Promemoria

Datum 2022-06-03 FI dnr 22-962
Författare Finansinspektionen

Finansinspektionen
Box 7821
103 97 Stockholm
Tel +46 8 408 980 00
finansinspektionen@fi.se
www.fi.se

Pelare 2-metod för att bedöma särskilt kapitalbaskrav för pensionsrisk i kreditinstitut

Sammanfattning

Finansinspektionen (FI) har fastställt en ny metod för att kapitaltäcka pensionsrisk i kreditinstitut (hädanefter benämnda banker). Den nya metoden ersätter den som användes i översyns- och utvärderingsprocessen för kreditinstitut under 2021 och börjar tillämpas under 2022.

För att kunna fullfölja sina åtaganden behöver banker ha ett kapital som är stort nog att täcka även de förluster som kan uppstå vid en mycket svår finansiell påfrestning. FI bedömer att om en bank har förmånsbestämda pensioner som tryggas i en pensionsstiftelse kan det bidra till att bankens kapitalbas inte räcker för att täcka dessa förluster. I en fallerad bank finns det inget som garanterar att pensionstillgångarna är tillräckligt stora för att möta de framtida pensionsutbetalningarna. Det kan försvåra hanteringen av en bank i resolution eller konkurs. Vi identifierar därför ett potentiellt kapitalbehov för banker med förmånsbestämda pensioner som tryggas genom en pensionsstiftelse.

FI menar att det i grunden är samma risker som behöver kapitaltäckas, oberoende av om banken väljer att själv förvalta pensioner, eller om den lägger ut förvaltningen på ett tjänstepensionsföretag. Vi menar därför att om banken väljer att förvalta pensioner själv ska ett kapitalkrav beräknas på ungefär samma sätt som om pensionerna hade hanterats av ett externt företag under tillsyn. Den föregående metoden för bedömning av särskilt kapitalbaskrav för pensionsrisk i banker byggde på trafikljusmetoden. Den nya metoden bygger i stället på Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd om tjänstepensionsföretag (FFFS 2019:21). En skillnad

jämfört med tjänstepensionsföreskrifterna är att om pensionsstiftelsen investerar i aktier i banken ska dessa exkluderas när kapitalkrav beräknas eftersom sådana aktier saknar värde efter bankens fallissemang.

Innehåll

Sammanfattning 1
1 Introduktion 4
1.1 Bakgrund 4
1.2 Inkomna synpunkter 4
2 Övergripande rättsliga förutsättningar 4
3 Pensionsrisk 6
3.1 Allmänt om tjänstepensionsavtal 6
3.2 Pensionsrisk i en konsoliderad situation 9
4 Metod för bedömning av särskilt kapitalbaskrav för pensionsrisk i banker 11
4.1 Omfattning av bedömning för pensionsrisk 11
4.2 Riskkänsligt kapitalkrav 13
4.3 Kapitalbas för pensionsrisk 14
4.4 Egna aktier som pensionstillgång 17
4.5 Önskvärd konfidensnivå för kapitaltäckning 17
5 Förenklat schablonförfarande i vissa fall 18
5.1 Utgångspunkt för en schablonmetod 18
5.2 När får schablon tillämpas 18
5.3 Kapitalbehov enligt schablonmetod 19
6 Genomförande 19
7 Konsekvensanalys 19

1 Introduktion

1.1 Bakgrund

Den pensionsriskmetod för kreditinstitut (banker) som användes under 2021[1] års översyns- och utvärderingsprocess (ÖUP) var i stora delar baserad på den så kallade trafikljusmodellen. Då trafikljuset för tjänstepension har ersatts av en reglering som är baserad på tjänstepensionsdirektivet[2] ersätts också den pensionsriskmetod som hittills har använts för banker med en ny metod.

1.2 Inkomna synpunkter

Den 3 februari 2022 remitterade FI ett förslag till en pensionsriskmetod i pelare 2. Remissen skickades till tretton remissinstanser och lades också ut på FI:s webbplats. Sista svarsdag var den 11 mars 2022. Åtta remissinstanser har svarat: *Kommuninvest, Konkurrensverket, Fondbolagens förening, Sveriges Riksbank (Riksbanken)*, *Riksgälden, SEB, Svenska Bankföreningen (Bankföreningen)* och *Sparbankernas Riksförbund (Sparbankerna).* Kommuninvest, Konkurrensverket och Fondbolagens förening lämnar inga synpunkter på remisspromemorians innehåll. Synpunkterna behandlas vid respektive ställningstagande nedan. FI har beaktat alla remissynpunkter, även de som vi inte redogör för i promemorian.

2 Övergripande rättsliga förutsättningar

EU-regler om kapital och likviditet bestäms på EU-nivå via en direktverkande förordning (tillsynsförordningen)[3] och ett direktiv (kapitaltäckningsdirektivet).[4] Tillsynsförordningen är direkt tillämplig i Sverige. Kapitaltäckningsdirektivet har genomförts i svensk rätt, bland annat genom lagen (2014:968) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag (tillsynslagen).

---

[1] Pelare 2-metod för bedömning av kapitalbaspåslag för pensionsrisk, 2020-12-29, FI dnr 20-30073.
[2] Europaparlamentets och Rådets direktiv (EU) 2016/2341 av den 14 december 2016 om verksamhet i och tillsyn över tjänstepensionsinstitut (IORP 2).
[3] 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.
[4] Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag.

Kapitalkravet består av två huvudkomponenter: pelare 1 och pelare 2. De detaljerade kapitalkravsberäkningar som beskrivs i tillsynsförordningen benämns ofta pelare 1. Pelare 2 är samlingsnamnet för de regler som styr företagens interna kapitalutvärdering och FI:s översyns- och utvärderingsprocess, där FI:s samlade kapitalbedömning är en viktig del. Den samlade kapitalbedömningen är beteckningen för FI:s bedömning av enskilda företags risker och kapitalbehov, och beaktar både risker som täcks av pelare 1 och sådana som inte gör det. Bestämmelser om översyns- och utvärderingsprocessen finns i artiklarna 97–101 i kapitaltäckningsdirektivet.

Regeringen har i 9 § förordningen (2014:993) om särskild tillsyn och kapitalbuffertar föreskrivit att FI i tillsynen ska följa bestämmelserna om översyn och utvärdering i artiklarna 97–101 i kapitaltäckningsdirektivet. Kravet i artikel 104.1 a i direktivet, att behöriga myndigheter på grundval av denna översyn och utvärdering ska fastställa ett krav på ytterligare kapital, har genomförts genom 2 kap. 1 § tillsynslagen. FI ska enligt 2 kap. 1 § tillsynslagen under vissa förutsättningar besluta att en bank, utöver den kapitalbas som krävs enligt tillsynsförordningen, ska uppfylla ett särskilt kapitalbaskrav för risken för alltför låg bruttosoliditet och ett särskilt kapitalbaskrav för andra risker. FI ska besluta om ett pelare 2-krav bland annat om det är nödvändigt för att täcka risker som banken är eller kan bli exponerad för.

Direktivet reglerar inte vilken metod som ska tillämpas i riskbedömningen inom ramen för översyns- och utvärderingsprocessen. Denna fråga överlåts alltså till tillsynsmyndigheterna. Europeiska bankmyndigheten (EBA) har bemyndigats att utfärda riktlinjer till de nationella tillsynsmyndigheterna i syfte att specificera gemensamma förfaranden och metoder för översyns- och utvärderingsprocessen (artikel 107.3). De metoder som FI använder stämmer överens med grundprinciperna i riktlinjerna från EBA, det vill säga att kapitalkrav för pelare 2-risker tillkommer utöver kapitalkraven i pelare 1. Riktlinjerna från EBA är principbaserade och avser inte att detaljreglera tillämpningen av specifika metoder.

FI ska enligt 2 kap. 1 § tillsynslagen besluta om ett särskilt kapitalbaskrav som är företagsspecifikt, vilket skulle kunna betyda att vi inte kan lämna ett generellt besked om vår riskbedömning. Det är emellertid så att vissa risker som inte täcks av pelare 1 är gemensamma för alla företag med den typ av exponeringar som det nu är fråga om. Genom att FI utvecklar metoder och en generell bedömningspraxis för skilda risktyper säkerställs likabehandling

av företagen. Av 3 § förordningen (2014:993) om särskild tillsyn och kapitalbuffertar framgår även att vi på vår webbplats ska tillhandahålla de allmänna kriterier och metoder som tillämpas vid översyns- och utvärderingsprocessen.

För att göra FI:s riskbedömning inom ramen för översyns- och utvärderingsprocessen behöver vi begära in och analysera uppgifter från enskilda företag. FI har vidare inom ramen för tillsynsverksamheten möjlighet att begära in uppgifter från enskilda företag (se bland annat 13 kap. 3 § LBF[5] och 6 kap. 1 § tillsynslagen).

3 Pensionsrisk

3.1 Allmänt om tjänstepensionsavtal

Banker och flera andra arbetsgivare erbjuder ofta tjänstepensionsförmåner till sina anställda. Dessa förmåner kan vara avgiftsbestämda eller förmånsbestämda.[6] Ett avgiftsbestämt pensionsavtal innebär att arbetsgivaren betalar in premier för tjänstepension åt arbetstagaren hos en extern aktör som i sig står under tillsyn. Hur stor pensionen blir beror på hur värdet av pensionstillgångarna utvecklas. Varken arbetstagaren eller den externa aktören kan rikta något krav mot arbetsgivaren efter att premierna har betalats in. En bank som använder avgiftsbestämda pensionsavtal har därför inga framtida förpliktelser för de avtalen när premien har betalats till den externa aktören.

En förmånsbestämd pension är vanligtvis kopplad till arbetstagarens slutlön. Slutlönen är dock okänd under större delen av anställningen. Arbetstagarens livslängd är också okänd, men påverkar oftast hur länge pension ska betalas ut. Det finns också andra osäkerhetsfaktorer, som den framtida inflationen, som gör att en bank inte vet värdet på de förmånsbestämda pensioner som den i framtiden ska betala ut. Banken gör ändå avsättningar för pensioner efter en uppskattning av troliga framtida pensionsutbetalningar. I Sverige finns det tre olika sätt att hantera förmånsbestämda pensioner – genom en extern aktör, med tryggande genom en pensionsstiftelse, eller med tryggande i egen balansräkning.

[5] Lag (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.
[6] Det kan även finnas pensionsavtal med inslag av båda typerna.

Tjänstepensioner är i Sverige ofta framförhandlade mellan arbetsgivare och fackförbund som en del av kollektivavtalen. Tjänstepensionsavtal grupperas vanligen i så kallade planer. En pensionsplan underlättar arbetsgivarens administration av pensioner eftersom pensionslöftena i en plan är likartade, men varierar mellan förmånstagarna (anställda och före detta anställda) beroende på deras ålder och anställningstid.[7] En arbetsgivare kan ha flera olika pensionsplaner, exempelvis några avgiftsbestämda och några förmånsbestämda, eller olika typer av förmånsbestämda, ibland riktade till olika grupper av anställda.

Tjänstepensioner kan innebära flera typer av risker för olika intressenter. Förmånstagarna kan riskera att få lägre pension än de förväntar sig utifrån pensionslöftena. Pensionsförpliktelser kan öka sannolikheten för att ett företag fallerar. Ovan nämnda risker beskrivs inte närmare och hanteras inte heller med metoden som vi beskriver. I denna promemoria fokuserar vi i stället på den typ av pensionsrisk som sammanhänger med att pensionsskulder kan försvåra hanteringen av en bank som har fallerat.

3.1.1 Finansinspektionens ställningstagande

FI identifierar ett kapitalbehov kopplat till förmånsbestämda tjänstepensioner i banker. Detta motiverar ett särskilt kapitalbaskrav i pelare 2 för pensionsrisk.

3.1.2 Inkomna synpunkter

Riksbanken anser att det är viktigt att FI inom ramen för pelare 2-bedömningen fullt ut tar hänsyn till denna typ av pensionsrisker och tillstyrker förslaget.

Riksgälden konstaterar att ett kapitalkrav för pensionsrisk säkerställer att det finns adekvat kapacitet att absorbera förluster som riskerna i fråga kan orsaka banken. Utan ett kapitalkrav för pensionsrisk riskerar bankens samlade förlustabsorberingskapacitet dessutom att vara otillräcklig i en kris, vilket kan försvåra hanteringen av en bank i resolution.

Sparbankerna ifrågasätter om ett särskilt kapitalbaskrav enligt tillsynslagen får användas för det ändamål som FI anger, att underlätta avveckling eller rekonstruktion av fallerade banker. Ändamålet med kapitaltäckningsreglerna

[7] I den här promemorian använder vi genomgående begreppet pensionsplan för alla pensioner med gemensamma villkor.

är snarare att göra bankerna tillräckligt kapitalstarka och därigenom undvika fallissemang. Enligt Sparbankerna borde alla rättsregler som har att göra med förutsättningar för banker i resolution höra hemma i resolutionslagen. Sparbankerna påpekar också att kapitalbas i praktiken inte kan öronmärkas för viss användning efter att en bank har fallerat, vare sig det blir ett konkursförfarande eller en resolution. Detta skulle enligt Sparbankerna medföra att kapitalkravet inte alls får den effekt som FI avser i förslaget.

Bankföreningen uttrycker förståelse för FI:s ställningstagande att det finns risker kopplade till förmånsbestämda pensioner som inte fullt ut täcks i pelare 1 och att det därför finns skäl att inkludera pensionsrisk i ÖUP.

3.1.3 Skälen för Finansinspektionens ställningstagande

Kapitalkrav för banker fyller en funktion på det sättet att kapitalet kan användas för att täcka förluster efter ett fallissemang. Det blir möjligt genom att bankerna före fallissemanget anpassar kapitalbasen till de förluster som skulle kunna erodera det egna kapitalet vid en mycket svår finansiell påfrestning. De kapitalkrav som ställs består av minimikapitalkrav inom ramen för pelare 1 och pelare 2-krav för de institutspecifika risker som bedöms av FI inom ramen för ÖUP.

FI bedömer att för de banker som använder förmånsbestämda tjänstepensioner kan avtalen ge upphov till betydande underskott efter ett fallissemang, eftersom värdet av pensionsförpliktelserna kan vara större än pensionstillgångarna efter en finansiell påfrestning. Det kan försvåra hanteringen av en bank i resolution eller konkurs. Pensionsrisk, i den bemärkelse som nämns ovan, är därför en risk som FI behöver beakta i den samlade kapitalbedömningen inom ramen för pelare 2.

Syftet med kapitalkrav på banker är att en bank ska ha tillräckligt med kapital för att kunna täcka de förluster som kan uppstå vid en mycket svår finansiell påfrestning. I något läge kan FI tvingas bedöma om banken har fallerat eller sannolikt kommer att fallera. Skulle bankens pensionsförpliktelser då överstiga värdet på pensionstillgångarna försämras bankens kapitalsituation ytterligare. Det kan i sig medföra att det inte finns tillräckligt med kapital och nedskrivningsbara skulder för att möjliggöra en återkapitalisering av banken.

FI instämmer i att ett kapitalkrav i pelare 2 inte kan öronmärkas så att det finns specifikt kapital för pensioner efter att banken har fallerat. Men det

påståendet är inte unikt för pensionsrisk, utan gäller generellt för samtliga risker som kapitalkraven täcker. Genom att kapitaltäcka varje risk för sig skapas dock en total kapitalbas som är tillräckligt stor för att kunna absorbera de förluster som kan uppstå vid en mycket svår finansiell påfrestning.

3.2 Pensionsrisk i en konsoliderad situation

3.2.1 Finansinspektionens ställningstagande

FI avser att ställa särskilda kapitalbaskrav för pensionsrisk på solonivå i de banker som FI har under tillsyn. FI avser också att beakta proportionalitetsprincipen.[8]

FI avser att ställa särskilda kapitalbaskrav för pensionsrisk i de banker på gruppnivå (konsoliderad situation) som vi har under tillsyn om vi har identifierat ett kapitalbehov för pensionsrisk i gruppen. Storleken på kapitalkravet ska baseras på de kapitalbehov för pensionsrisk som har identifierats för banker inom gruppen. Kapitalbaskrav för pensionsrisk som har beslutats av utländska behöriga myndigheter, kommer att beaktas i respektive tillsynskollegium innan FI beslutar om ett särskilt kapitalbaskrav för den konsoliderade situationen.

3.2.2 Inkomna synpunkter

Bankföreningen anser att ett stort fokus läggs på solonivå när såväl resolutionsstrategier som redovisningsregelverk i form av IAS 19 fokuserar på den konsoliderade situationen. En summering av solonivåer kan, enligt Bankföreningen, ge en missvisande bild av den totala pensionsrisken. Detta eftersom det exempelvis kan finnas garantiförbindelser eller liknande mellan soloföretag i gruppen, om en uppdelning på solonivå ens är tillgänglig i de enskilda fallen. Bankföreningen föreslår därför att kapitalkraven ska fastställas på den konsoliderade nivån och därefter fördelas på solonivå.

3.2.3 Skälen för Finansinspektionens ställningstagande

Enligt resonemanget i avsnitt 3.1.3 motiveras ett kapitalkrav för pensionsrisk med kapitalsituationen efter ett fallissemang. Ett fallissemang är starkt kopplat till ett enskilt företag snarare än en grupp, även om det är troligt att en hel grupp kan fallera och hamna i resolution under vissa omständigheter. För att kapitalkravet ska fylla sitt syfte i varje tänkbar

[8] Proportionalitetsprincipen är en allmän rättsprincip som förenklat innebär att en åtgärd ska vara skälig i proportion till syftet med den.

situation, som vi motiverar det i avsnitt 3.1.3, bedömer FI att det särskilda kapitalbaskravet behöver ställas på solonivå. Med hänvisning till proportionalitetsprincipen kan FI komma att välja att inte tillämpa pensionsriskmetoden, exempelvis då storleken på pensionsförpliktelserna har liten betydelse.

FI ställer särskilda kapitalbaskrav på gruppnivå, det vill säga för den konsoliderade situationen, för alla relevanta risker och i förekommande fall. Vi anser att kapitalbehov i banker på solonivå kan summeras till kapitalkrav på gruppnivå, så länge som de enskilda kapitalbehoven har bedömts enligt samma syfte och om inga justeringar har gjorts enligt synpunkterna i avsnitt 4.3.2 om kapitalbas för pensionsrisk. I fallet där utländska dotterföretag har kapitalkrav för pensionsrisk ställda av utländska behöriga myndigheter måste det bli en diskussion i varje tillsynskollegium om hur kapitalkrav på solonivå ska aggregeras till ett särskilt kapitalbaskrav på gruppnivå.

FI delar inte åsikten att det kan bli en missvisande bild om man betraktar pensioner på solonivå innan kapitalbehovet på gruppnivå bedöms. Snarare bör det bli samma storlek på det kapitalbehovet på gruppnivå när bedömningen sker på det sätt som FI avser. Om den slutliga tillämpningen innebär justeringar enligt synpunkterna i avsnitt 4.3.2 på solonivå kommer vi att justera gruppens kapitalbehov så att det adekvat speglar risken även om det inte längre behöver handla om en summering från solonivå.

FI ställer normalt kapitalkrav på solonivå för de olika typer av kapitalkrav som ställs på gruppnivå. Oavsett om kapitalkraven för pensionsrisk på solonivå bedöms före eller efter bedömningen på gruppnivå, uppstår svårigheter med att ställa ett korrekt eller åtminstone rättvisande kapitalkrav på solonivå. Som remissinstanserna mycket riktigt påpekar finns det svårigheter med tanke på garantiförbindelser inom gruppen. I vilken utsträckning som de garantierna är användbara efter fallissemang av företag inom gruppen är dock oklart. FI kommer därför att bortse från sådana garantier såvida det inte går att påvisa deras giltighet efter ett fallissemang. Bankföreningens förslag innebär inga uppenbara fördelar i bedömningen, och är inte heller relevant vad gäller FI:s syfte att bidra till ett enklare förfarande efter ett fallissemang, även för en bank på solonivå.

4 Metod för bedömning av särskilt kapitalbaskrav för pensionsrisk i banker

4.1 Omfattning av bedömning för pensionsrisk

4.1.1 Finansinspektionens ställningstagande

Metoden ska i första hand tillämpas på förmånsbestämda pensioner som hanteras i egen räkning och tryggas med tillgångar förvaltade av en pensionsstiftelse, eller för ett motsvarande arrangemang om det är pensioner utanför svensk jurisdiktion.

De pensionsplaner som tryggas av samma stiftelse ska utvärderas gemensamt.

Utgångspunkten är att varje pensionsplan innebär en potentiell pensionsrisk. Om pensionsrisken inte hanteras av någon annan reglerad aktör, som till exempel ett tjänstepensionsföretag, uppstår det ett kapitalbehov enligt promemorians ställningstaganden. Kapitalbehovet fördelas på de företag som omfattas av de pensioner som utvärderas, och kan leda till beslutade kapitalkrav för de företag eller grupper som omfattas av ställningstagandet 3.2.1.

4.1.2 Inkomna synpunkter

Bankföreningen önskar att FI närmare anger hur den individuella bedömningen av vilka pensionsplaner som ska ingå, ska gå till. Bankföreningen anför att det kan saknas direkt koppling mellan pensionstillgångar och respektive pensionsplan, och föreslår därför att FI:s bedömning ska baseras på hur enskilda pensionsplaner hanteras vid fallissemang.

Bankföreningen anser också att ställningstagandet medför ett merarbete för en bank som måste dela upp de samlade pensionerna i pensionsplaner. Enligt Bankföreningen vore det därför lämpligt att införa en proportionalitetströskel, så att exempelvis mindre planer får läggas ihop med andra planer och kapitaltäckas tillsammans.

4.1.3 Skälen för Finansinspektionens ställningstagande

Pensioner som hanteras i ett externt företag, som banken anlitar, har ett skydd enligt bland annat EU-direktiv när det externa företaget står under tillsyn. Den externa aktören kan inte rikta några nya krav mot banken om banken har fallerat. En kapitaltäckning inom ramen för pelare 2 för denna situation är därför inte motiverad. Pensioner som tryggas i egen

balansräkning och kreditförsäkras av ett externt företag som också är under tillsyn, men som däremot inte administrerar pensionerna, har också ett skydd. Vid bankens fallissemang träder kreditförsäkringen in och en kapitaltäckning av banken är därför inte motiverad.

FI avser därför att i första hand bedöma kapitalbehov för pensioner där inget reglerat försäkrings- eller tjänstepensionsföretag garanterar att förpliktelserna uppfylls om banken har fallerat. I ett svenskt sammanhang betyder det pensioner som tryggas av en pensionsstiftelse, samt pensioner som tryggas i en balansräkning men saknar kreditförsäkring. För pensioner utanför svensk jurisdiktion behöver det bedömas från fall till fall. Utgångspunkten är dock att om en pensionsplan i tillräckligt hög grad kan anses vara under tillsyn i ett reglerat företag i ett EES-land ska de pensionerna inte omfattas av ett särskilt kapitalbaskrav.

Normalt saknas koppling mellan en förmånsbestämd pensionsförpliktelse och en viss pensionstillgång. Förpliktelsen saknar normalt också koppling till ett visst belopp av de samlade pensionstillgångarna. En möjlighet är därför att bedöma alla pensioner samlade i en metod för pensionsrisk. Men pensionsplaner kan komma att hanteras var för sig och på olika sätt efter ett fallissemang, även om de till exempel tryggas av samma pensionsstiftelse. Exempelvis är vissa rörliga pensionsförmåner som inte regleras av kollektivavtal nedskrivningsbara skulder under resolution.[9] Pensionsplaner kan också utvecklas olika under en finansiell påfrestning till följd av varierande villkor för förpliktelser.

FI konstaterar att det finns en stor osäkerhet kring förfarandet vid resolution, inte minst då regelverket ännu är oprövat. Vissa pensionsförmåner kan visserligen vara nedskrivningsbara skulder vid resolution, men det finns också möjlighet att undanta pensionsförmåner från nedskrivning.

Vi menar samtidigt att pensioner bör prövas på ett sätt som är så likt som möjligt jämfört med hur samma pensioner hade utvärderats inom ett tjänstepensionsföretag. Därför ska flera pensionsplaner utvärderas samlat om de tryggas av gemensamma pensionstillgångar i en pensionsstiftelse, eller med motsvarande arrangemang utanför Sverige.[10] Från detta följer

[9] Lag (2015:1016) om resolution 2 kap. 2 § 7a.
[10] Givet att utvärderingen i övrigt inte avviker från hur en utvärdering skulle ha gjorts i ett reglerat tjänstepensionsföretag.

också att om en pensionsplan har pensionstillgångar i flera stiftelser ska upplägget utvärderas per stiftelse när metoden tillämpas.

Trots detta finns det ibland ändå behov av lyfta ut vissa tillgångar från utvärderingen.

- En pensionsstiftelse kan trygga förpliktelser som hör till företag utanför en banks konsoliderade situation.
- En utländsk motsvarighet till en pensionsstiftelse kan innehålla tillgångar som används för pensioner av ett företag i en konsoliderad situation under FI:s tillsyn, men används också av företag utanför denna konsoliderade situation.
- En pensionsstiftelse kan trygga förpliktelser som hör till flera företag i en grupp vars konsoliderade situation inte är under FI:s tillsyn, men minst ett av företagen är under FI:s tillsyn.

Om det finns en ekonomisk koppling mellan förpliktelser som ska utvärderas och pensionstillgångar som är avsedda för förpliktelserna, ska denna ekonomiska koppling användas. Men om den ekonomiska kopplingen saknas kan fördelningen av tillgångar ske genom en schablon. I normalfallet innebär schablonen att dela upp tillgångarna i proportion till förpliktelsernas storlek.

För pensionsplaner med förpliktelser av mindre storlek kan FI komma att använda ett enklare schablonförfarande för att bedöma kapitalbehov, se avsnitt 5.

4.2 Riskkänsligt kapitalkrav

4.2.1 Finansinspektionens ställningstagande

För varje stiftelse, eller i förekommande fall pensionsplan, ska ett så kallat riskkänsligt kapitalkrav beräknas enligt Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd om tjänstepensionsföretag, FFFS 2019:21, 7 kap. Vissa risktyper som FI bedömer som mindre relevanta ska dock undantas: annullationsrisk, tilläggsrisk och operativ risk.

4.2.2 Inkomna synpunkter

Riksbanken tillstyrker att metoden för pensionsrisk harmoniseras, oavsett om det är en bank eller ett tjänstepensionsföretag som tillhandahåller pensionsplanerna.

Bankföreningen anser att det är bra att stressantagandena för det särskilda kapitalkravet baseras på föreskrifterna för tjänstepensionsföretag. Men de menar att FI inte har tagit tillräcklig hänsyn till vissa aspekter av kapitalbasen för pensionsrisk, vilket redovisas under avsnitt 4.3.2.

4.2.3 Skälen för Finansinspektionens ställningstagande

Den föregående pensionsriskmetoden för banker baserades på trafikljusmodellen. När trafikljuset för tjänstepension ersattes av tjänstepensionsföreskrifter blev det rimligt att göra motsvarande byte så att en ny pensionsriskmetod för banker baseras på tjänstepensionsföreskrifterna. På det sättet tillvaratar vi det utvecklingsarbete som FI redan har gjort för att kapitaltäcka risker som förekommer i samma eller i en likartad verksamhet, nämligen tjänstepensionsverksamhet. Som med den föregående pensionsriskmetoden för banker finns det dock vissa typer av risker för tjänstepensionsföretag som är mindre relevanta eller av liten storlek i banker. Operativ risk finns i alla företag, och i banker bedöms den inom ramen för vanlig tillsyn. FI anser därför att operativ risk inte behöver kapitaltäckas specifikt för tjänstepensioner. Vi bedömer också att annullationsrisk och tilläggsrisk inte är tillämpliga för förmånsbestämda pensioner som hanteras av arbetsgivaren själv. Justeringsbelopp är normalt inte tillämpligt när vi bedömer bankers tjänstepensioner med metoden men kan för vissa pensioner behöva tillämpas för att kapitalbehovet enligt metoden ska efterlikna kapitalkravet som hade uppstått om samma pensioner hanterats i ett reglerat tjänstepensionsföretag.

4.3 Kapitalbas för pensionsrisk

4.3.1 Finansinspektionens ställningstagande

Varje riskkänsligt kapitalkrav ska ställas mot en så kallad kapitalbas för pensionsrisk. Denna kapitalbas definieras som nettot mellan pensionstillgångar och pensionsförpliktelser värderade enligt Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd om tjänstepensionsföretag, FFFS 2019:21.

Ställningstagandet betyder att kapitalbasen för pensionsrisk kan vara positiv eller negativ. Kapitalbehovet för de utvärderade pensionerna utgörs av nettot mellan det riskkänsliga kapitalkravet och kapitalbasen för pensionsrisk.

4.3.2 Inkomna synpunkter

Bankföreningen anser att FI inte har tagit tillräcklig hänsyn till samspelet mellan pelare 2-vägledningen och det särskilda kapitalbaskravet. Den

pensionsrelaterade stress som appliceras i dessa två metoder är i grunden konceptuellt densamma, att simulera en försämring i nettot mellan pensionstillgångar och pensionsförpliktelser. Dessa två metoder ger upphov till varsitt kapitalkrav som adderas till varandra. Eftersom en bank måste hålla kapital för summan av kapitalkraven, menar Bankföreningen att det är av yttersta vikt att inte finns någon överlappning mellan dessa två typer av kapitalkrav. Bankföreningen påpekar att de behöriga myndigheternas riktlinje (det vill säga pelare 2-vägledningen), enligt kapitaltäckningsdirektivets artikel 104b.4, ska täcka risker som omfattas av artikel 104.1 endast i den mån den täcker aspekter av dessa risker som inte redan har täckts enligt de kraven. Bankföreningen föreslår, att i den utsträckning som pensionsstress bidrar till kapitalkrav inom ramen för pelare 2-vägledning, så ska motsvarande belopp läggas till kapitalbasen för pensionsrisk i pensionsriskmetoden. Detta för att undvika dubbelräkning mellan de två metoderna.

Bankföreningen anför också att samspelet mellan de särskilda kapitalbaskraven för pensionsrisk och ränterisk inte beaktas tillräckligt.

Dessutom anser Bankföreningen att bankregelverken skiljer sig från regelverken för försäkringar genom att framtida vinster inkluderas i kapitalbasen för försäkringsföretag, vilket de inte gör för banker.

SEB anser att dubbelräkning av kapitalkrav bör undvikas. Kapitalbasen för pensionsrisk på konsoliderad nivå bör därför ökas med eventuella redovisningsmässiga underskott enligt IAS 19. Sådana underskott har redan minskat den konsoliderade nivåns kärnprimärkapital, jämfört med den nivå som kärnprimärkapitalet hade kunnat vara på utan det redovisade underskottet.

4.3.3 Skälen för Finansinspektionens ställningstagande

Kapitalbas för pensionsrisk motsvarar på en konceptuell nivå det som kallas kapitalbas i ett tjänstepensionsföretag. De flesta möjligheter som tjänstepensionsföretag har att påverka kapitalbasen är dock inte tillämpbara för bankernas pensionshantering. Tjänstepensionsföretag kan exempelvis ge ut förlagslån, medan en bank inte kan ge ut ett separat förlagslån för att täcka enbart tjänstepensionshantering efter ett eventuellt fallissemang. FI anser att definitionen av kapitalbas för pensionsrisk bör vara enkel men ändå relevant för ändamålet, det vill säga att kunna täcka uppkomna förluster. FI

vidhåller därför att nettot av pensionstillgångar och pensionsförpliktelser är en lämplig avvägning, om värderingen sker enligt tjänstepensionsföreskrifterna FFFS 2019:21.

När det gäller *Bankföreningens* farhåga om överlappning i kapitaltäckningen av pensionsrisk, menar FI att det särskilda kapitalbaskravet och pelare 2-vägledningen alltid har olika syften. Det särskilda kapitalbaskravet avser risker som behöver täckas efter ett fallissemang och pelare 2-vägledningen syftar till att minska sannolikheten för att ett fallissemang uppstår. Att FI använder samma eller liknande typer av tänkta påfrestningar (stressfaktorer) för att bedöma storleken på ett eventuellt kapitalbehov ändrar inte på det faktum att syftena är olika. Bankföreningen har för övrigt tidigare lämnat liknande synpunkter på remissen Övergripande ansats för att bedöma pelare 2-vägledningen för svenska banker.[11] FI:s bemötande var och är fortfarande att pelare 2-vägledningen ska utgöra att första skydd mot sjunkande kapitaltäckning, då banken inte fallerat.

Eftersom det särskilda kapitalbaskravet och pelare 2-vägledningen har olika syften, avser FI att inte tillmötesgå Bankföreningens förslag om att tillgodoräkna underskott i en metod för användning som överskott i en annan metod.

Bankföreningen har också uppmärksammat ett samspel mellan pensionsrisk och marknadsrisk, nämligen den del av marknadsrisken som tidigare hade en egen metod – ränterisk i bankbok. Redan 2014, när FI remitterade metoder för dessa två risker, presenterade vi ett ställningstagande om att inte beakta eventuell samvariation mellan de risktyper som behandlades i den remisspromemorian.[12] FI gör nu samma bedömning som då, nämligen att den faktiska betydelsen av en riskreducerande effekt är starkt beroende av omständigheterna, och det faktum att kapitalbas för pensionsrisk inte i någon betydande omfattning är tillgänglig för andra typer av risker. Den sammanvägda påverkan av samvariation mellan de två risktyperna blir därför inte tillräckligt stor för att behöva beaktas.

[11] Övergripande ansats för att bedöma pelare 2-vägledningen för svenska banker, 2021-05-31, FI dnr 20-28036.
[12] Remissen utmynnade i promemorian FI:s metoder för bedömning av enskilda risktyper inom pelare 2, 2015-05-08, FI dnr 14-14414. I promemorian nämns inga inkomna synpunkter om ställningstagandet i avsnitt 5 - Samvariation mellan pensionsrisk och ränterisk.

Vad gäller Bankföreningens synpunkt om att tillgodoräkna framtida vinster i kapitalbasen utgår FI:s metod från regleringen för tjänstepensionsföretag. Där ingår inte framtida vinster vid beräkning av kapitalbas

FI instämmer i *SEB*:s synpunkt att det finns poster i redovisningen som rör pensioner och som direkt eller indirekt kan minska eller öka kapitalbasen, jämfört med vad den annars skulle ha varit. FI kommer att beakta eventuella betydande effekter av redovisningsposterna inom ramen för ÖUP för de banker som berörs.

4.4 Egna aktier som pensionstillgång

4.4.1 Finansinspektionens ställningstagande

Bankens eventuella innehav i egna aktier ska undantas i beräkningarna för både riskkänsligt kapitalkrav och för kapitalbas för pensionsrisk.

4.4.2 Inkomna synpunkter

Riksbanken anser att justeringen är rimlig.

4.4.3 Skälen för Finansinspektionens ställningstagande

Innehav av aktier i den egna banken ska inte ses som en tillgång, utan exkluderas från beräkningen av såväl riskkänsligt kapitalkrav som kapitalbas för pensionsrisk. Efter bankens fallissemang har sådana aktier inget värde, och kan därför inte bidra till att täcka ett underskott orsakat av övriga pensionstillgångar och förpliktelser.

4.5 Önskvärd konfidensnivå för kapitaltäckning

4.5.1 Finansinspektionens ställningstagande

FI avser att för det särskilda kapitalbaskravet för pensionsrisk tillämpa samma konfidensnivå som följer av Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd om tjänstepensionsföretag (FFFS 2019:21).

Ställningstagandet betyder att det särskilda kapitalbaskravet inte ska kalibreras för att uppnå den högre konfidensnivå som gäller enligt bankregelverken.

4.5.2 Inkomna synpunkter

Bankföreningen stödjer synsättet och anser att denna princip är viktig för att säkerställa likabehandling mellan banker och tjänstepensionsföretag som hanterar tjänstepensioner.

4.5.3 Skälen för Finansinspektionens ställningstagande

När tjänstepensionsverksamhet förekommer som affärsverksamhet gäller tillämpliga regler enligt bland annat EU-direktiv. FI menar att det i grunden är samma risker som ska kapitaltäckas, oberoende av om banken väljer att förvalta pensionerna själv eller om den lägger ut förvaltningen på ett externt tjänstepensionsföretag. Vi bedömer därför att det inte är nödvändigt att räkna upp det särskilda kapitalbaskravet till en högre konfidensnivå när banken väljer att själv förvalta tjänstepensioner.

5 Förenklat schablonförfarande i vissa fall

För vissa pensionsplaner av mindre storlek kan det vara motiverat med ett förenklat förfarande, då en fullständig bedömning skulle ta mycket resurser i anspråk i förhållande till storleken på risken. Om flera mindre pensionsplaner tryggas i samma stiftelse kan schablonförfarandet tillämpas på dem om varje pensionsplan uppfyller kriterierna för det. Alternativt får stiftelsen utvärderas på vanligt sätt enligt metoden.

5.1 Utgångspunkt för en schablonmetod

Utgångspunkten är att om FI tillämpar en förenklad schablon för pensionsrisk så behöver den vara konservativ snarare än att så rättvist som möjligt representera den underliggande pensionsrisken. Ett annat sätt att uttrycka detta är att en schablonmetod i genomsnitt inte ska ge samma kapitalbehov som den underliggande risken skulle ha gett, utan att den med hög sannolikhet ger ett minst lika högt kapitalbehov som den underliggande risken skulle generera vid en korrekt utvärdering. En schablon ger extra osäkerhet som med fördel också kan behöva kapitaltäckas.

5.2 När får schablon tillämpas

I det följande är de pensionsförpliktelser som utvärderas värderade enligt tjänstepensionsföreskrifterna (FFFS 2019:21). Saknas denna värdering används 150 procent av värdet enligt IAS 19.

Schablonförfarandet kan tillämpas på pensioner där värdet på pensionsförpliktelserna är mindre än

- 5 procent av värdet på gruppens samlade pensionsförpliktelser,
- 100 miljoner kronor, eller

- 10 procent av värdet av de samlade pensionsförpliktelserna i ett soloföretag där andra soloföretag i den konsoliderade situationen inte använder samma pensioner.

Ett schablonförfarande kan också komma att tillämpas om banken inte har redovisat de uppgifter som FI behöver för att fastställa kapitalbehovet i enlighet med det som beskrivs i avsnitt 4.

5.3 Kapitalbehov enligt schablonmetod

FI kommer att använda följande bedömning för pensioner som banken önskar tillämpa schablonförfarande på, och där pensionerna uppfyller kraven för att tillämpa schablon:

Tillgångarna stressas som om de var maximalt känsliga för marknadsrisk enligt tjänstepensionsföreskrifterna (FFFS 2019:21), det vill säga som om alla pensionstillgångar var aktier av typ C. Detta kan anses väl konservativt, men å andra sidan finns inget påslag för valuta- eller koncentrationsrisk på dessa tänkta tillgångar.

Förpliktelserna stressas som om både ränterisk och försäkringsrisk ingick.

Riskkänsligt kapitalkrav = pensionstillgångar · 45 % + pensionsförpliktelser · 20 %

Så att
kapitalbehov = pensionsförpliktelser · 120 % - pensionstillgångar · 55 %
om positivt värde, annars noll.

6 Genomförande

FI kommer att använda den beskrivna metoden för att bedöma särskilda kapitalbaskrav inom pelare 2 för pensionsrisk i 2022 års ÖUP.

7 Konsekvensanalys

I den ÖUP som genomfördes 2021 var det sju banker i tillsynskategori 1 och 2 som omfattades av en bedömning av pensionsrisk. Hos dessa banker granskade FI totalt 20 förmånsbestämda pensionsplaner. Vi bedömer att det är ungefär hälften så många förmånsbestämda pensionsplaner som kommer att omfattas av den nya metoden, eftersom den främst avser pensioner som tryggas i en pensionsstiftelse. På grundval av detta bedömer vi att de banker som främst träffas av ett särskilt kapitalbaskrav är SEB, Handelsbanken och Nordea Hypotek AB. Det kan därtill finnas andra banker eller bankgrupper som kan komma att omfattas av ett särskilt kapitalbaskrav för pensionsrisk.

Vad gäller storleken på det särskilda kapitalbaskravet för pensionsrisk kan FI konstatera att kravet historiskt har varierat, både mellan banker och över tid. Det senare beror inte minst på att värdet på de tillgångar som tryggar pensionerna kan variera. Om det finns pensionstillgångar i form av aktier i en pensionsstiftelse är det ofta så att aktiemarknadens utveckling har en betydande påverkan på kapitalkravet från ett år till nästa. Om aktiemarknadens värdering ökar, minskar vanligen kapitalkravet. Pensionsriskmetoder har med andra ord egenskapen att producera procykliska kapitalbehov. Vid årsskiftet 2021/2022 var aktiemarknaden högre värderad än tidigare år i många länder, däribland i Sverige. Den beskrivna tendensen skulle då indikera låga kapitalkrav i ÖUP 2022. Som mest har kravet tidigare uppgått till cirka 6 miljarder kronor för en enskild bankgrupp.

FI bedömer att den nya metoden generellt bör ge ett något lägre kapitalkrav, både för att färre pensioner omfattas och för att konfidensnivån är något lägre. För ÖUP 2022 bedömer FI att kravet inte kommer att överstiga omkring 0,5 miljarder kronor för någon enskild bankgrupp. Kapitalkraven kan förändras betydligt i framtiden, kanske redan nästa år, beroende på om exempelvis aktiemarknadens värdering förändras betydligt.