

2021-09-28

B E S L U T S P R O M E M O R I A



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 upphäver inspektionens föreskrifter (FFFS 2014:33) om kontracykliskt buffertvärde. 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 inspektionens föreskrifter om kontracykliskt buffertvärde. Dessa föreskrifter ändrades senast i mars 2020 när buffertvärdet sänktes från 2,5 procent till 0 procent. Bakgrunden till att föreskrifterna upphävs är att Finansinspektionen framöver kommer att fastställa eller ändra det kontracykliska buffertvärdet genom särskilda beslut som publiceras på inspektionens webbplats, i stället för genom föreskrifter.

Föreskrifterna upphör att gälla den 15 oktober 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
1.4	Ärendets beredning	5
2	Upphävande av Finansinspektionens föreskrifter om kontracykliskt buffertvärde	5
3	Konsekvenser	9

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 buffertriktivärde, 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 buffertriktivärdet. I artikel 136.3 regleras fastställandet av buffertvärdet. Av den sistnämnda artikeln framgår bland annat att varje utsedd myndighet på kvartalsbasis ska bedöma intensiteten i cykliska systemrisker och lämpligheten hos det kontracykliska buffertvärdet för sin medlemsstat samt vid behov fastställa eller justera värdet.

Det kontracykliska buffertriktivärdet 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 är skyldiga 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 § buffertlagen).

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 variera över tid. Nivån på kravet baseras främst på utvecklingen på kreditmarknaden som helhet. Detta till skillnad från andra kapitalkrav som utgår från banksystemets eller enskilda bankers risktagande. Buffertkravet ska kunna sänkas eller 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 har 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). Inspektionen 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 gjordes i mars 2020, beslutade Finansinspektionen att sänka buffertvärdet från 2,5 procent till 0 procent.

I den ursprungliga lydelsen av 7 kap. 1 § buffertlagen, som gällde 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).

I en promemoria, som publicerades på Finansinspektionens webbplats den 22 mars 2021, informerade inspektionen dock om att inspektionen då bedömde att buffertvärdet borde ligga kvar på 0 procent och att en initial höjning av buffertvärdet tidigast skulle ske under det tredje kvartalet 2021.⁴ I samma promemoria angav 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 upprepades i en promemoria som inspektionen 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

⁴ Kontracykliskt buffertvärde, FI Dnr 21-7246.

⁵ Kontracykliskt buffertvärde, FI Dnr 21-14593.

föreskrifter om fastställandet av ett kontracykliskt buffertriktvärde och ett kontracykliskt buffertvärde enligt 7 kap. 1 § lagen om kapitalbuffertar. Av bemyndigandet följer även att Finansinspektionen kan utfärda föreskrifter om att upphäva de aktuella föreskrifterna.

1.4 Ärendets beredning

Den 24 juni 2021 remitterade Finansinspektionen ett förslag om att upphäva föreskrifterna om kontracykliskt buffertvärde. Av de 22 remissinstanser som fick del av remissen har 10 stycken inkommit med yttrande. Remissinstansernas inställning framgår av avsnitt 2.

2 Upphävande av Finansinspektionens föreskrifter om kontracykliskt buffertvärde

Finansinspektionens ställningstagande: Finansinspektionens föreskrifter om kontracykliskt buffertvärde upphävs. Föreskrifterna upphör att gälla den 15 oktober 2021.

Remisspromemorian: Innehöll i sak samma förslag. I remisspromemorian föreslogs dock att föreskrifterna skulle upphöra att gälla vid utgången av september 2021.

Remissinstanserna: En majoritet av de remissinstanser som har yttrat sig tillstyrker förslaget eller har inga invändningar mot det. *Riksbanken*, som tillstyrker förslaget, stöder Finansinspektionens hållning om att även fortsättningsvis samråda med Riksbanken och relevanta myndigheter vid beslut om ändring av det kontracykliska buffertvärdet. Riksbanken anser dock att Finansinspektionen även vid den kvartalsvisa prövningen av buffertnivån bör samråda med Riksbanken och andra relevanta myndigheter, det vill säga oavsett om buffertvärdet förväntas fastställas eller ändras.

Svenska Bankföreningen invänder inte mot förslaget, men anser att ett särskilt beslut om fastställande eller ändring av det kontracykliska buffertvärdet alltid ska föregås av en remiss, eftersom beslutet torde uppfattas som normgivning. Beslut av den karaktären bör enligt Svenska Bankföreningen remitteras för att säkerställa att den normgivande myndigheten har tillräckligt beslutsunderlag.

Finansbolagens förening och *Sparbankernas riksförbund* avstyrker förslaget. Finansbolagens förening anser att det är fråga om beslut om bindande normer och att den presenterade beslutsordningen inte är lämplig eftersom den inte garanterar en lika transparent och kvalitativ beslutsprocess som när beslut meddelas genom föreskrifter. Föreningen framhåller att om Finansinspektionen ändå ändrar beslutsordningen är det centralt att inspektionen tydligt åtar sig att inte kringskära transparens och kvalitet. Tydligt redovisade skäl, konsekvensbedömningar och obligatoriska remissförfarande är enligt föreningen under alla förhållanden ett oavvisligt krav. Föreningen påpekar också att det är svårt att

bedöma förslaget när det inte framgår av remisspromemorian vilket organ inom Finansinspektionen som framöver ska fatta besluten om buffertvärdet.

Sparbankernas Riksförbund delar Finansinspektionens uppfattning att besluten i fråga inte behöver meddelas genom föreskrifter och att den presenterade beslutsformen i och för sig är tillräcklig. Förbundet anser dock att föreskriftsprocessen har tydliga fördelar i transparenshänseende och att goda skäl därför talar för att behålla den nuvarande beslutsformen.

Finansinspektionens skäl: 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, som har publicerats på inspektionens 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 kapitaltäckningsdirektivet följer vidare att Finansinspektionen på kvartalsbasis ska bedöma lämpligheten hos det kontracykliska buffertvärdet utifrån vissa särskilt angivna faktorer (bland annat det beräknade buffertriktvärdet). Inspektionen behöver alltså även i fortsättningen, varje kvartal, göra en bedömning 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 inspektionens beslutsordning på området. En viktig aspekt vid översynen har varit de lärdomar som inspektionen har dragit av den kris som uppstod i spåren av coronapandemin våren 2020, då behovet av en effektiv och ändamålsenlig beslutsordning blev särskilt tydligt. Som anges i remisspromemorian har översynen resulterat i att Finansinspektionen numera bedömer att besluten inte bör meddelas genom föreskrifter utan genom särskilda beslut som publiceras på inspektionens webbplats.

Finansbolagens förening och Sparbankernas Riksförbund invänder mot Finansinspektionens bedömning i detta avseende och anser att inspektionens beslut om buffertvärdet även i fortsättningen bör meddelas genom föreskrifter. Finansinspektionen anser dock att det finns flera skäl – både formella och praktiska – som talar för att tillämpa den nya beslutsordning som inspektionen har presenterat.

Inledningsvis konstaterar Finansinspektionen att lagtextens utformning i faktisk mening klargör att lagstiftaren inte har ansett att besluten i fråga ska meddelas genom föreskrifter, eftersom inspektionens rätt att fatta beslut om

buffertvärdet följer direkt av lagen.⁶ Vidare kan det inte anses lämpligt att ett beslut som ska omprövas varje kvartal meddelas genom föreskrifter.

Dessutom ser Finansinspektionen ett behov av att införa en mer effektiv beslutsordning, inte minst för att bättre kunna hantera krissituationer. Att använda sig av regelprocessen – som ställer krav på att ett visst värde föreslås genom en föreskriftsändring – beskär i praktiken möjligheten för Finansinspektionens styrelse att ta hänsyn till senare händelser och således att fatta beslut om det värde som är motiverat vid beslutstillfället. Det kan inte rimligen vara en ändamålsenlig och avsedd ordning. Samtidigt delar Finansinspektionen den synpunkt om vikten av transparens och kvalitet som förs fram av vissa remissinstanser. Oavsett vilken beslutsordning som tillämpas är det naturligtvis viktigt att Finansinspektionen har ett beslutsunderlag som är tillräckligt för att kunna fatta väl avvägda beslut. Vidare får en ny beslutsordning inte innebära att Finansinspektionens analyser och överväganden angående den kontracykliska kapitalbufferten inte längre kommuniceras. Enligt inspektionens bedömning kan såväl transparens som kvalitet upprätthållas även med den nya beslutsordning som har presenterats (se vidare nedan).

Sammantaget bedömer Finansinspektionen därför, även med beaktande av de synpunkter som Finansbolagens förening och Sparbankernas Riksförbund för fram, att inspektionens beslut att fastställa eller ändra det kontracykliska buffertvärdet framöver bör meddelas genom särskilda beslut som publiceras på Finansinspektionens webbplats, i stället för genom föreskrifter. Med anledning av Finansbolagens förenings påpekande om beslutande organ vill Finansinspektionen också klargöra att det även i fortsättningen är inspektionens styrelse som beslutar om att fastställa eller ändra buffertvärdet.

I enlighet med gällande regler kommer Finansinspektionen beräkna ett buffertriktvärde varje kvartal. När inspektionen framöver bedömer att det finns behov av att fastställa eller ändra det kontracykliska buffertvärdet, kommer ett beslut om det att meddelas med direkt stöd av 7 kap. 1 § första stycket 2 buffertlagen. Beslutet kommer sedan att publiceras på Finansinspektionens webbplats.

Som anges ovan är det viktigt att Finansinspektionen även i fortsättningen har ett tillräckligt underlag inför beslut att ändra buffertvärdet, vilket *Finansbolagens förening* och *Svenska Bankföreningen* också särskilt framhåller. Enligt den nuvarande beslutsordningen remitteras sådana beslut enligt förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. När Finansinspektionens beslut att ändra buffertvärdet framöver inte längre kommer att remitteras enligt den nämnda förordningen, behöver underlag inför inspektionens beslut hämtas in på ett delvis annorlunda sätt. Som framgår av

⁶ Jämför den bedömning som Finansinspektionen gjorde i beslutspromemoria Föreskrifter om kontracykliskt buffertvärde (FI Dnr 14-7010).

remisspromemorian bedömer Finansinspektionen att det finns goda förutsättningar för det genom regleringen i förvaltningslagen (2017:900). Enligt 8 § första stycket förvaltningslagen ska en myndighet inom sitt verksamhetsområde samverka med andra myndigheter. Det kan till exempel ske genom att myndigheter ger varandra upplysningar eller bistår med särskild sakkunskap genom kontakter per telefon eller på möten. Den sistnämnda bestämmelsen 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 framöver att ske med beaktande av bland annat dessa bestämmelser. Det innebär till exempel att Finansinspektionen kommer att samråda med Riksbanken och Riksgäldskontoret innan inspektionen fattar beslut om att ändra buffertvärdet. I regel kommer sådant samråd att ske vid särskilda samrådsmöten som Finansinspektionen bjuder in till. En sådan hantering ligger enligt Finansinspektionen väl i linje med regeringens uttalanden vid införandet av reglerna i 7 kap. buffertlagen. Regeringen angav då att det inte fanns något behov av att i lag fastställa att samråd ska föregå beslut i fråga om det kontracykliska buffertvärdet, men att det ansågs naturligt att Finansinspektionen diskuterar med relevanta myndigheter för att kunna fatta väl underbyggda beslut (prop. 2013/14:228 s. 141 f.).

Finansinspektionen anser i likhet med *Riksbanken* att det, för informationsutbyte och koordinering i fråga om upprätthållandet av den finansiella stabiliteten, är lämpligt att berörda myndigheter har kontakt med varandra angående buffertnivån även de kvartal som inspektionen bedömer att gällande buffertvärde bör lämnas oförändrat. Finansinspektionen anser dock att det sådana kvartal normalt inte finns behov av ett formaliserat samråd (exempelvis samrådsmöten) myndigheterna emellan, utan att det då kan vara tillräckligt att Riksbanken och Riksgäldskontoret till exempel informeras särskilt om Finansinspektionens bedömning av gällande buffertvärde.

Utöver samråd med andra berörda myndigheter kan Finansinspektionen även komma att med stöd av 26 § förvaltningslagen ge andra tillfälle att yttra sig innan inspektionen beslutar att ändra buffertvärdet. Finansinspektionen delar dock inte synpunkten som förs fram av vissa remissinstanser att remittering måste ske för att garantera transparens och kvalitet.

Även om Finansinspektionen inte remitterar ett konkret beslutsförslag med skäl och konsekvensbedömningar kommer inspektionens analyser, bedömningar och inriktning angående den kontracykliska buffertnivån att kommuniceras med berörda aktörer och vara en del av inspektionens löpande dialog med branschorganisationerna. Finansinspektionen avser bland annat att framöver inkludera sådan information i de stabilitetsrapporter som inspektionen presenterar två gånger per år. Vidare kommer information om det beräknade

buffertriktvärdet och gällande buffertvärde att publiceras på inspektionens webbplats varje kvartal.

Finansinspektionen anser också att beslutens kvalitet kommer att kunna upprätthållas även om remittering inte sker på samma sätt som tidigare. Kvaliteten upprätthålls bland annat genom krav på samråd med andra berörda myndigheter, förankring inom Finansinspektionen och genom att besluten även i fortsättningen fattas av inspektionens styrelse. Finansinspektionen vill i detta sammanhang också framhålla att den nya beslutsordningen naturligtvis inte innebär att inspektionens analyser i fråga om kapitalbufferten kommer att bli mindre djupgående än tidigare. De kommer dock att kommuniceras på ett delvis annorlunda sätt.

Med anledning av att Finansinspektionen kommer att tillämpa en ny beslutsordning framöver för beslut om det kontracykliska buffertvärdet, upphävs Finansinspektionens föreskrifter om kontracykliskt buffertvärde. Föreskrifterna upphör att gälla den 15 oktober 2021.

3 Konsekvenser

Upphävandet av Finansinspektionens föreskrifter om kontracykliskt buffertvärde bedöms inte få några kostnadsmässiga eller andra konsekvenser, vare sig för företagen, myndigheter eller enskilda. Finansinspektionen kommer även i fortsättningen att besluta om nivån på det kontracykliska buffertvärdet, dock på ett annat sätt 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. Finansinspektionen 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 Riksbanken och Riksgäldskontoret samt även kan komma att ge tillfälle åt andra att yttra sig i ärendet.

Att föreskrifterna om kontracykliskt buffertvärde upphävs 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).

Upphävandet av föreskrifterna är förenligt med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen och kräver inga särskilda informationsinsatser.