

Remissvar



Finansdepartementet
fi.remissvar@regeringskansliet.se

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

2025-09-22

FI dnr 25-18174
(Anges alltid vid svar)

Utveckling av makrotillsynsområdet

Ert dnr: Fi2025/01375

Sammanfattning

Den grundläggande ansvarsfördelningen mellan myndigheter med uppdrag att värna finansiell stabilitet i Sverige är att Finansinspektionen (FI) har verktyg för att värna stabilitet och förebygga kriser, Riksbanken har verktyg för likviditetsstöd om en kris ändå uppstår och Riksgälden har verktyg för hantering av företag som ändå fallerar. Enligt denna logik fick FI uppdraget som makrotillsynsmyndighet när detta politikområde etablerades; makrotillsyn handlar om att *förebygga* instabilitet och kriser.

I den remitterade promemorian föreslås nu att verktygen för makrotillsyn – både låntagar- och kapitalbaserade åtgärder – ska delas upp mellan flera aktörer. Förslaget innebär att det inte längre ska finnas någon utpekad makrotillsynsmyndighet med ett samlat ansvar för att vidta åtgärder för att motverka hot mot finansiell stabilitet på systemnivå. FI bedömer att förslaget i dess nuvarande utformning kan få följder för hur verktygen kommer att tillämpas och samordnas – och därmed för den finansiella stabiliteten – som inte är tillräckligt belysta. Det riskerar även att göra det otydligt vem som ansvarar för vad i arbetet med att värna finansiell stabilitet, vilket gör det svårare för både medborgare och de företag som berörs av åtgärderna att utkräva ansvar för de beslut som fattas (eller inte fattas).

FI avstyrker förslaget att Riksbanken ska ansvara för det kontracykliska buffertvärdet. I promemorian anges inga tydliga skäl till vad som motiverar förändringen och det görs heller ingen utvärdering av dagens ordning. Konsekvenserna av att på detta sätt bryta upp den nuvarande ansvarsfördelningen är otillräckligt belysta. Inte minst måste det beaktas att bankernas kapitalkrav består av flera komponenter (både mikrotillsyns- och makrotillsynskrav) och att det finns beroenden mellan delarna som gör att kraven bör hanteras som en helhet. FI ser därför tydliga nackdelar med att dela upp beslut om olika delar av kapitalkraven. En annan ansvarsfördelning mellan FI och Riksbanken vad gäller tillämpningen av kapitalkraven är tänkbar, men förändringar av den karaktären kräver en bredare och mer ingående analys än vad det remitterade underlaget ger. Förslaget innebär även att Riksbanken ges i uppdrag att verka krisförebyggande, något som inte är förutsett i riksbankslagen. Även en sådan ändring bör föregås av noggranna överväganden.

FI har förståelse för förslaget att föra över det grundläggande ansvaret för låntagarbaserade åtgärder till riksdagen, trots att det kan försvåra samordningen av arbetet för att värna finansiell stabilitet. Att åtgärderna regleras i lag kan ha fördelar genom att regering och riksdag kan använda kompletterande verktyg, till exempel på skatteområdet, för att bättre uppnå mål inom både finansområdet och närliggande områden, till exempel bostadspolitik. Den politiska förankringen av åtgärderna kan också öka. Men att åtgärder läggs fast i lag riskerar samtidigt att göra det svårare att reagera på ändrade förhållanden, i synnerhet att åtgärder vidtas för sent om systemrisker byggs upp. Det bör därför övervägas att i lag ge regeringen större mandat att under angivna förutsättningar skärpa åtgärderna. Ett sådant system skulle göra att låntagarbaserade åtgärder även framöver kan fungera som aktiva policyverktyg för att motverka en snabb riskupbyggnad.

FI bedömer att det är bra att stora delar av dagens regler finns kvar i den lag om begränsning av bostadskrediter som föreslås. Att det finns sådana regler försvårar exempelvis för banker att konkurrera med mindre strikta kreditprövningar eller expansiva lånevillkor. Det bidrar till att begränsa riskupbyggnaden i hushållssektorn. FI bedömer samtidigt att det nuvarande ekonomiska läget – med en mer avvaktande utveckling på både bostads- och bolånemarknaden – gör att det kan finnas skäl för lättnader som ger bolånetagare mer flexibla lånemöjligheter. FI vill dock framföra att andelen sårbara bolånetagare kan öka då kopplingen mellan lånets storlek och hushållens inkomster försvagas. För att begränsa denna risk bör regeringen

överbäga att komplettera med åtgärder som begränsar hushållens möjligheter att ta för höga lån i förhållande till inkomsten.

Promemorian föreslår förändringar inom makrotillsynsområdet

Det övergripande målet med makrotillsynen är att värna den finansiella stabiliteten genom att övervaka och vidta åtgärder för att minska systemriskerna.¹ Det är ett komplement och samverkar med tillsynen av de finansiella aktörerna för att främja ett stabilt finansiellt system med högt förtroende. De mest frekvent använda medlen inom makrotillsynen för att nå detta mål är dels kapitalbaserade åtgärder, riktade mot banker och vissa andra långgivare, dels låntagarbaserade åtgärder, i praktiken riktade mot hushållen och deras möjligheter att låna.

FI vill framhålla att kapitalbaserade och låntagarbaserade åtgärder hänger nära samman inom makrotillsynen; båda syftar till att stärka den finansiella stabiliteten. När de används i kombination kan de förstärka varandras effekt genom att angripa olika aspekter av systemrisk och öka sannolikheten att åtgärdernas syfte uppnås. FI har nu ett helhetsansvar för båda dessa verktyg samt tillsyn över andra finansiella aktörer inom ramen för sitt uppdrag att värna den finansiella stabiliteten och vidta åtgärder för att motverka finansiella obalanser. Kapitalbaserade åtgärder är delegerade till FI, medan FI för låntagarbaserade åtgärder har i uppdrag att utforma åtgärder som kan införas efter regeringens medgivande.² Detta avspeglar den grundläggande ansvarsfördelningen mellan myndigheter med uppdrag att värna finansiell stabilitet i Sverige: FI har verktyg (på mikrotillsyns- och makrotillsynsnivå) för att värna stabilitet och förebygga kriser, Riksbanken för likviditetsstöd i kris och Riksgälden för hantering av företag som fallerar via resolution eller insättningsgaranti.

Promemorian föreslår nu att verktygen för makrotillsynen ska delas upp mellan flera aktörer. Det innebär att det inte längre ska finnas vare sig någon myndighet med det primära uppdraget – och verktyg för det ändamålet – att förebygga risker mot finansiell stabilitet eller någon särskilt utpekad makrotillsynsmyndighet med uppdrag att vidta åtgärder på systemnivå för

¹ Se till exempel *The ESRB Handbook on operationalising macroprudential policy in the banking sector* (2013).

² Som konstateras i Ytterligare verktyg för makrotillsyn (prop. 2017/18:22) kan låntagarbaserade åtgärder även ha ett konsumentskyddande syfte, vilket också är en del av FI:s uppdrag.

att motverka hot mot finansiell stabilitet. FI bedömer att det kan få följder för hur verktygen kommer att tillämpas och samordnas – och därmed för den finansiella stabiliteten – som är otillräckligt belysta. Förslagen riskerar även att göra det otydligt vem som ansvarar för vad i arbetet med att värna finansiell stabilitet, vilket gör det svårare för både medborgare och de företag som berörs av åtgärderna att utkräva ansvar för de beslut som fattas (eller inte fattas). Vi utvecklar skälen för detta i remissvaret.

Promemorian föreslår även att låntagarbaserade åtgärder – både bolånetak och amorteringskrav – ska bli mindre restriktiva. Låntagarbaserade åtgärder innefattar komplicerade avvägningar mellan, å ena sidan, låntagares möjlighet att låna med bostaden som säkerhet och, å andra sidan, motverka risker för den finansiella och makroekonomiska stabiliteten genom att värna hushållens motståndskraft. I remissvaret redovisar vi även FI:s syn på dessa förslag.

Ändringar av ansvarsfördelning och beslutsordning inom makrotillsynen

Riksbanken föreslås ansvara för det kontracykliska buffertvärdet

Promemorians förslag: Riksbanken ska ansvara för det kontracykliska buffertvärdet.

FI:s ställningstagande: FI avstyrker förslaget.

Skälen för FI:s ställningstagande

Effekter av ett delat ansvar för kapitalbaserade makrotillsynsåtgärder

Förslaget innebär att fastställandet av det kontracykliska buffertvärdet bryts ut från kapitaltäckningssystemet. Promemorian redovisar inga tydliga motiv för att ändra ansvarsfördelningen mellan FI och Riksbanken, ingen utvärdering av nuvarande ordning och inte heller någon analys av följderna av förslaget. FI bedömer därför att skälen för och effekterna av en sådan förändring är otillräckligt belysta.

Enligt gällande regler beslutar FI om alla delar av kapitalkraven, såväl institutspecifika krav (mikrotillsyn) som krav för att minska systemrisker (makrotillsyn). Vidare ansvarar FI för andra delar av bankregelverket som har direkt och indirekt påverkan på hur kapitalkraven tillämpas. Den

nuvarande ordningen motiverades bland annat av att ett delat ansvar för kapitalkraven mellan olika myndigheter kan leda till gränsdragningsproblem och ett mindre effektivt beslutsfattande.³ FI anser att dessa motiv fortfarande är giltiga och att nuvarande ordning fungerat väl.

Som berörs i promemorian innefattar det (komplicerade) kapitalregelverket flera delar som syftar till att värna stabiliteten för det finansiella systemet som helhet. Det betyder att FI inom ramen för sitt samlade ansvar för mikro- och makrotillsyn kan avväga hur det kontracykliska kravet ska tillämpas i förhållande till övriga krav för att bäst säkerställa att både enskilda banker och banksystemet sammantaget har tillfredsställande motståndskraft.⁴ Det underlättar tillämpningen av olika krav som delvis kan ha överlappande syften och minskar på så sätt sannolikheten att risker får otillräckliga (eller dubbla) kapitalkrav. Exempelvis kan det uppstå överlapp när det kommer till den kontracykliska kapitalbufferten, sektorspecifika systemriskbuffertar och särskilda krav på riskvikter av makrotillsynsskäl. Därtill finns det en väsentlig interaktion mellan det kontracykliska kravet och andra kapitalkravskomponenter.

Att det kontracykliska kravet bör ses som en del av en helhet betyder att en ordning där ansvaret för kapitalkraven splittras kan skapa svårigheter. Det gäller både de samlade kapitalkraven i normala förhållanden och beslut i en krissituation där snabbhet är avgörande.⁵ Det finns även en väsentlig interaktion mellan de riskbaserade kapitalkraven och andra likartade krav som bruttosoliditetskravet och MREL-kraven.⁶ Det är ofrånkomligt att beslut som ska föregås av ett omfattande samråd inte kan fattas lika enkelt och effektivt som när en beslutsfattare har hela ansvaret.

Fördelarna med samlade beslut om kraven visas också av att det är ytterst ovanligt inom EU att dela upp de kapitalbaserade makrotillsynsåtgärderna mellan flera myndigheter.

³ Se prop. 2013/14:288 Förstärkta kapitaltäckningsregler s.141–142.

⁴ Vi skriver för enkelhets skull det *kontracykliska kravet*, men formellt gäller förslaget det kontracykliska buffertvärdet för svenska exponeringar.

⁵ Bankernas kapitalkrav kan också påverkas av Riksgäldens beslut om minimikrav för nedskrivningsbara skulder (MREL), vilket redan i utgångsläget komplicerar avvägningar om de samlade krav som ställs på bankerna.

⁶ För mer information se exempelvis Promemorian Bankernas faktiska kärnkaptitalutrymme (FI dnr 25-3319) och FI-analys nr. 39 Uppnår kapitalbuffertarna sitt syfte? Samspelet mellan MREL och kapitalkraven (FI Dnr 22-28337).

FI bedömer mot denna bakgrund att det är olämpligt att dela upp ansvaret för kapitalkraven. Därav följer inte i sig att uppdraget måste ligga kvar hos FI. Att i stället föra över hela ansvaret till Riksbanken är tänkbart, men ett sådant beslut måste föregås av noggranna överväganden kring FI:s roll som tillsynsmyndighet. Det är då också nödvändigt att analysera hur ett sådant nytt uppdrag skulle gå att passa in i Riksbankens verksamhet, en aspekt som FI behandlar närmare i avsnittet nedan.

I promemorian framförs även bedömningen att FI ska samråda med Riksbanken om samtliga kapitalbaserade makrotillsynsverktyg (avsnitt 5.4). FI vill framhålla att ett så omfattande samrådsförfarande skulle leda till ett stort extraarbete för båda myndigheterna. FI fattar exempelvis ett stort antal beslut om erkännande (reciprocitet) av andra länders makrotillsynsåtgärder. FI anser därför att ett så brett samordningsförfarande inte bör införas.

Riksbanken som ansvarig för det kontracykliska buffertvärdet

Riksbankens uppdrag inom finansiell stabilitet

FI bedömer att beskrivningen av Riksbankens nuvarande ansvar inom finansiell stabilitet är ofullständig. Exempelvis framgår inte av promemorian att Riksbankens ansvar för att motverka finansiella störningar specifikt gäller *likviditetsstödande åtgärder* (se 3 kap. 10 § lagen [2022:1568] om Sveriges riksbank under rubriken *Krisförberedande arbete*). Detta framgår även av att de verktyg Riksbanken förfogar över inom området finansiell stabilitet avser olika typer av likviditetsstöd i kris (se 3 kap. 6–7 §§ samma lag).

Följaktligen vore *krisförebyggande åtgärder*, som ett ansvar att med hjälp av kapitalkrav motverka finansiell instabilitet innebär, ett nytt uppdrag för Riksbanken. FI delar således inte uppfattningen att Riksbankens nuvarande stabilitetsuppdrag gör att banken är särskilt lämplig att besluta om det kontracykliska buffertvärdet.

Promemorian lyfter även fram att Riksbanken har i uppdrag att göra ”löpande bedömningar av risker kopplade till kreditillväxt och även andra makrorelaterade risker som kan vara av betydelse för det finansiella systemet”. Det bör dock framhållas att FI har motsvarande uppdrag.⁷

⁷ För jämförelse se 2 § andra stycket förordning (2023:910) respektive 3 kap. 9 § riksbankslagen.

Skillnaderna mellan myndigheternas analysuppdrag framstår därför inte som ett vägande skäl för att ändra ansvarsfördelningen.⁸

Samspelet mellan penningpolitik och kapitalkrav

Som ett av skälen till förslaget framhålls i promemorian att beslut om kontracykliska buffertvärden kan få betydelse för penningpolitiken. Resonemanget antyder att det skulle finnas fördelar med att samordna ansvaret för det kontracykliska kravet med Riksbankens penningpolitiska beslut. FI anser att det synsättet behöver nyanseras.

Hur det kontracykliska buffertvärdet ska tillämpas styrs av EU-regler.⁹ I dessa nämns inget om att beslut kan ta hänsyn till inflation eller andra penningpolitiska förhållanden. Dessa regler gäller oavsett vilken myndighet som har ansvaret. Det betyder att även om Riksbanken skulle fatta beslut om det kontracykliska buffertvärdet måste det ske utifrån andra än penningpolitiska hänsyn. Det betyder också att när Riksbankens direktion fattar räntebeslut skulle den behöva ta det kontracykliska kapitalkravet som givet, på samma sätt som om nivån beslutats av någon annan.¹⁰

FI delar därmed inte bedömningen att det finns samordningsfördelar av det slag som promemorian ser framför sig. Tvärtom kan direktionen genom att tilldelas ansvar för förebyggande åtgärder för finansiell stabilitet ställas inför nya utmaningar att hålla isär dessa båda uppdrag, om inte i sitt beslutsfattande så i hur banken kommunicerar sina beslut.

Som promemorian betonar kan beslut om den kontracykliska kapitalbufferten påverka räntor och utbudet av krediter och därmed både samverka med och motverka penningpolitiken. Effekterna på räntor är sannolikt små. Likväl innebär detta en risk för målkonflikter mellan penningpolitik och finansiell stabilitet. Denna målkonflikt kan illustreras med perioden 2014–2018, då Riksbanken sänkte styrräntan under noll för att få upp inflationen. Det sammanföll med en kraftig kreditexpansion och

⁸ FI:s övergripande uppdrag inom området finansiell stabilitet innebär dessutom att FI inte kan dra ner på arbetet med analys av hot mot finansiell stabilitet även om ansvaret för det kontracykliska kravet försvinner.

⁹ Se lag (2014:966) om kapitalbuffertar 7 kap. 2 §, som genomför artikel 136.2 och 136.3 i kapitaltäckningsdirektivet.

¹⁰ Se även FI:s remissvar om kravet på att FI ska inhämta Riksbankens synpunkter inför beslut. Där konstaterades att FI är förhindrade att beakta synpunkter från Riksbanken som grundar sig på penningpolitiska hänsyn. Direktionen skulle hamna i motsvarande situation i relation till sina egna beslut om det kontracykliska kapitalkravet.

snabbt stigande bostadspriser. Under samma period införde FI i sin roll som makrotillsynsmyndighet ett kontracykliskt buffertvärde på 1 procent som sedan gradvis höjdes till 2,5 procent till följd av ökade systemrisker (under den perioden skärpte FI även de låntagarbaserade åtgärderna). FI menar att exemplet visar på fördelarna med att hålla isär ansvaret för förebyggande makrotillsynsåtgärder från ansvaret för prisstabilitet.

I sammanhanget är det värt att notera att centralbanker som har ansvar för beslut om förebyggande mikro- och/eller makrobaserade åtgärder för finansiell stabilitet i många fall har särskilda beslutsorgan för detta. Det gäller till exempel Bank of England och ECB. Det avspeglar att penningpolitik och finansiell stabilitet, även om ansvaret för båda ligger på centralbanken, ses som två separata områden. Ett beslut att ge Riksbanken en utvidgad roll inom området finansiell stabilitet behöver därför föregås av en analys av hur Riksbankens beslutsordning bör se ut för att hantera den typ av målkonflikter som exemplet ovan belyser.

Sammanfattande bedömning

FI bedömer mot bakgrund av de föregående resonemangen att förslaget i promemorian inte kan ses som en teknisk åtgärd som kan genomföras utan en tydlig motivering, analys och noggranna överväganden. För det första innebär förslaget att ansvaret för beslut om bankers kapitalkrav delas upp. De samordningsfördelar som framhölls när FI fick ansvar även för det kontracykliska kapitalkravet riskerar därmed att gå förlorade. För det andra är det fråga om att ge Riksbanken ett policyuppdrag inom krisförebyggande som inte har någon motsvarighet i bankens nuvarande verksamhet och som inte fångas i riksbankslagen.

Av omsorg om både kapitaltäckningsregelverket och Riksbankens särskilda ställning skulle en ändring av denna karaktär därför behöva föregås av en mer ingående utvärdering, analys och eftertanke än promemorian redovisar. FI avstyrker därför förslaget att Riksbanken ska ansvara för det kontracykliska buffertvärdet.

Rösträtten i ESRB

Promemorians förslag: Riksbanken ska överta rösträtten i Europeiska systemrisknämnden (ESRB).

FI:s ställningstagande: FI avstyrker förslaget. Vem som har rösträtten i ett rådgivande organ som ESRB är dock inte av samma dignitet som frågor om vem som har ansvar för makrotillsynsåtgärder.

Skälen för FI:s ställningstagande

Givet vår slutsats att Riksbanken inte bör ansvara för det kontracykliska buffertvärdet ser FI ingen anledning att ändra vem som har rösträtten i ESRB. För att FI ska inneha rösträtten talar också mer generellt att ESRB behandlar viktiga makrotillsynsfrågor som rör andra finansiella företag än banker, till exempel kreditgivning via så kallade icke-banker som fonder, försäkringsföretag med flera. Tillsynen på mikro- och makronivå för den typen av företag ligger på FI.

Vi förordar därför att FI ska behålla rösträtten i ESRB.

Låntagarbaserade åtgärder ska regleras i lag

Promemorians förslag: Låntagarbaserade makrotillsynsåtgärder ska regleras i en ny lag. FI:s allmänna råd och föreskrifter om bolånetak och amorteringskrav ska i stor utsträckning föras över till den nya lagen.

FI:s ställningstagande: FI har förståelse för förslaget att ändra beslutsordningen för låntagarbaserade åtgärder så att riksdagen får ett direkt inflytande. Men för att låntagarbaserade åtgärder även framöver ska kunna fungera som ett aktivt policyverktyg för att reagera på en oönskad riskuppbbyggnad bör det övervägas att ge regeringen större mandat att under angivna förutsättningar skärpa åtgärderna utan krav på lagändring.

Skälen för FI:s ställningstagande

Promemorian föreslår att låntagarbaserade åtgärder ska regleras i lag. Även det innebär en uppdelning av verktygen för makrotillsyn, vilket kan försvåra samordningen i arbetet för att värna finansiell stabilitet. Men det kan vägas mot att regering och riksdag även kan använda kompletterande verktyg, till exempel på skatteområdet, för att bättre uppnå mål inom finansområdet och närliggande områden, till exempel bostadspolitik. Regering och riksdag kan således väga in politiska mål som ligger utanför FI:s ansvarsområde. Den demokratiska förankringen av åtgärderna kan också öka i och med att politiska överväganden tydligare kan påverka åtgärderna *över tid* och inte som under dagens system där det huvudsakligen sker vid införandet. FI har förståelse för förslaget att införa en sådan ordning även om vi bedömer att

nuvarande ordning, byggd på att FI ska inhämta regeringens medgivande för låntagarbaserade åtgärder, i grunden har fungerat väl.

FI bedömer dock att det också finns vissa nackdelar med förslaget, till exempel att åtgärder som är reglerade i lag inte justeras i takt med att risker och hot mot stabiliteten byggs upp. Det handlar dels om att det tar tid att ändra en lag, dels att det kan finnas en ovilja att skärpa åtgärder som påverkar många hushåll. Det bör därför övervägas att ge regeringen ett större mandat än som föreslås i promemorian att under angivna förutsättningar skärpa låntagarbaserade åtgärder utan krav på att lagen ändras. Det kan till exempel röra sig om att ge regeringen mandat att införa ett tillfälligt skuldkvotstak. Ett sådant större mandat ger bättre förutsättningar för att låntagarbaserade åtgärder även framöver ska kunna fungera som ett aktivt policyverktyg som kan användas för att reagera på – och därmed motverka – en oönskad riskuppbyggnad.

En viktig del av makrotillsynen är att analysera och varna när risker byggs upp. FI vill därför framhålla att även om låntagarbaserade åtgärder regleras i lag kommer FI, i och med vårt uppdrag att verka för ett stabilt finansiellt system med högt förtroende, fortsatt att analysera den privata sektorns skuldsättning. I det ansvaret ingår även att underrätta regeringen om vi bedömer att det uppstår risker som kan hota den finansiella stabiliteten.

FI vill även påpeka att förslaget gör att möjligheten att vidta vissa låntagarbaserade åtgärder försvinner, vilket kan minska makrotillsynens effektivitet. FI har i dag möjlighet att införa låntagarbaserade åtgärder kopplade till riskuppbyggnaden i icke-finansiella företag, exempelvis för lån till kommersiella fastighetsföretag.¹¹ Förslaget innebär att låntagarbaserade åtgärder riktade mot lån till företag försvinner.¹² Regeringen bör i den fortsatta beredningen av förslaget analysera konsekvenserna om sådana verktyg tas bort från regelverket.

¹¹ Se prop. 2017/18:22, s. 34. Den typen av åtgärder riktade mot icke-finansiella företag har diskuterats i internationella forum. Till exempel har ESRB (ESRB/2022/9) lämnat en rekommendation om att myndigheter bör överväga låntagarbaserade åtgärder för lån till företag som ställer kommersiella fastigheter som säkerhet.

¹² Hittills har sådana krav inte införts i Sverige. Men de kan visa sig vara av intresse framöver för att motverka finansiella stabilitetsrisker, särskilt då kommersiella fastighetsföretag ofta haft en framträdande roll i finansiella kriser.

En ny kalibrering av befintliga låntagarbaserade makrotillsynsåtgärder

Promemorians förslag:

1. Det ursprungliga amorteringskravet ska kvarstå medan det skärpta amorteringskravet ska avskaffas. Därtill ska kreditgivare verka för att bostadskrediter med belåningsgrad under 50 procent amorteras i syfte att upprätthålla en sund amorteringskultur.
2. Bolånetaket höjs till 90 procent för nya bolån som innebär ett köp av bostad. Bolånetaket sänks till 80 procent för nya bolån som inte innebär ett köp av bostad.

FI:s ställningstagande: FI bedömer att det är bra att stora delar av dagens regler finns kvar i den lag som föreslås. Givet det nuvarande ekonomiska läget kan det finnas skäl att lätta på de låntagarbaserade åtgärderna. FI vill dock framföra att det finns en risk med att kopplingen mellan inkomster och lånens storlek försvagas. Regeringen bör därför överväga att komplettera med låntagarbaserade åtgärder som begränsar hushållens möjligheter att ta för höga lån i förhållande till inkomsten.

Skälen för FI:s ställningstagande

FI bedömer att det är bra att stora delar av dagens regler finns kvar i den lag som föreslås. Att det finns sådana regler försvårar exempelvis för banker att konkurrera med mindre strikta kreditprövningar eller expansiva lånevillkor. Det bidrar till att begränsa riskuppbbyggnaden i hushållssektorn.

FI anser samtidigt att de senaste årens återhållsamma utvecklingen på bolåne- och bostadsmarknaden gör att det kan finnas skäl att lätta på dagens låntagarbaserade åtgärder. Syftet skulle vara att mildra restriktionerna för vissa hushåll, samtidigt som hushållens motståndskraft i stort och den finansiella stabiliteten fortsatt värnas.

Förslagen innebär lättnader för vissa låntagare samtidigt som kopplingen mellan bolån och hushållens inkomst försvagas. Det skärpta amorteringskravet bromsar i dag hushållen från att ta stora lån i förhållande till sin inkomst genom att påverka det månatliga kassaflödet och därigenom kreditprövningen. Tas det skärpta kravet bort, kommer fler hushåll att ta höga bolån i förhållande till sin inkomst. De riskerar att bli mer sårbara för till exempel kraftiga räntehöjningar. För hushåll som redan omfattas av det

skärpta amorteringskravet medför ändringarna en lättnad i det månatliga kassaflödet. Den gruppen är dock relativt liten. Det är därför endast ett fåtal låntagare som på detta sätt får större utrymme att öka sitt sparande och bygga likvida buffertar.

De förslagna ändringarna gör att fler kommer att ta större lån, vilket kommer att leda till högre bostadspriser. En konsekvens av högre priser och större lån är att de flesta nya (och framtida) låntagare kommer att behöva amortera mer och betala högre räntekostnader. De kommer därmed inte att kunna öka sitt sparande och bygga upp en likvid buffert. Därför kan dessa hushåll få sämre motståndskraft.

På lång sikt kan högre bostadspriser bidra till att det byggs fler bostäder, men på kort sikt är stocken bostäder i princip konstant. Hur utbudet på kort- och medellång sikt påverkas drivs därför av nuvarande bostadsägares vilja att sälja sin bostad och flytta. Huruvida högre priser får nämnvärda sådana effekter är oklart, vilket gör det svårt att bedöma hur många fler hushåll som faktiskt kommer in på den ägda bostadsmarknaden.

En effekt av förslaget är att hushåll som är kapitalbegränsade men har goda inkomster kommer att kunna låna mer och därmed se sin relativa köpkraft stärkas. De med mer kapital och lägre inkomster kommer tvärtom att få mindre köpkraft. På kort sikt är det därför troligt att förslagen i första hand leder till en omfördelning av bostadsägandet mellan olika grupper driven av förändringar i relativ köpkraft och olika hushålls vilja att utnyttja den vid nya högre prisnivåer.

FI bedömer att begränsningen av belåning till 80 procent för tilläggs lån kan minska sannolikheten för en utveckling med bolånefinansierad överkonsumtion. Men det är osäkert om bromsen har samma egenskaper som låntagarbaserade åtgärder kopplat till inkomsten. Samtidigt noterar FI att åtgärden kan innebära att bolånetagare i högre utsträckning behöver söka sig till blancholånemarknaden för att exempelvis finansiera underhåll av bostaden.

För att undvika att många hushåll tar för stora lån i förhållande till inkomsten, bör regeringen överväga åtgärder som både kan begränsa dessa risker och frigöra mer kassaflöde för hushållen än de föreslagna ändringarna förväntas göra. Det går att tänka sig olika åtgärder. I SOU 2024:71 föreslås till exempel ett skuldkvotstak i samband med lättnader i amorteringskraven.

Övriga synpunkter

Tillfällig begränsning av belåningsgrader

Promemorian föreslår att regeringen får meddela föreskrifter om tillfälliga ändringar av nivån på begränsning av belåningsgrader. FI instämmer i att en begränsning av belåningsgraden är ett verktyg för att motverka riskerna med allt för höga eller snabbt växande lån i hushållssektorn. FI tillstyrker därför förslaget, men anser att det bör förtydligas om det bara finns möjlighet till tillfälliga skärpningar av kravet.

Samtidigt finns det andra låntagarbaserade åtgärder som kan vara lämpliga i sådana situationer. FI anser därför, som vi nämner ovan, att det bör övervägas att i lag ge regeringen ett bredare mandat att under angivna förutsättningar justera låntagarbaserade åtgärder utan krav på lagändring.

Ingripande mot styrelse och VD

I promemorian föreslås ändringar i 15 kap. 1 a § första stycket 4 lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse (LBF). Den föreslagna ändringen innebär bland annat att FI under vissa förutsättningar ska ingripa mot en verkställande direktör eller styrelseledamot om ett kreditinstitut inte har uppfyllt kraven i fråga om bolånetak.

Bestämmelserna om ingripanden mot fysiska personer infördes i samband med genomförandet av kapitaltäckningsdirektivet (prop. 2014/15:57 s. 36 ff.). Överträdelsekatalogen i 15 kap. 1 a § LBF motsvarade då de överträdelser som angavs i artikel 67.1 a–67.1 p i kapitaltäckningsdirektivet (samma prop. s. 68). Därefter har överträdelsekatalogen kommit att omfatta de nationella bestämmelserna om amorteringskrav i 6 kap. 3 b § LBF (genom ändringar föreslagna i prop. 2015/16:89) och kravet i 3 c § samma kapitel på att inte bidra till finansiella obalanser på kreditmarknaden (genom ändringar föreslagna i prop. 2017/18:22). Dessa utvidgningar av ingripandemöjligheterna motiverades inte i de nämnda propositionerna.

Förslagen i promemorian innebär som sagt en utvidgning av ingripandemöjligheterna till att omfatta även bestämmelserna om bolånetak. Några motiv för denna utvidgning framgår inte av promemorian, som ger intrycket att det rör sig om en följdändring (se författningskommentaren på s. 71 i promemorian). FI föreslår därför att skälen för utvidgningen analyseras i den fortsatta beredningen.

Omedelbar verkställighet i buffertlagen

I promemorian föreslås att bestämmelsen i 11 kap. 1 § tredje stycket lagen (2014:966) om kapitalbuffertar ska utgå. Liknande bestämmelser om verkställighet finns, i fråga om beslut om förbud, föreläggande och återkallelse, i ett flertal av rörelselagarna på finansmarknadsområdet; se till exempel 14 kap. 1 § fjärde stycket lagen (2004:46) om värdepappersfonder, 17 kap. 1 § fjärde stycket lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, 26 kap. 1 § fjärde stycket lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden och 21 kap. 4 § försäkringsrörelselagen (2010:2043).

Bestämmelser om omedelbar verkställighet har även tagits in i nyare lagar på finansmarknadsområdet; se exempelvis 8 kap. 1 § andra stycket lagen (2023:714) om förvärv och förvaltning av nödlidande krediter och 4 kap. 2 § lagen (2024:1085) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om europeiska gröna obligationer.

Som anges i promemorian har bestämmelserna om omedelbar verkställighet på finansmarknadsområdet motiverats av det höga allmänintresset av omedelbar verkställighet (se prop. 2020/21:206 s. 95 med där gjorda hänvisningar). FI anser att dessa skäl gör sig gällande även i fråga om beslut som fattas enligt lagen om kapitalbuffert och förordar därför att bestämmelsen i 11 kap. 1 § tredje stycket behålls.

Undantag från amortering vid särskilda skäl

I 11 § Finansinspektionens föreskrifter (FFFS 2016:16) om amortering av krediter med säkerhet i bostad anges att ett företag, om det under kreditens löptid uppstår särskilda skäl för det, får medge att en kredittagare under en begränsad period inte amorterar enligt föreskrifterna. I den motsvarande bestämmelsen i 10 § den förslagna lagen finns inget sådant krav på att de särskilda skälen ska uppstå under kreditens löptid. I författningskommentaren på s. 65 i promemorian uttalas dock att bestämmelsen ger kreditgivaren möjlighet att medge undantag från amorteringskrav för kredittagare som har drabbats av ekonomiska problem efter det att kreditavtalet har ingåtts. FI anser att om avsikten är att ett undantag endast kan komma i fråga om särskilda skäl har uppstått efter det att kreditavtalet har ingåtts, bör detta komma till uttryck i bestämmelsens ordalydelse.

FINANSINSPEKTIONEN

Beatrice Ask
Styrelseordförande

Max Larsson
Analytiker

I detta ärende har Finansinspektionens styrelse beslutat (Beatrice Ask, Maria Bredberg Pettersson, Martin Flodén, Gunnar Larsson, Stefan Lundgren, Roine Vestman, Charlotte Zackari och Malin Alpen, vikarierande generaldirektör). Analytikern Max Larsson har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också områdeschefen Henrik Braconier och chefsekonomen Jon Thor Sturluson deltagit.

Kopia till fi.fma.b@regeringskansliet.se