

2021-06-24

REMISSPROMEMORIA



FI dnr 21-17327

Finansinspektionen
Box 7821
SE-103 97 Stockholm
[Brunnsgatan 3]
Tel +46 8 408 980 00
Fax +46 8 24 13 35
finansinspektionen@fi.se
www.fi.se

Upphävande av föreskrifter om kontracykliskt buffertvärde

Sammanfattning

Finansinspektionen föreslår att myndighetens föreskrifter (FFFS 2014:33) om kontracykliskt buffertvärde ska upphöra att gälla. I 7 kap. 1 § första stycket lagen (2014:966) om kapitalbuffertar anges att Finansinspektionen för varje kvartal ska beräkna ett kontracykliskt buffertriktvärde, och vid behov fastställa eller ändra ett kontracykliskt buffertvärde. Finansinspektionen har med stöd av bemyndigande från regeringen meddelat beslut om buffertvärdet genom myndighetens föreskrifter om kontracykliskt buffertvärde. Dessa föreskrifter ändrades senast i mars 2020 då buffertvärdet sänktes från 2,5 till 0 procent. Bakgrunden till det nu aktuella förslaget är att Finansinspektionen framöver avser att fastställa eller ändra det kontracykliska buffertvärdet genom särskilda beslut som publiceras på myndighetens webbplats, i stället för genom föreskrifter.

Finansinspektionen föreslår att föreskrifterna upphör att gälla vid utgången av september 2021.

Innehåll

| | | |
|-----|---|---|
| 1 | Bakgrund | 3 |
| 1.1 | Gällande regler | 3 |
| 1.2 | Finansinspektionens beslut om kontracykliskt buffertvärde | 4 |
| 1.3 | Bemyndigande att meddela föreskrifter om kontracykliskt buffertvärde | 4 |
| 2 | Upphävande av Finansinspektionens föreskrifter om kontracykliskt buffertvärde | 5 |
| 3 | Förslagets konsekvenser | 6 |

1 Bakgrund

1.1 Gällande regler

I kapitaltäckningsdirektivet¹ finns bestämmelser om fastställande av så kallade kontracykliska buffertvärden (se bland annat artikel 136). Dessa bestämmelser har genomförts i svensk rätt huvudsakligen genom bestämmelserna i 7 kap. lagen (2014:966) om kapitalbuffertar (buffertlagen). Enligt 7 kap. 1 § första stycket ska Finansinspektionen för varje kvartal beräkna ett kontracykliskt buffertriktvärde, och vid behov fastställa eller ändra ett kontracykliskt buffertvärde. Av 7 kap. 2 § framgår att det ska göras i enlighet med bestämmelserna i artikel 136.2 och 136.3 i kapitaltäckningsdirektivet.² Artikel 136.2 innehåller bestämmelser om beräkningen av buffertriktvärdet. I artikel 136.3 regleras fastställandet av buffertvärdet. Av sistnämnda artikel framgår bland annat att varje utsedd myndighet på kvartalsbasis ska bedöma intensiteten i cykliska systemrisker och lämpligheten hos det kontracykliska buffertvärdet för sin medlemsstat och vid behov fastställa eller justera värdet.

Det kontracykliska buffertriktvärdet ska, enligt 7 kap. 1 § andra stycket, användas som ett referensvärde för att fastställa det kontracykliska buffertvärdet. Buffertvärdet ligger sedan till grund för beräkningen av storleken på den så kallade institutspecifika kontracykliska kapitalbufferten (se 7 kap. 1 § tredje stycket och 6 kap. 4 §). De företag som har en skyldighet att hålla en sådan kapitalbuffert – och därmed ska tillämpa det buffertvärde som Finansinspektionen har fastställt – är kreditinstitut, vissa värdepappersbolag och Svenska skeppshypotekskassan (1 kap. 2 § 6³ och 6 kap. 1 §).

Syftet med den kontracykliska kapitalbufferten är att det ska finnas kapital i banksektorn som bankerna kan använda i en ekonomisk nedgång. På så sätt understöds kreditgivningen i kriser och den ekonomiska nedgången dämpas. Till skillnad från andra kapitalkrav förväntas därför den kontracykliska kapitalbufferten att variera över tid. Nivån på kravet baseras främst på utvecklingen på kreditmarknaden som helhet, till skillnad från andra kapitalkrav som utgår från banksystemets eller enskilda bankers risktagande. Buffertkravet ska kunna sänkas eller helt tas bort vid en finansiell kris eller när omständigheterna i övrigt motiverar en sänkning, för att sedan återigen höjas när läget i ekonomin och framtidsutsikterna har stabiliserats.

¹ 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, om ändring av direktiv 2002/87/EG och om upphävande av direktiv 2006/48/EG och 2006/49/EG.

² I artikelns lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/878 av den 20 maj 2019 om ändring av direktiv 2013/36/EU vad gäller undantagna enheter, finansiella holdingföretag, blandade finansiella holdingföretag, ersättning, tillsynsåtgärder och tillsynsbefogenheter och kapitalbevarande åtgärder.

³ Enligt paragrafens lydelse från den 26 juni 2021 (se även prop. 2020/21:173 s. 221).

I 7 kap. 8 § anges att Finansinspektionen ska offentliggöra beslut om kontracykliska buffertvärden i enlighet med artiklarna 136.7, 137.2 och 139.5 i kapitaltäckningsdirektivet. I förstnämnda artikel anges bland annat att varje utsedd myndighet på kvartalsbasis ska offentliggöra det gällande kontracykliska buffertvärdet, det buffertriktvärde som myndigheten beräknat och de bakomliggande skälen till buffertvärdet. De två sistnämnda artiklarna innehåller regler om offentliggörande av vissa beslut om kontracykliska buffertvärden för exponeringar i andra länder.

1.2 Finansinspektionens beslut om kontracykliskt buffertvärde

När buffertlagen infördes år 2014 fastställde Finansinspektionen ett kontracykliskt buffertvärde genom Finansinspektionens föreskrifter om kontracykliskt buffertvärde (FFFS 2014:33). Myndigheten har sedan dess, genom ändringar i dessa föreskrifter, ändrat buffertvärdet vid fyra tillfällen (FFFS 2015:5, 2016:15, 2018:17 och 2020:2). Vid den senaste ändringen, som skedde i mars 2020, beslutade Finansinspektionen att sänka buffertvärdet från 2,5 till 0 procent.

I den ursprungliga lydelsen av 7 kap. 1 § buffertlagen, som gällde fram till den 29 december 2020, angavs att Finansinspektionen *för varje kvartal ska fastställa ett kontracykliskt buffertriktvärde och ett kontracykliskt buffertvärde*. Så länge paragrafen hade den utformningen meddelade Finansinspektionen beslut om ändringar av buffertvärdet genom föreskrifter, och beslut om att fastställa gällande buffertvärde genom ett särskilt beslut som publicerades på Finansinspektionens webbplats. Något särskilt beslut om att fastställa eller ändra buffertvärdet har inte meddelats sedan 7 kap. 1 § fick sin nuvarande utformning (enligt vilken Finansinspektionen bara *vid behov* ska fastställa eller ändra buffertvärdet). Finansinspektionen har dock i en promemoria som publicerades på myndighetens webbplats den 22 mars 2021 informerat om att myndigheten bedömer att buffertvärdet bör ligga kvar på 0 procent och att en initial höjning av buffertvärdet tidigast kommer att ske under det tredje kvartalet 2021.⁴ I samma promemoria anger Finansinspektionen också att när det blir aktuellt att höja det kontracykliska buffertvärdet kommer det att ske successivt, i likhet med de höjningar som Finansinspektionen beslutade om under perioden 2014–2018. Dessa budskap har även upprepats i en promemoria som myndigheten publicerade den 1 juni 2021.⁵

1.3 Bemyndigande att meddela föreskrifter om kontracykliskt buffertvärde

Enligt regeringens bemyndigande i 19 § 4 förordningen (2014:993) om särskild tillsyn och kapitalbuffertar får Finansinspektionen meddela närmare föreskrifter om fastställandet av ett kontracykliskt buffertriktvärde och ett kontracykliskt buffertvärde enligt 7 kap. 1 § lagen om kapitalbuffertar. Av

⁴ "Kontracykliskt buffertvärde", FI Dnr 21-7246.

⁵ "Kontracykliskt buffertvärde", FI Dnr 21-14593.

bemyndigandet följer även att Finansinspektionen kan utfärda föreskrifter om upphävande av de aktuella föreskrifterna.

2 Upphävande av Finansinspektionens föreskrifter om kontracykliskt buffertvärde

Som anges ovan har Finansinspektionens beslut om det kontracykliska buffertvärdet fram till årsskiftet 2020/2021 meddelats antingen genom en ändring av Finansinspektionens föreskrifter om kontracykliskt buffertvärde eller genom ett särskilt beslut om att fastställa gällande värde, vilket publicerats på myndighetens webbplats.

Enligt den ordning som numera gäller enligt 7 kap. 1 § buffertlagen ska Finansinspektionen för varje kvartal dels beräkna ett kontracykliskt buffertriktvärde, dels, vid behov, fastställa eller ändra ett kontracykliskt buffertvärde. Av 7 kap. 2 § som hänvisar till artikel 136.3 i kapitäläckningsdirektivet följer vidare att Finansinspektionen på kvartalsbasis ska bedöma lämpligheten hos det kontracykliska buffertvärdet utifrån vissa särskilt angivna faktorer (bland annat det beräknade buffertriktvärdet). Myndigheten kommer alltså även fortsättningsvis att varje kvartal behöva göra en prövning av om gällande buffertvärde ska ändras eller inte.

Inför kommande beslut om höjningar av det kontracykliska buffertvärdet och mot bakgrund av de ändringar som nyligen gjorts i reglerna om fastställande av buffertvärdet, har Finansinspektionen gjort en översyn av myndighetens beslutsordning på området. En viktig aspekt vid översynen har varit de lärdomar som myndigheten har dragit av den kris som uppstod i spåren av coronapandemin våren 2020, då behovet av en effektiv och ändamålsenlig beslutsordning blev särskilt tydligt. Översynen har resulterat i att Finansinspektionen numera bedömer att besluten inte bör meddelas genom föreskrifter. I stället bör samtliga beslut – oavsett om de innebär att buffertvärdet fastställs eller ändras – meddelas genom ett särskilt beslut som publiceras på myndighetens webbplats på motsvarande sätt som hittills skett när Finansinspektionen beslutat att fastställa gällande buffertvärde.

Till grund för Finansinspektionens ställningstagande ligger att myndighetens rätt att fatta beslut om det kontracykliska buffertvärdet följer direkt av lag, att det inte är lämpligt att ett beslut som ska omprövas varje kvartal meddelas genom föreskrifter samt att en mer effektiv beslutsordning är nödvändig för att bättre kunna hantera krissituationer.

I enlighet med gällande regler kommer Finansinspektionen att varje kvartal beräkna ett buffertriktvärde. När Finansinspektionen framöver bedömer att det finns behov av att fatta beslut om att antingen fastställa eller ändra buffertvärdet, kommer ett sådant beslut att meddelas med direkt stöd av 7 kap. 1 § första stycket 2 buffertlagen (och således inte med tillämpning av regeringens bemyndigande i förordningen om särskild tillsyn och

kapitalbuffertar). Beslutet kommer sedan att publiceras på myndighetens webbplats.

Det är naturligtvis viktigt att Finansinspektionen även fortsättningsvis har ett tillräckligt underlag inför beslut att ändra buffertvärdet. Enligt nuvarande beslutsordning remitteras sådana beslut enligt förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning, eftersom de hittills meddelats genom föreskrifter. När Finansinspektionens beslut att ändra buffertvärdet framöver inte längre kommer att remitteras enligt nämnda förordning, behöver underlag inför myndighetens beslut hämtas in på annat sätt. Finansinspektionen bedömer att det finns goda förutsättningar för det genom regleringen i förvaltningslagen (2017:900). Enligt 8 § första stycket i nämnda lag ska en myndighet inom sitt verksamhetsområde samverka med andra myndigheter. Det kan till exempel ske genom att myndigheter lämnar varandra upplysningar eller bistår med särskild sakkunskap genom kontakter per telefon eller vid möten. Sistnämnda bestämmelse kompletteras också av 26 § första stycket förvaltningslagen där det anges att en myndighet inom ramen för sitt utredningsansvar kan begära ett yttrande från en annan myndighet eller från någon enskild (remiss).

Beredning inför Finansinspektionens beslut om det kontracykliska buffertvärdet kommer att ske med beaktande av bland annat dessa bestämmelser. Det innebär att Finansinspektionen kommer att samråda med Sveriges riksbank och Riksgäldskontoret samt att myndigheten även kan komma att ge andra tillfälle att inkomma med yttranden innan myndigheten fattar beslut om ändring av buffertvärdet. En sådan hantering ligger i linje med regeringens uttalanden vid införandet av reglerna i 7 kap. buffertlagen. Regeringen ansåg då att det inte fanns något behov av att i lag fastställa att samråd ska föregå beslut i fråga om det kontracykliska buffertvärdet (prop. 2013/14:228 s. 141 f.). Regeringen angav vidare att dess uppfattning var att det finns ett fungerande samarbete och utbyte av information mellan de myndigheter som ansvarar för finansiell stabilitet och krishantering och att det därför ansågs naturligt att Finansinspektionen även i framtiden diskuterar med relevanta myndigheter för att kunna fatta väl underbyggda beslut i fråga om buffertvärdet.

Mot bakgrund av den nya beslutsordning som Finansinspektionen avser att tillämpa framöver för beslut kring det kontracykliska buffertvärdet, bör Finansinspektionens föreskrifter om kontracykliskt buffertvärde upphöra att gälla. Föreskrifterna bör upphöra att gälla vid utgången av september 2021, då Finansinspektionen avser att fatta beslut enligt den nya beslutsordningen.

3 Förslagets konsekvenser

Förslaget att Finansinspektionens föreskrifter om kontracykliskt buffertvärde ska upphöra att gälla bedöms inte medföra några kostnadsmässiga eller andra konsekvenser, vare sig för företagen, myndigheter eller enskilda. Finansinspektionen kommer även fortsättningsvis att besluta om nivån på det

kontracykliska buffertvärdet, dock i annan ordning än genom föreskrifter. Som anges i avsnitt 2 kommer förslag till beslut om ändring av buffertvärdet inte längre att remitteras med stöd av förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning. Myndigheten kommer i stället att bereda ett ärende om ändring av buffertvärdet enligt förvaltningslagen. Som framgår ovan innebär det att Finansinspektionen regelmässigt kommer att samråda med Sveriges riksbank och Riksgäldskontoret samt även kan komma att ge tillfälle åt andra att yttra sig i ärendet.

Förslaget att upphäva föreskrifterna om kontracykliskt buffertvärde bedöms inte påverka tillämpningen av reglerna om storleken på den institutspecifika kontracykliska kapitalbufferten (6 kap. buffertlagen), eller om ingripanden och restriktioner när vissa kapitalbuffertar inte uppfylls (8 kap. buffertlagen).

Förslaget är förenligt med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen och medför inte behov av särskilda informationsinsatser.