

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Finansinspektionen

Yttrande över Finansinspektionens förslag till ändring av föreskrifter (FFFS 2014:33) om kontracykliskt buffertvärde

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Remissen innehåller förslag till ändring i Finansinspektionens föreskrifter (FFFS 2014:33) om kontracykliskt buffertvärde. Det föreslås att det kontracykliska buffertvärdet enligt 7 kap. 1 § lagen (2014:966) om kapitalbuffertar (buffertlagen) ska vara 2,5 procent. Förslaget innebär en höjning från nuvarande 2 procent.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Den kontracykliska kapitalbufferten är ett kapitalkrav som är avsett att variera över tid. Det innebär att bufferten ska aktiveras och byggas upp när systemriskerna bedöms öka. Det kontracykliska buffertvärdet bedöms och fastställs av Finansinspektionen på kvartalsbasis. Det framgår att generaldirektören för Finansinspektionen har fattat ett inriktningsbeslut om att utreda om den kontracykliska bufferten bör höjas. Utredningen visar att det finns skäl att höja det kontracykliska buffertvärdet till 2,5 procent. Höjningen föreslås för att öka motståndskraften i det svenska banksystemet. Detta eftersom en högre buffert förbättrar det finansiella systemets möjligheter att hantera eventuella problem i framtiden. Finansinspektionen gör bedömningen att riskerna i det finansiella systemet är fortsatt förhöjda och har ökat ytterligare sedan bufferten höjdes till 2 procent.

Syftet med den kontracykliska kapitalbufferten är att upprätthålla och stärka bankernas motståndskraft. Därmed anges även motståndskraften i det finansiella systemet som helhet stärkas. Bankerna behöver bygga upp större kapitalbuffertar när riskerna är höga i förhållande till motståndskraften. Sedan bufferten höjdes till 2 procent i mars 2016 har de finansiella systemriskerna ökat. De låga räntorna har drivit upp risktagandet genom investerarnas jakt på avkastning. Dessutom har den totala utlåningen till hushåll och icke-finansiella företag vuxit betydligt snabbare än vad Finansinspektionen bedömer vara långsiktigt hållbart och snabbare än vad som var fallet vid senaste höjningen. Trots avmattningen på bostadsmarknaden är priserna fortfarande höga och Finansinspektionen bedömer att risken för en större nedgång i bostadspriserna är fortsatt förhöjd. Riskerna för att det i framtiden ska uppstå en kris där bankerna inte kan upprätthålla kreditgivningen har ökat. Bufferten förbättrar bankernas förmåga att fortsätta låna ut om ekonomin utsätts för en allvarlig störning och deras faktiska eller befarade kreditförluster stiger.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Finansinspektionen bedömer och fastställer det kontracykliska buffertvärdet på kvartalsbasis. Det framgår att generaldirektören för Finansinspektionen har fattat ett inriktningsbeslut om att utreda om den kontracykliska bufferten bör höjas.

Det anges att i linje med Europeiska systemrisknämndens riktlinjer har Finansinspektionen valt att fastställa nivån på det kontracykliska buffertvärdet genom en kvalitativ bedömning av systemriskerna. Bedömningen är baserad på ett antal kvantitativa indikatorer som speglar riskerna i det svenska finansiella systemet och handlar i huvudsak om tre indikatorer. Indikatorerna består av indikatorer på kreditvillkor på internationella och svenska marknader, på utlåningen i den svenska ekonomin och indikatorer som består av tillgångspriser. Det kontracykliska buffertvärdet tar också hänsyn till och ska användas som ett referensvärde för det kontracykliska buffertvärdet. Buffertvärdet ingår i gruppen som omfattar indikatorer på utlåningen i den svenska ekonomin och det beräknas enligt Baselkommittéens standardmetod. Genom att använda indikatorerna gör Finansinspektionen en bedömning av hur systemriskerna utvecklas. Det anges att Finansinspektionen sedan väger bedömningen mot motståndskraften i det svenska banksystemet. Systemriskerna kopplade till utlåning och risktagande anges vara förhöjda sedan förra höjningen. Det framgår bland annat att låga räntor bidrar till ökat risktagande och att den totala utlåningen har ökat snabbt under lång tid. Hushållens skulder utvecklas fortfarande snabbare än vad Finansinspektionen bedömer vara långsiktigt hållbart, detta trots att utlåningen till hushåll har dämpats något. Det anges också vara en orsak till att ett skärpt amorteringskrav infördes i mars 2018. Vidare framgår att trots avmattningen på bostadsmarknaderna är priserna höga och Finansinspektionen bedömer att risken för en större nedgång i bostadspriserna är fortsatt förhöjd.

I remissen finns även prognoser för utlåning till hushåll och till icke-finansiella företag.

Regelrådet gör följande bedömning. Utifrån givna förutsättningar är redovisningen tillräcklig. Det hade dock varit önskvärt om olika nivåer av höjningar hade presenterats på ett mer överskådligt sett för att tydliggöra varför nivån med 2,5 procentenheter är det förordade förslaget. Utifrån remissen som helhet går det att utläsa vilka riskerna Finansinspektionen ser med att ingen reglering kommer till stånd.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Det anges att Finansinspektionen har beaktat EU-rätten och kapitalräkningsdirektivets¹ regler vid framtagandet av föreskrifterna om kontracykliskt buffertvärde. Vidare anges att Sverige är skyldigt att genomföra kapitaltäckningsdirektivets regler om bland annat kontracykliska kapitalbuffertar. Dessa regler är genomförda i svensk rätt genom främst 7 kap. 1–3 § buffertlagen. Finansinspektionen ska enligt 1 § fastställa kontracykliska buffertvärdet och ett kontracykliskt buffertvärde varje kvartal.

Vidare framgår att ändring av riskviktgolvet påverkar den kontracykliska bufferten. Den förändrade metoden för tillämpningen av riskviktgolvet för bolån kommer innebära en ökning av den kontracykliska

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om särskild tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag, om ändring av direktiv 2002/87/EG och om upphävande av direktiv 2006/48/EG och 2006/49/EG.

kapitalbufferten. Enligt förslaget ska den förändrade metoden som beslutas i enligt med artikel 458 tillsynsförordningen² gälla från och med den 31 december 2018.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår till viss del hur förslaget förhåller sig till EU-rätten. Det hade dock varit önskvärt om det närmare tydliggjorts hur förändringar av värdet förhåller sig till EU-rätten. Detta skulle exempelvis kunna inkludera tydliggörande av att det framgår av direktivet att utsedd myndighet på kvartalsbasis ska bedöma och fastställa lämpliga kontracykliska buffertvärden och vad som ska beaktas, angivande av åtminstone artiklarna 136.2 och 136.3 för att tydliggöra fastställandet av kontracykliska buffertvärdets koppling till direktivet samt om de principer som ska vägleda vid bedömningen av vilket kontracykliskt buffertvärde följer av kapitalräkningsdirektivet. Regelrådet kan likväl konstatera att det av angivna paragrafer i remissen hänvisas till aktuella artiklar i direktivet men anser att konsekvensutredningens kvalitet hade höjts och att det hade förenklat läsbarheten genom en direkt hänvisning till aktuella delar av direktivet i konsekvensutredningen.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Det anges att enligt buffertlagen ska ett beslut att aktivera eller höja ett kontracykliskt buffertvärde innehålla uppgift om tidpunkten då buffertvärdet börjar gälla. När buffertvärdet höjs börjar den nya nivån normalt gälla tolv månader efter att beslutet offentliggjordes. Finansinspektionen får dock besluta att en höjning ska börja gälla tidigare om det finns särskilda skäl. Mot bakgrund av att systemriskerna ligger på en hög nivå och fortsätter att byggas upp ser Finansinspektionen ett behov av att höja bufferten men åtgärden behöver inte införas snabbare än normalt. Det föreslås därmed att det nya kontracykliska buffertvärdet ska tillämpas från och med den 19 september 2019.

Det anges även att Finansinspektionen bedömer att det inte finns behov av särskilda informationsinsatser i samband med ikraftträdande. De företag som berörs förutsätts vara väl medvetna och väl informerade om åtgärderna samt bakgrunden till dem. Detta inte minst genom denna remiss.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är tydligt redovisat vilket utrymme som finns vid val av tidpunkt för ikraftträdande. Motiveringen avseende behov av speciella informationsinsatser hade kunnat utvecklas ytterligare men bedöms likväl tillräcklig i detta fall.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Det framgår vissa uppgifter om de tio största bankerna såsom totalt ökat kapitalbehov och andel av kreditexponeringarna som respektive företag har i Sverige. Det framgår även att låntagare kan beröras av förslaget.

Det anges att buffertlagen ändrades den 1 januari 2018 och att ändringen innebär att fondbolag med diskretionär portföljförvaltning och förvaltare av alternativa investeringsfonder med tillstånd för diskretionär förvaltning av investeringsportföljer inte längre omfattas av den. Vidare har lagen

² Europaparlamentets och rådets förordning nr 575/2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag (tillsynsförordningen).

begränsats till att bara gälla värdepappersföretag som omfattas av tillsynsförordningen. Det innebär att färre företag nu omfattas av kravet på att hålla en kontracyklisk kapitalbuffert.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är otydligt huruvida det finns fler banker som berörs utöver de tio angivna. Därutöver går det inte att med enkelhet att finna uppgifter om de berörda företagsstorlek. Om bedömningen är att övriga endast påverkas i ringa omfattning och att närmare uppgifter om berörda företag därför inte redovisats borde detta ha angetts och motiverats i konsekvensutredningen. Enligt Regelrådet är avsaknaden av ytterligare uppgifter en brist.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal och storlek bristfällig men redovisningen avseende bransch godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

Finansinspektionen bedömer att höjningen av det kontracykliska buffertvärdet inte medför några väsentliga administrativa kostnader för bankerna. Bankerna anges redan ha processer för insamling, bearbetning och rapportering av information.

Regelrådet finner ingen anledning till att göra någon annan bedömning i detta fall.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets administrativa kostnader godtagbar.

Andra kostnader och verksamhet

En höjning av det kontracykliska buffertvärdet till 2,5 procent innebär att bankerna måste hålla mer kapital. Finansinspektionen har uppskattat att det för de tio största bankerna med data från första kvartalet 2018 innebär ett ökat kapitalbehov om totalt 9,343 miljarder kronor. Vidare bedömer Finansinspektionen att höjningen av det kontracykliska buffertvärdet inte kommer ha någon märkbar effekt på bankernas verksamhet. Det innebär inte heller något behov av ytterligare investeringar eller personalförändringar för de berörda företagen. Ändringarna i föreskrifterna anges inte heller påverka verksamhetens inriktning. Det framgår även uppskattningar med hänsyn tagen till den förändrade metoden för riskviktgolvet, vilket innebär en ökning på ca 9,8 miljarder kronor jämfört med de ovan angivna ca 9,3 miljarder kronor. Remissen innehåller också en tabell som visar hur mycket mer kapital de enskilda bankerna behöver hålla om den kontracykliska kapitalbufferten höjs från 2 till 2,5 procent. Beräkningarna anges utgå från bankernas riskexponeringsbelopp det första kvartalet 2018.

Bufferten anges förbättra bankernas förmåga att fortsätta låna ut om ekonomin utsätts för en allvarlig störning och deras faktiska eller befarade kreditförluster stiger. Högre kapitalkrav på bankerna ökar normalt sett deras finansieringskostnader. Det anges att ett argument som förs fram i det sammanhanget är att bankerna då måste kompensera kostnadsökningen genom att ta ut högre priser av låntagarna, men att det inte nödvändigtvis behöver vara fallet. Ett företag kan behöva bära en del av kostnadshöjningen i stället för att vältra över allt på sina kunder. Det gäller i synnerhet när företaget agerar på en marknad som karaktäriseras av effektiv konkurrens. Vidare anges att om bankerna överför kostnader på låntagarna bedöms effekten på utlåningsräntorna och kredittillväxten vara liten. Uppskattningsvis kan det vara en höjd bolåneränta med 0,01–0,015 procentenheter om hela kostnaden läggs på låntagarna. Även effekten på den ränta som icke-finansiella företag möter beräknas bli liten, ungefär 0,02 procentenheter. Därmed förväntas höjningen av bufferten endast ha en liten påverkan på företagens lånekostnader eller kreditefterfrågan och ändringarna bedöms få mycket små konsekvenser för låntagarna.

Den totala utlåningen till icke-finansiella företag anges ha vuxit allt snabbare sen 2016 och växer betydligt snabbare än nominell BNP. Den höjda kontryckliga bufferten innebär troligen att det blir dyrare för hushållen och de icke-finansiella företagen att låna hos monetära och finansiella institut. Det gör att marknadsfinansieringen blir relativt mer attraktiv för de icke-finansiella företagen. Effekten på marknadsfinansieringen anges dock förmodligen bli marginell eftersom de kontryckliga buffertens påverkan på bankernas utlåningsräntor är mycket liten.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår tydligt vilka aspekter som beaktas vilket är positivt. Vidare är det positivt att vissa övervältringskonsekvenser har beaktats och uppskattats med kvantitativa uppgifter.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets andra kostnader och påverkan på företagens verksamhet godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Finansinspektionen gör bedömningen att höjningen av det kontryckliga buffertvärdet inte kommer ha någon märkbar effekt på bankernas konkurrensförmåga. Det anges också att de företag som undantas från kravet om kontrycklig kapitalbuffert kan gynnas i förhållande till de påverkade företagen.

Det framgår uppgifter om fördelningen mellan bank- och marknadsbaserad utlåning. Marknadsfinansiering anges bli relativt mer attraktiv för de icke-finansiella företagen. Enligt Finansinspektionen blir effekten förmodligen marginell eftersom den kontryckliga buffertens påverkan på bankernas utlåningsräntor är mycket liten.

Regelrådet gör följande bedömning. Redovisningen är till viss del otydlig och uppgifterna kan tolkas som motsägelsefulla. Eftersom uppgifterna inte har utvecklats ytterligare kan det utifrån promemorian inte göras en bedömning hur förslaget påverkar konkurrensförhållanden mellan företag som påverkas av en höjning jämfört med de som undantas från kravet. Det är, enligt Regelrådet, inte tillräckligt att endast ange att det kan bli en påverkan, redovisningen borde ha utvecklats till att ange på vilket sätt och vilka efterföljande konsekvenser det kan komma att medföra. Det framgår inte heller tydligt om förslaget medför en konkurrenspåverkan mellan banker i Sverige och banker i andra länder som inte har motsvarande kapitalkrav. Detta om exempelvis olika länder har variationer i tillämpningen enligt EU-rätten. Det hade vidare varit önskvärt om det framgick om förslaget kan komma att påverka bankernas möjlighet att leva upp till kapitalkrav och därmed förutsättningarna för att stanna kvar eller att träda in på marknaden.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Den höjda kontryckliga bufferten innebär troligen att det blir lite dyrare för hushållen att låna hos monetära och finansiella institut.

Regelrådet finner redovisningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Det finns ingen explicit redovisning av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning.

Regelrådet gör följande bedömning. Det saknas redovisning av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning, vilket är en brist. Eftersom det inte heller framgår uppgifter om de berörda

företagens storlek i kombination med knapphändiga uppgifter om förslagets andra kostnader och påverkan på konkurrensförhållandena kan inte heller Regelrådet göra någon bedömning om det finns ett behov av särskild hänsyn till små företag. Om bedömningen är att någon särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning inte är nödvändigt eller möjlig ska det, enligt Regelrådet, anges och motiveras i konsekvensutredningen. Detta om exempelvis kapitalbuffertlagen redan har tagit hänsyn till små företag.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning bristfällig.

Sammantagen bedömning

Enligt Regelrådet brister redovisningen avseende förslagets påverkan på konkurrensförhållanden eftersom konkurrensen på ett internationellt plan inte har beaktats. Redovisningen håller likväl en godtagbar nivå på flertalet andra punkter varför de identifierade brister inte har varit avgörande för bedömningen i detta fall.

Regelrådet finner att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 5 september 2018.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist ordförande, Annika Bergman, Claes Norberg, Lennart Renbjer och Marie-Louise Strömgren.

Ärendet föredrogs av Katarina Porko.



Pernilla Lundqvist
Ordförande



Katarina Porko
Föredragande