliggjorde ESRB den 13 april 2023 sin uppdaterade rekommendation om tillämpning av systemriskbuffertkravet på norska exponeringar i kreditinstitut i EES-länderna.<sup>5</sup> ESRB rekommenderar att EES-länderna godkänner det norska systemriskbuffertkravet på 4,5 % utan någon ny övergångsperiod.

**Finansinspektionens bedömning** - Finansinspektionen konstaterar att Finansdepartementets notifikation i enlighet med artikel 133.9 i kreditinstitutsdirektivet detaljerat beskriver grunderna för ställande av ett systemriskbuffertkrav enligt direktivet och innehåller de uppgifter enligt artikel 133.13 i direktivet som Finansinspektionen har tagit hänsyn till.

Hushållens skuldsättning, bankernas stora kommersiella fastighetslåneavtal och kopplingarna mellan bankernas upplåning utgör i enlighet med notifikationen primära grunder för införande av ett systemriskbuffertkrav. Sammantaget ligger systemriskerna på samma nivå som vid tidpunkten för det tidigare beslutet om systemriskbuffertkrav som fattades 2020. I enlighet med notifikationen är hushållens skuldsättningsgrad rekordhög precis som vid tidpunkten för det föregående beslutet, vilket gör hushållen sårbara för inkomstbortfall, stigande räntor och sjunkande bostadspriser. Om hushållen samtidigt minskar sin konsumtion, påverkar detta i enlighet med notifikationen företagets resultat och värdet av bankernas fordringar på företag, vilket utgör en risk för det finansiella systemet och ekonomin i Norge.

I enlighet med notifikationen motsvarar bankernas kommersiella fastighetslåneavtal ungefär hälften av all utlåning till företagssektorn. Under tidigare kriser har en betydande del av kreditinstitutens förluster härrört från kommersiella fastighetslåneavtal. De kommersiella fastighetslåneavtalens andel av norska kreditinstituts utlåning till företag har hållit sig stabil under de senaste åren.

<sup>4</sup> <https://www.norges-bank.no/en/news-events/news-publications/Submissions/2022/2022-11-07-systemic-risk-buffer/> . Se också Finanstillsynets rapport <https://www.finanstillsynet.no/contentassets/001c00a1f734431d92978f1bed3dc3e2/vurdering-av-nivaet-pa-systemrisikobuffersatsen.pdf>

<sup>5</sup> [https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/recommendations/esrb.recommendation230306\\_amending\\_recommendation\\_esrb20152\\_on\\_the\\_assessment\\_of\\_cross-border\\_effects\\_of\\_and\\_voluntary\\_reciprocity\\_for\\_macroprudential~f487368685.en.pdf?28f751615e4b615cfa7bbdb3368c8af8](https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/recommendations/esrb.recommendation230306_amending_recommendation_esrb20152_on_the_assessment_of_cross-border_effects_of_and_voluntary_reciprocity_for_macroprudential~f487368685.en.pdf?28f751615e4b615cfa7bbdb3368c8af8)



28.6.2023

FIVA/2023/744

Offentligt

Dessutom utgör säkerställda obligationer emitterade av norska kreditinstitut enligt notifikationen en betydande andel av andra norska kreditinstituts likvida tillgångar. Korsägda obligationer ökar kopplingarna mellan kreditinstituten, vilket gör kreditinstitutssektorn särskilt sårbar om riskerna realiserar. Riskerna utgörs enligt notifikationen av tvångsförsäljning och nedskrivningar av säkerställda obligationer och därmed en svagare likviditetsposition för kreditinstituten om till exempel den norska bostadsmarknaden eller enskilda kreditinstitut drabbas av en stor kris som skulle höja riskpremierna på säkerställda obligationer betydligt. Kreditinstitutens innehav av säkerställda obligationer är enligt notifikationen oförändrat, men deras andel av kreditinstitutens likviditetsreserv har minskat under de senaste åren.

I notifikationens motiveringar till systemriskbuffertkravet hänvisas utöver till ovan nämnda grunder också bland annat till banksektorns betydelse för ekonomin och banksektorns koncentration.

Det systemriskbuffertkrav på 4,5 % som ställts av norska Finansdepartementet stärker i enlighet med notifikationen kapitaltäckningen i den norska kreditinstitutssektorn mot eventuella förlustrisker och därmed också den strukturella stabiliteten i hela det norska finansiella systemet. En detaljerad beskrivning av konsekvenserna av systemriskbuffertkravet finns i punkt 4.4 i notifikationen.

Godkännande av systembuffertkravet i de EES-stater (inkl. Finland) där kreditinstituten har fordringar på den norska marknaden stärker dessa kreditinstituts motståndskraft mot riskerna på den norska marknaden i enlighet med notifikationen och ESRB:s rekommendation.<sup>6</sup>

Beträffande tillämpligheten av andra makrotillsynsverktyg än systemriskbuffertkravet för att täcka strukturella risker som omfattas av tillämpningsområdet för systemriskbuffertkravet konstaterar Finansinspektionen att de makrotillsynsverktyg som tillämpas på låntagare i Norge och Finland i första hand påverkar nya avtal (ny utlåning) och sålunda inte förebygger eller begränsar strukturella risker eller sårbarheter som härrör från befintliga avtal.

Det kontracykliska buffertkravet är avsett för att begränsa cykliska systemrisker till följd av en kraftig ökning av utlåningen till den privata sektorn och dess földeffekter och lämpar sig därmed inte för att minska systemrisker som orsakas av sådana strukturella sårbarheter i banksystemet som vanligen är långvariga.

Syftet med de nedre gränserna för riskvikterna för norska bostadslån och kommersiella fastighetslån är att förhindra att riskvikterna sjunker

---

<sup>6</sup> Betydelsen av ömsesidigt erkännande av makrotillsynsåtgärder i andra länder för att säkerställa finansiell stabilitet och lika konkurrensvillkor betonas också i samförståndsavtalet (Memorandum of Understanding) mellan Sveriges, Norges, Danmarks och Finlands tillsynsmyndigheter och Europeiska centralbanken från 2016 (s. 16–17). [https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/fi/finanssivalvonta/linjaukset/kv.-yhteistyo/mou\\_on\\_prudential\\_supervision\\_of\\_significant-branches.pdf](https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/fi/finanssivalvonta/linjaukset/kv.-yhteistyo/mou_on_prudential_supervision_of_significant-branches.pdf)

för mycket i förhållande till riskerna och följaktligen inte längre uppfyller målet för systemriskbuffertkravet.

Tillsynsmyndigheterna har befogenheter att vidta tillsynsåtgärder för att ställa krav på att kreditinstituterna bland annat ska täcka institutspecifika risker och avhjälpa brister i verksamheten (s.k. Pelare 2-krav), men de är inte primärt avsedda för att begränsa systemriskerna för den finansiella stabiliteten. Inte heller de tillgängliga likviditetskraven är primärt avsedda för att begränsa identifierade systemriskerna för den finansiella stabiliteten.

Enligt Finansinspektionens bedömning grundar sig det norska systemriskbuffertkravet i enlighet med kreditinstitutsdirektivet (CRD 5) huvudsakligen på andra risker än dem som har använts som grund för de finländska kreditinstitutens O-SII-krav. Finansinspektionens O-SII-krav enligt 10 kap. 8 § i kreditinstitutslagen används för att täcka risker som enskilda kreditinstituts systemviktighet medför för det finansiella systemet. I enlighet med Norges notifikation utgör de norska hushållens skuldsättning, bankernas stora kommersiella fastighetslåneavtal och de starka kopplingarna mellan bankernas upplåning de primära grunderna för införande av systemriskbuffertkravet, dvs. det handlar om systemriskerna för enskilda kreditinstitut som härrör från hela det finansiella systemet. Enligt norska Finansdepartementets bedömning föreligger ingen överlappning med O-SII-kraven. Även ESRB konstaterar i sin rekommendation (punkt 12) att det inte finns några bevis för att det norska systemriskbuffertkravet överlappar med O-SII-kraven beträffande de riskerna som kraven täcker.

Enligt 10 kap. 8 § 5 mom. i kreditinstitutslagen utgör riskgrunderna för de institutspecifika O-SII-kraven: i) kreditinstitutets storlek mätt med totalbeloppet av dess exponeringar, balansomslutningen eller den konsoliderade balansomslutningen, ii) kreditinstitutets och de företags exponeringar mot andra kreditinstitut och fordringar på andra kreditinstitut, vilka omfattas av samma gruppbaseade tillsyn, samt deras övriga direkta förbindelser med det finansiella systemet, iii) huruvida de kritiska funktioner kan ersättas som hänför sig till kreditinstitutet och företag, vilka omfattas av samma gruppbaseade tillsyn, efter att företaget inte längre har förutsättningar att fortsätta med sin verksamhet, iv) omfattningen av kreditinstitutets och de företags gränsöverskridande verksamhet, vilka omfattas av samma gruppbaseade tillsyn samt verksamhetens betydelse i Finland och EES.

Den tredje (kopplingar) av de primära riskgrunderna enligt notifikationen motsvarar delvis den andra riskgrunden enligt O-SII-kraven (kreditinstitutens fordringar på och skulder till andra kreditinstitut). Finländska kreditinstituts kopplingar till det övriga finansiella systemet analyseras som ett led i bedömningen av kreditinstitutens systemviktighet och kalibreringen av O-SII-kapitalkraven. Räntebärande värdepapper som emitterats av finländska kreditinstitut och deras innehav i räntebärande värdepapper, såsom säkerställda obligationer, som emitterats av andra kreditinstitut, ökar kreditinstitutens kopplingar vid beräkning av O-SII-poängen och motiverar därmed också en tillämpning av högre O-SII-



buffertkrav. Av de primära riskgrunderna enligt notifikationen kan kopplingar mellan kreditinstituten således anses delvis överlappa med grunderna för ställande av O-SII-buffertkrav för finländska kreditinstitut.

Den tredje riskgrunden för ställande av systemriskbuffertkrav (koncentration) har mindre betydelse för den finländska banksektorn än för kreditinstitut registrerade i Norge. Säkerställda obligationer emitterade av norska kreditinstitut utgör ca 4 % av finländska kreditinstituts totala likvida tillgångar och ca 16 % av säkerställda obligationer som är godtagbara för uppfyllelse av likviditetskravet. De norska bankernas andel är betydligt större, vilket framgår till exempel av uppgifter publicerade av Norges Bank.<sup>7</sup>

I notifikationen konstateras att tre norska kreditinstituts O-SII-krav har beaktats vid bestämningen av det norska systemriskbuffertkravet för att säkerställa att ingen överlappning av kapitalkraven sker vid täckning av risken för verksamhetens koncentration. Enligt notifikationen har således bedömningen av överlappningen av koncentrationsrisken med O-SII-kraven inte omfattat utländska kreditinstitut som är verksamma i Norge.

I enlighet med kreditinstitutslagen och kreditinstitutsdirektivet används i Finland endast O-SII-buffertkrav för att täcka koncentrationsrisken. O-SII-buffertkravet tillämpas på kreditinstitutsens samtliga exponeringar. O-SII-poängen, som speglar institutets systemviktighet, beräknas på de finländska kreditinstitutsens hela balansräkning. Finländska kreditinstituts verksamheter i Norge inverkar således på de finländska kreditinstitutsens systemviktighet beräknad enligt O-SII-poäng och därmed också på O-SII-buffertkraven i Finland. Den sekundära grunden för ställande av det norska systemriskbuffertkravet, nämligen banksektorns stora koncentration, kan följaktligen anses delvis överlappa med grunderna för ställande av O-SII-buffertkrav för finländska kreditinstitut.

Enligt notifikationen har utländska kreditinstituts filialer inte beaktats i det stresstest som ligger till grund för bestämningen av det norska systemriskbuffertkravet på 4,5 %.

Sammantaget bedömer Finansinspektionen att godkännandet av det norska systemriskbuffertkravet förhindrar/minskar risker för den finansiella stabiliteten och den reala ekonomin. Den risk som utgörs av långsiktiga konjunkturoberoende faktorer som hotar det finansiella systemet eller ekonomin som helhet förutsätter ett större kapitalkrav i enlighet med norska Finansdepartementets notifikation. De stabilitetsriskerna som Finansdepartementet uppger är betydande också på institutnivå. Riskerna hotar eller kan hota det finansiella systemets störningsfria funktion och stabilitet också i Finland och ställande av buffertkravet har endast ringa negativa effekter på det finansiella systemets funktion i andra länder.

---

<sup>7</sup> Se t.ex. Norges Bank (2022) [Financial Stability Report](#).

28.6.2023

FIVA/2023/744

Offentligt

Enligt Finansinspektionens bedömning kan det inte uteslutas att vissa grunder (kopplingar, koncentration) för ställande av det norska systemriskbuffertkravet delvis överlappar med grunderna för ställande av O-SII-buffertkravet för finländska kreditinstitut. Dessutom omfattar bedömningen av överlappningen av koncentrationsrisken med O-SII-kraven inte utländska kreditinstitut som är verksamma i Norge, och filialerna till utländska kreditinstitut har inte heller beaktats i de stresstester som ligger till grund för bestämningen av det norska systemriskbuffertkravet på 4,5 %, vilket ökar osäkerheten om att kravet är rätt avvägt ur de finländska kreditinstitutens synvinkel. Finansinspektionen anser att det med iakttagande av försiktighetsprincipen skulle vara motiverat att godkänna att det norska systemriskbuffertkravet delvis tillämpas på finländska kreditinstitut så att nivån av det partiella godkännandet utgör minst två tredjedelar av det ursprungliga norska systemriskbuffertkravet. Med beaktande av ovan nämnda faktorer bedömer Finansinspektionen att den motiverade tillämpningsnivån är 3,5 %.

Det norska systemriskbuffertkravet träder i kraft och börjar tillämpas på finländska kreditinstitut den 1 juli 2024. Övergångsperioden ligger i linje med direktionens tidigare beslut och Finlands nationella lagstiftning, som föreskriver om en övergångsperiod på 12 månader för ikraftträdande av systemriskbuffertkrav. I notifikationen konstateras att övergångsperioden för tillämpning av systemriskbuffertkravet har förlängts fram till den 31 december 2023 för sådana norska kreditinstitut som inte tillämpar den avancerade internmetoden för bedömning av kreditrisken. Det beror på att Pelare 2-kraven omprövas under 2023. En övergångsperiod tillämpas inte på övriga norska kreditinstitut.

Systemriskbuffertkravet tillämpas i enlighet med Finansdepartementets beslut på sådana kreditinstitut vars riskvägda exponeringsbelopp i Norge överstiger 5 miljarder norska kronor.

På grund av den partiella överlappningen mellan det norska systemriskbuffertkravet och Finlands nationella systemriskbuffertkrav avseende de risker som kraven täcker, dvs. kraven gäller samma exponeringar, behöver kreditinstitutet uppfylla endast det högre kravet (10 kap. 9 § 3 mom. i kreditinstitutslagen). Nettoeffekten av det norska systemriskbuffertkravet är således den nivå (3,5 %) av det norska buffertkravet som Finansinspektionen delvis godkänt minus 1,0 procentenheter för norska exponeringar.

I samband med beslutet om det nationella systemriskbuffertkravet har Finansinspektionen analyserat konsekvenserna av de ökade framtida buffertkraven för de finländska kreditinstitutens kapitalbasbelopp som överskrider kapitalkravet och därigenom för deras utlåningsförmåga.<sup>8</sup> Analysen utgick från att det norska systemriskbuffertkravet godkänns för tillämpning fullt ut på finländska kreditinstituts norska exponeringar.

<sup>8</sup> [Finansinspektionens direktionens beslut om tillämpning av makrotillsynsverktyg \(finanssivalvonta.fi\)](#) (sidorna 15-18) och [Bilaga till Finansinspektionen direktionens beslut av den 29 mars 2023: Grunderna för fastställande av systemriskbuffertkrav, värden av de indikatorer som anknyter till dessa grunder och uppgifter som ska lämnas om beslutet](#) (sidorna 20-23).

Enligt konsekvensanalysen skulle de framtida makrotillsynsbufferkraven inte i betydande grad försvaga finländska kreditinstituts utlåningsförmåga. Det partiella godkännandet av det norska systemriskbufferkravet minskar de beräknade konsekvenserna ytterligare.

En partiell tillämpning av det norska systemriskbufferkravet på finländska kreditinstitut höjer det sammanräknade kapitalkravet för den finländska kreditinstitutssektorn med uppskattningsvis 0,3 procentenheter av riskvägda tillgångar. De genomsnittliga riskvikterna för finländska kreditinstitut som tillämpar internmetoden i kapitaltäckningsanalysen är vanligen lägre än för kreditinstitut som tillämpar schablonmetoden. Riskvikternas nivå bestämmer i sin tur den institutspecifika effekten av det norska systemriskbufferkravet beräknat i euro.

Det partiella godkännandet av det norska systemriskbufferkravet, de skärpta O-SII-bufferkraven som infördes i början av 2023, andra nordiska länders kontracykliska bufferkrav och det nationella systemriskbufferkravet som träder i kraft 2024 skulle enligt Finlands Banks beräkningar inte ha några betydande konsekvenser för den reala ekonomin.<sup>9</sup> På medellång sikt sänker de högre kapitalkraven den årliga nivån av totalproduktionen med ca 0,2 %. Enligt modellen påverkar ändringen av kapitalkraven inte tillväxten på lång sikt. Totalt sett är de beräknade konsekvenserna för den ekonomiska tillväxten, konsumtionen och investeringarna mycket små.

Den starka kapitaltäckningen i kreditinstitutssektorn har enligt forskningslitteratur konstaterats minska sannolikheten för bankkriser.<sup>10</sup> Samhällsnyttan av kapitalkraven har bedömts vara större än kostnaderna också för de högre kapitalkravsnivåer som tillämpas i Finland. Enligt forskningslitteratur har en stark kapitaltäckning också observerats minska risken för allvarliga recessioner.<sup>11</sup> Ekonomin återhämtar sig också snabbare från bankkriser och kostnaderna för recessioner blir betydligt lägre om kreditinstitutssektorn är kapitalstark vid ett krisutbrott.<sup>12</sup>

**Svar på hörande** - Med anledning av hörandet enligt 34 § i förvaltningslagen som riktades till kreditinstituten lämnade Nordea Bank Abp in ett skriftligt svar till Finansinspektionen. Svaret, som är daterat den 26 maj 2023, innehåller också en separat redogörelse för effekten av kreditinstitutens kapitalkrav på bankernas utlåningsmarginaler samt ett utlåtande av professor Vesa Puttonen. Finansinspektionens direktion har

<sup>9</sup> Beräkningarna har gjorts med Finlands Banks dynamiska, stokastiska allmänna jämviktsmodell, Aino 3.0. Beräkningarna utgick från antagandet att den genomsnittliga kapitalkraven för den finländska banksektorn ökar med ca 1,9 procentenheter.

<sup>10</sup> Se t.ex. Committee on Banking Supervision (2019) The cost and benefits of banking capital – a review of the literature. *BIS Working Paper 37*.

<sup>11</sup> Se t.ex. Boyarchenko, Giannone & Kovner (2022) Bank capital and real GDP growth. *Federal Reserve Bank of New York Staff Reports NO. 950*; Budnik, Dimitrov, Giglio, Groß, Lampe, Sarychev, Tarbé, Vagliano & Volk (2021) The growth-at-risk perspective on the system-wide impact of the Basel III finalization in the euro area. *EBB Occasional Paper Series No 258*.

<sup>12</sup> Ks. esim. Jórda, Richter, Schularick, & Taylor (2021) Bank capital redux: Solvency, liquidity, and crisis. *Review of Economic Studies 88*.

28.6.2023

FIVA/2023/744

Offentligt

tagit hänsyn till det som framförts i svaret i sitt beslut om godkännande av det norska systemriskbuffertkravet.

I sitt svar konstaterar Nordea Bank Abp att det motsätter sig Finansinspektionens direktionens planerade beslut om godkännande av det norska systemriskbuffertkravet. Enligt Nordea Bank Abp uppfyller det brev om hörande som det mottagit inte lagens krav på brev om hörande, varför Nordea Bank Abp inte är i stånd att kommentera det planerade beslutet på det sätt som lagen föreskriver. De lämnade uppgifterna motsvarar inte till alla delar förutsättningarna enligt finansministeriets förordning (FMf 409/2021). Banken anser att Finansinspektionens direktion bör avhålla sig från att fatta beslut om godkännande av det norska systemriskbuffertkravet till dess att de uppgifter om det planerade beslutet som förvaltningslagen förutsätter har lämnats till Nordea Bank Abp. Enligt Nordea Bank Abp har Finansinspektionen inte heller analyserat konsekvenserna av godkännandet av det norska systemriskbuffertkravet för kreditinstitutens verksamhet och samhällsekonomin.

Enligt Nordea Bank Abp täcker de kapitalkrav på mikro- och makrotillsynsnivå som för närvarande tillämpas på banken alla de risker som uppges i Finansdepartementets notifikation. De risker som uppges i notifikationen gäller i första hand hushållens höga skuldsättning, kreditinstitutens utestående belopp av kommersiella fastighetslån och kopplingarna mellan kreditinstitutens upplåning och i andra hand kreditinstitutens roll i finansieringen av hushåll och företag samt koncentrationen inom kreditinstitutssektorn. Någon kvantitativ analys av att bankens kapitalkrav på mikro- och makrotillsynsnivå inte täcker alla riskerna enligt Finansdepartementets notifikation har enligt Nordea Bank Abp inte lagts fram för banken. I sitt beslut om godkännande av det norska systemriskbuffertkravet bör Finansinspektionens direktion enligt banken beakta alla redan gällande kapitalkrav på mikro- och makrotillsynsnivå.

Dessutom har de risker som nämns i Finansdepartementets notifikation enligt Nordea Bank Abp inte relevans ur Nordea Bank Abp:s synvinkel och en kvantitativ analys av att riskerna skulle vara relevanta har inte lagts fram för Nordea Bank Abp. Godkännandet av det norska systemriskbuffertkravet skulle äventyra konkurrensneutraliteten mellan kreditinstituten (level playing field). Det faktum att Nordea Bank Abp:s verksamhet omfattas av EU:s bankunion där tillsynen har koncentrerats till Europeiska centralbanken (Single Supervisory Mechanism, SSM) och som har en gemensam resolutionsmekanism (Single Resolution Mechanism, SRM), minskar enligt Nordea Bank Abp riskerna och stärker förutsättningarna för en lägre kapitalkravsnivå.

Enligt Nordea Bank Abp finns det överlappningar mellan de risker som täcks med det norska systemriskbuffertkravet och de risker som täcks med buffertkravet för andra systemviktiga kreditinstitut (O-SII). Beloppen av hushållslån och kommersiella fastighetslån korrelerar med storleksindikatorn för fastställande av O-SII-krav. Kopplingarna mellan kreditinstitutens upplåning har enligt banken i sin tur beaktats i O-SII-kravets kriterium "kopplingar". De norska myndigheterna har delvis identifierat överlappningarna mellan det norska systemriskbuffertkravet

28.6.2023

FIVA/2023/744

Offentligt

och de norska O-SII-kraven genom att ta hänsyn till O-SII-kraven vid bestämning av systemriskbuffertkravet. Finansdepartementets motiveringar till att det inte förekommer någon överlappning är enligt Nordea Bank Abp otillfredsställande. Enligt Nordea Bank Abp finns det också en motsvarande överlappning mellan de risker som täcks av det norska systemriskbuffertkravet och de risker som täcks av de finländska O-SII-kraven. Påståendet att systemriskbuffertkravet används för att täcka de risker som det finansiella systemet medför för enskilda kreditinstitut, medan O-SII-kraven används för att täcka de risker som ett enskilt kreditinstitut medför för systemet grundar sig inte på lag och kan inte heller motiveras på något annat sätt. Nordea Bank Abp anser också att det finns överlappning mellan de risker som ligger till grund för det norska respektive det finska systemriskbuffertkravet.

Det stresstest som låg till grund för bestämningen av nivån av det norska systemriskbuffertkravet gällde enligt Nordea Bank Abp endast de största norska kreditinstituten, och Nordea Bank Abp eller dess dotterbolag deltog inte i testet. Resultaten av stresstestet kan därmed inte tillämpas på Nordea Bank Abp, vars riskvikter och verksamhetsstruktur avviker från norska kreditinstitut.

**Finansinspektionens bedömning av svaren** - Enligt Finansinspektionens bedömning har hörandet om godkännande av det norska systemriskbuffertkravet genomförts i enlighet med 34 § i förvaltningslagen. 4 d § i kreditinstitutslagen, som föreskriver om godkännande av ett systemriskbuffertkrav i ett annat EES-land, innehåller ingen hänvisning till finansministeriets förordning (FMf 409/2021) och inget bemyndigande att utfärda förordning. Finansinspektionen har i sitt beslut i enlighet med artikel 134.3 i kreditinstitutsdirektivet (CRD 5) tagit hänsyn till de uppgifter enligt artiklarna 133.9 och 133.13 som den medlemsstat som satt nivån på systemriskbuffertkravet presenterat.

De kapitalkrav på mikro- och makrotillsynsnivå som för närvarande tillämpas på Nordea Bank Abp baserar sig på gällande nationell lagstiftning och EU-regelverk. I beslutet om godkännande av det norska systemriskbuffertkravet ovan motiveras varför de risker som ligger till grund för det norska systemriskbuffertkravet inte har täckts med andra buffertkrav.

Nationell lagstiftning och EU-regelverk om kreditinstitutsverksamhet skapar lika konkurrensvillkor för kreditinstitut verksamma inom EES-området.

När Finansinspektionen fattar sina beslut, analyserar den konsekvenserna av besluten för kreditinstitutens verksamhet, den finansiella stabiliteten och vid behov för samhällsekonomin. I enlighet med motiveringarna till detta beslut görs i regel en kvantitativ analys av konsekvenserna för kreditinstituten och en kvalitativ analys av konsekvenserna för den finansiella stabiliteten överlag och för samhällsekonomin. Lagstiftningen om Finansinspektionens verksamhet innehåller ingen skyldighet för Finansinspektionen att genomföra kvantitativa konsekvensanalyser. De makroekonomiska konsekvenserna av de framtida förändringarna i

28.6.2023

FIVA/2023/744

Offentligt

kapitalkraven för finländska kreditinstitut analyseras ovan i beslutet om godkännande av det norska systemriskbuffertkravet.

Enligt 10 kap. 4 b § 1 mom. i kreditinstitutslagen utgör grunden för fastställande av ett systemriskbuffertkrav att förhindra och minska risker som inverkar negativt på det finansiella systemets stabila funktion eller realekonomin. Systemriskbuffertkravet tillämpas för att förhindra och minska allmänna risker på finansmarknaden (som gäller alla aktörer). Till exempel O-SII-buffertkravet tillämpas för att förhindra och minska risker som hänför sig till enskilda aktörer. Förutsättningarna för tillämpning av systemriskbuffertkravet är därmed inte direkt förenliga med Nordea Bank Abp:s påstående att de risker som ligger till grund för det norska systemriskbuffertkravet inte är relevanta ur enskilda finländska kreditinstituts synvinkel och att det av den anledningen inte skulle vara motiverat att godkänna att det norska systemriskbuffertkravet tillämpas i Finland.

Enligt Nordea Bank Abp överlappar de risker som täcks av det norska systemriskbuffertkravet med de risker som täcks av buffertkravet för andra systemviktiga kreditinstitut (O-SII). Också Finansinspektionen bedömer att det inte kan uteslutas att vissa av grunderna (t.ex. kopplingar, koncentration) för ställande av det norska systemriskbuffertkravet delvis överlappar med grunderna för ställande av O-SII-buffertkravet för finländska kreditinstitut. Därför har Finansinspektionen, med iakttagande av försiktighetsprincipen, beslutat godkänna att det norska systemriskbuffertkravet tillämpas delvis.

Nordea Bank Abp anser att de risker som ligger till grund för det norska systemriskbuffertkravet överlappar med de risker som täcks av det finska systemriskbuffertkravet. Finansinspektionen bedömer också att det norska och det finska systemriskbuffertkravet riktar sig delvis mot samma risker. På grund av den partiella överlappningen mellan de risker som täcks av det norska systemriskbuffertkravet och de risker som täcks av Finlands nationella systemriskbuffertkrav ska kreditinstituten i enlighet med Finansinspektionens beslut endast uppfylla det högre av kraven (10 kap. 9 § 3 mom. i kreditinstitutslagen).

Det stresstest som låg till grund för bestämningen av nivån av det norska systemriskbuffertkravet gällde enligt Nordea Bank Abp endast de största norska kreditinstituten, och Nordea Bank Abp eller dess dotterbolag deltog inte i testet. Stresstestresultaten kan således enligt Nordea Bank Abp:s bedömning inte tillämpas på ett bolag vars riskvikter och verksamhetsstruktur avviker från de norska kreditinstituten. Enligt Finansinspektionens uppfattning omfattade stresstestet inte utländska bolag därför att filialer verksamma i Norge inte enligt gällande reglering har några kapitalkrav. Finansinspektionen anser dock att det faktum att filialer till utländska kreditinstitut inte har beaktats vid bestämningen av det norska systemriskbuffertkravet på 4,5 % ökar osäkerheten om att kravet är rätt avvägt och därmed bidrar till att motivera ett partiellt godkännande av det norska systemriskbuffertkravet.



***Nationellt systemviktiga kreditinstitut (O-SII)***

Finansinspektionen har sett över de buffertkrav för andra systemviktiga kreditinstitut (O-SII) som infördes av Finansinspektionens direktion den 27 juni 2022 i enlighet med 10 kap. 8 § i kreditinstitutslagen. Översynen gav inte anledning till att ändra dessa buffertkrav, varför direktionen inte fattade något nytt beslut i ärendet.

På basis av O-SII-poängen vid slutet av 2022 klassificeras Nordea Bank Abp, OP Gruppen och Kommunfinans Abp som O-SII-kreditinstitut i likhet med tidigare år.

På basis av buffertrekommendationer beräknade enligt olika metoder och av ovan nämnda skäl anser Finansinspektionen det motiverat att hålla kvar O-SII-buffertarna för alla tre O-SII-kreditinstitut på den nuvarande nivån, Nordea Bank Abp:s O-SII-buffertkrav på 2,5 %, OP Gruppens på 1,5 % och Kommunfinans Abp:s på 0,5 %. De finländska O-SII-kreditinstitutens systemviktighet har inte förändrats i någon betydande grad under årets lopp, varför de justerade O-SII-buffertkrav som fastställdes i juni 2022 kan anses vara rätt avvägda i förhållande till de systemriskerna som har samband med institutens systemviktighet.

Finansinspektionen lägger på sin webbplats ut de uppdaterade principerna för identifiering av nationellt systemviktiga kreditinstitut (OSII) och för ställande av buffertkrav.