

2017-11-08

Finansutskottet
Sveriges Riksdag
100 12 Stockholm

Ytterligare verktyg för makrotillsyn

Hemställan

Mot bakgrund av regeringens proposition 2017/18:22 Ytterligare verktyg för makrotillsyn hemställer Svenska Bankföreningen och Sparbankernas Riksförbund (Organisationerna) att riksdagen beslutar att makrotillsynsmandatet avgränsas i förhållande till propositionens förslag och att mandatets omfattning preciseras i lagtexten.

Dessutom anser Organisationerna att riksdagen bör uppdra åt regeringen att *dels* regelbundet göra en sammantagen konsekvensanalys av vilka åtgärder inom relevanta myndigheters ansvarsområde som är mest samhällsekonomiskt effektiva, *dels* årligen inkomma med en skriftlig redogörelse till finansutskottet om makrotillsyn. I samband med denna redogörelse bör finansutskottet hålla en öppen utfrågning.

Syftet med mandatet för makrotillsynsåtgärder

Makrotillsyn är ett relativt nytt politikområde. Det finns ingen enhetlig definition av makrotillsyn men de flesta menar att det avser åtgärder som minskar systemriskerna och har det övergripande målet att värna den finansiella stabiliteten. Regeringen gav 2014 Finansinspektionen det huvudsakliga ansvaret för makrotillsynen i Sverige. Dock utan stöd i lag. Finansinspektionen har själva tolkat sitt uppdrag som att myndigheten ska motverka finansiella obalanser som kan skada den ekonomiska utvecklingen även om dessa obalanser inte direkt hotar den finansiella stabiliteten.

Organisationernas uppfattning är att det är viktigt att Finansinspektionen får ett tydligt och väldefinierat mandat för makrotillsyn med stöd i lag. Det bör tydligt framgå vilket ansvar och vilka verktyg Finansinspektionen har till sitt förfogande för att uppfylla sitt nya mandat.

Organisationerna anser dock att det mandat som regeringen föreslår är alltför brett och kan komma att få långtgående konsekvenser eftersom det i praktiken innebär att Finansinspektionen får mandat att vidta åtgärder med likartat syfte som traditionell stabiliseringspolitik, trots att det ligger utanför myndighetens ansvar.

Finansinspektionen har redan vidtagit, och avser att fortsätta vidta, åtgärder i syfte att dämpa efterfrågan på krediter. Denna typ av åtgärder har ofta långtgående effekter för hushållens ekonomiska situation. De har vidare ofta fördelningseffekter och liknar därmed de verktyg som används inom finanspolitiken. Åtgärderna syftar heller inte primärt till att värna den finansiella stabiliteten. I stället är målet att minska de makroekonomiska riskerna och därmed konjunktursvängningarna.

Makrotillsynsmandatet bör avgränsas till åtgärder som kan motiveras med risker för den finansiella stabiliteten och till åtgärder som har väl underbyggda konsumentskyddande syften. Denna avgränsning är viktig för att undvika att makrotillsynsåtgärder används som ett mindre lämpligt substitut för nödvändiga åtgärder inom andra politikområden eller andra myndigheters ansvarsområden.

Synpunkter på lagtexten – behov av en ny makrotillsynslag alternativt precisering av begreppet finansiella obalanser

Regeringens lagförslag innebär att det införs ett krav på att kreditinstitut och kreditgivare (institut) ska driva sin verksamhet på sådant sätt att de inte bidrar till finansiella obalanser på kreditmarknaden. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om vilka åtgärder institut ska vidta för att de inte ska anses bidra till finansiella obalanser.

Bankföreningen har i sin framställning till Lagrådet (se bilaga 2) tagit upp det orimliga i att ålägga det enskilda institutet ett ansvar att i *sin* rörelse motverka finansiella obalanser på kreditmarknaden som *helhet*. Ett sådant makroansvar skulle innebära att det enskilda institutet måste ha långtgående kännedom om hur andra marknadsaktörer agerar, och om hur andra marknadsaktörers agerande i kombination med det egna institutets affärsmässiga beslut i sin rörelse påverkar kreditmarknaden. Bankföreningen påtalar också att instituten enligt förslaget måste följa lagbestämmelserna oavsett om det finns föreskrifter eller ej samt att lagbestämmelserna i sig utgör självständig grund för Finansinspektionen att kunna ingripa med sanktioner.

Lagrådet konstaterar i sitt yttrande från den 1 september 2017 att kravet på instituten att inte bidra till finansiella obalanser är allmänt hållet och att det inte går att dra några säkra slutsatser om räckvidden. Lagrådet konstaterar vidare att lagbestämmelsen utgör en handlingsregel för instituten som dessa har att följa även om skyldigheterna inte preciseras i föreskrifter, och som självständigt utgör grund för att

Finansinspektionen ska kunna ingripa med sanktioner. Lagrådet anser att handlingsregeln och föreskriftsrätten borde kunna preciseras bättre genom att det av lagtexten framgår att instituten ska ha skyldighet att beakta att kredittagare endast beviljas lån som står i proportion till deras ekonomiska förutsättningar. Dessutom anser Lagrådet att det bör nämnas i propositionen att de nya lagbestämmelserna omfattas av ingripandegrunden i lagen om bank- och finansieringsrörelse (LBF) och lagen om verksamhet med bostadskrediter (bolånelagen) samt att det bör klargöras om avsikten är att ingripanden ska kunna ske även om Finansinspektionen inte har meddelat föreskrifter.

Organisationerna kan konstatera att regeringen i sin proposition inte har beaktat Lagrådets kritik utan vidhåller den öppna formuleringen av lagbestämmelsen. Detta leder till en rättsosäkerhet för instituten, särskilt med hänvisning till att bestämmelserna utgör självständig grund för ett ingripande vilket nu tydligt framgår av propositionens författningskommentar.

Organisationerna anser att det mest ändamålsenliga vore att införa en helt ny lag som reglerar makrotillsynen i Sverige och som ger Finansinspektionen ett tydligt mandat. Den uppenbara fördelen med en sådan lösning är att de enskilda instituten inte åläggs ett makroansvar. Om denna väg inte bedöms vara framkomlig bör lagtexten åtminstone ändras i den riktning som Lagrådet förespråkar.

För att skapa bättre tydlighet bör det framgå av lagtexten att institut åläggs att utifrån den egna verksamheten motverka en alltför hög skuldsättning. Detta skulle kunna åstadkommas genom att lagtexten ges den mer avgränsande lydelsen:
"Institut ska i sin kreditgivning motverka alltför hög skuldsättning hos sina låntagare".

I bilaga 1 finns ett förslag till ändring av nuvarande 6 kap. 3b § LBF och förslag till ny bestämmelse i bolånelagen samt ändring av den föreskriftsrätt som kopplas till lagbestämmelserna.

Behovet av konsekvensanalys

Makrotillsynsverktyg har potentiellt en stor och direkt inverkan på såväl enskilda hushåll och företag som samhällsekonomin i stort. Åtgärder som försöker dämpa efterfrågan på krediter har ofta långtgående effekter för hushållens ekonomiska situation eftersom de på olika sätt begränsar hushållens möjlighet att låna och därmed fördela sin konsumtion över livscykeln. De kan också ha direkta fördelningseffekter.

Det är därför av stor vikt att det görs en ordentlig konsekvensanalys av effekterna av varje enskilt verktyg. Men det räcker inte att bara titta på det enskilda verktyget. Det

behövs även en analys på övergripande nivå av vilka åtgärder som är mest samhällsekonomiskt effektiva genom att jämföra effekter och konsekvenser av olika verktyg och åtgärder som kan vidtas av olika myndigheter. Det är regeringens ansvar att ha denna helhetssyn och att regelbundet göra en sammantagen konsekvensanalys.

Riksdagen bör ge regeringen i uppdrag att regelbundet göra en sammantagen konsekvensanalys av vilka åtgärder inom relevanta myndigheters ansvarsområde som är mest samhällsekonomiskt effektiva.

Öppen utfrågning om makrotillsyn i riksdagen

Eftersom många makrotillsynsåtgärder kan ha en påtaglig och direkt påverkan på enskilda hushåll och företag är det i högsta grad rimligt att sådana åtgärder har en demokratisk förankring. Enligt regeringens förslag ska det därför införas ett krav på att Finansinspektionen ska begära in regeringens medgivande innan nya föreskrifter beslutas. Regeringen har därmed det sista ordet när makrotillsynsåtgärder ska vidtas.

Det är emellertid också viktigt, ur ett demokratiskt perspektiv, att riksdagen kan utvärdera om Finansinspektionen bedriver makrotillsynen enligt sitt mandat och att regeringen fullföljer sitt ansvar att göra den övergripande analysen av vilka åtgärder som är mest samhällsekonomiskt effektiva. Därför bör myndigheterna årligen lämna en skriftlig redogörelse till finansutskottet om makrotillsynen. Både regeringen och Finansinspektionen bör i samband med den skriftliga redogörelsen kallas till riksdagen för en öppen utfrågning. Det skulle underlätta för de folkvalda och allmänheten att kritiskt granska hur makrotillsynen bedrivs och hur väl Finansinspektionen lever upp till sitt mandat.

Riksdagen bör ge regeringen i uppdrag att årligen inkomma med en skriftlig redogörelse till finansutskottet om makrotillsyn. I samband med denna bör finansutskottet hålla en öppen utfrågning.

SVENSKA BANKFÖRENINGEN

SPARBANKERNAS RIKSFÖRBUND

Hans Lindberg

Ewa Andersen

Bilaga 1

Förslag till ändring i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse

Regeringens förslag

Organisationernas förslag

6 kap.

6 kap.

Skuldsättning och amorteringskrav

3 b §

Kreditinstitut ska i sin kreditgivning motverka alltför hög skuldsättning hos sina låntagare.

Om kreditinstitut lämnar krediter till enskilda personer som är förenade med panträtt i fast egendom, tomträtt eller bostadsrätt eller liknande rätt, eller som är förenade med motsvarande rätt i byggnad som inte hör till fastighet, ska instituten tillämpa återbetalningsvillkor som är förenliga med en sund amorteringskultur.

~~Finansiella obalanser på kreditmarknaden~~

~~3 c §~~

~~Ett kreditinstituts rörelse ska, utöver vad som i övrigt följer av denna lag och andra författningar som reglerar verksamheten, drivas på ett sådant sätt att institutet inte bidrar till finansiella obalanser på kreditmarknaden.~~

16 kap

1 §

[...]

4. vilka åtgärder som ett institut ska vidta för att uppfylla de krav på soliditet och likviditet, riskhantering, genomlysning,

16 kap

1 §

[...]

4. vilka åtgärder som ett institut ska vidta för att uppfylla de krav på soliditet och likviditet, riskhantering, genomlysning,

system för hantering av uppgifter av insättare och deras insättningar, amortering, ~~finansiella obalanser på kreditmarknaden~~, sundhet samt riktlinjer och instruktioner som avses i 6 kap. 1–5 §§, [...]

system för hantering av uppgifter av insättare och deras insättningar, amortering, *motverkande av alltför hög skuldsättning*, sundhet samt riktlinjer och instruktioner som avses i 6 kap. 1–5 §§, [...]

Förslag till ändring i lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter

Regeringens förslag

4 kap.
Amorteringskrav

~~12 a §
Kreditgivare som till konsumenter lämnar krediter som är förenade med panträtt i fast egen-dom, tomträtt eller bostadsrätt eller liknande rätt, eller som är förenade med motsvarande rätt i byggnad som inte hör till fastighet, ska tillämpa återbetalningsvillkor som är förenliga med en sund amorteringskultur och motverkar alltför hög skuldsättning hos hushållen.~~

~~Finansiella obalanser på kreditmarknaden~~

~~12 b §
En kreditgivares verksamhet ska, utöver vad som i övrigt följer av denna lag och andra för-fattningar som reglerar verksamheten, drivas på ett sådant sätt att företaget inte bidrar till finansiella obalanser på kreditmarknaden.~~

7 kap
1 §
[...]
10. vad en kreditgivare ska iaktta för att uppfylla skyldigheterna i 4 kap. 12 a,

Organisationernas förslag

6 kap.
Skuldsättning och amorteringskrav

12 a §
Kreditgivare ska i sin kreditgivning motverka alltför hög skuldsättning hos sina låntagare.

Om kreditgivare lämnar krediter till enskilda personer som är förenade med panträtt i fast egendom, tomträtt eller bostadsrätt eller liknande rätt, eller som är förenade med motsvarande rätt i byggnad som inte hör till fastighet, ska instituten tillämpa återbetalningsvillkor som är förenliga med en sund amorteringskultur.

~~11. vad en kreditgivare ska iaktta för att uppfylla skyldigheterna i 4 kap. 12 b, [...]~~

Förslag till författningskommentar till Organisationernas föreslagna 6 kap. 3 b § LBF

Av paragrafen som är ny, framgår att ett kreditinstitut rörelse, utöver vad som i övrigt följer av denna lag och andra författningar som reglerar verksamhet, ska drivas på ett sådant sätt att institutet motverkar att dess låntagare drabbas av alltför hög skuldsättning. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får enligt 16 kap. 1 § 1 stycket 4 punkten lagen om bank- och finansieringsrörelse meddela föreskrifter om motverkande av alltför hög skuldsättning.

Förslag till författningskommentar till Organisationernas föreslagna 4 kap 12 a § bolånelagen

Av paragrafen som är ny, framgår att en kreditgivares rörelse, utöver vad som i övrigt följer av denna lag och andra författningar som reglerar verksamhet, ska drivas på ett sådant sätt att institutet motverkar att dess låntagare drabbas av alltför hög skuldsättning. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får enligt 7 kap. 1 § 1 stycket 10 punkten bolånelagen meddela föreskrifter om motverkande av alltför hög skuldsättning.

2017-06-28

Lagrådet
Box 2066
103 12 Stockholm

lagradet@dom.se

Lagrådsremissen Ytterligare verktyg för makrotillsyn

Hemställan

Regeringen föreslår att kreditinstitut och andra kreditgivare påförs en skyldighet att driva sin rörelse på ett sådant sätt att företagen inte bidrar till finansiella obalanser på kreditmarknaden.

Svenska Bankföreningen hemställer:

I första hand:

- att det inte införs ett lagkrav som innebär att enskilda institut åläggs ett ansvar att inte bidra till finansiella obalanser på kreditmarknaden, och
- att det istället införs en ny lag som reglerar makrotillsynen i Sverige och som ger Finansinspektionen ett tydligt ansvar för att motverka finansiella obalanser på kreditmarknaden och därtill ett mandat att vidta makrotillsynsåtgärder.

I andra hand:

- att lagtexten ges den mer avgränsade lydelsen "*Kreditinstitut ska i sin kreditgivning motverka alltför hög skuldsättning hos sina låntagare*".

Med anledning av den lagrådsremiss som regeringen lämnade till Lagrådet den 22 juni 2017 vill Bankföreningen anföra följande.

I förslag till ändring av lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse 6 kap. 3 c § samt lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter 4 kap. 12 b § föreslås att kreditinstitut och andra kreditgivare påförs en skyldighet att driva sin rörelse på ett sådant sätt att företagen inte bidrar till finansiella obalanser på kreditmarknaden. I lagförslagen definieras inte begreppet finansiella obalanser.

Regeringens syfte med förslagen är att ge Finansinspektionen behörighet och befogenhet att vidta åtgärder för att motverka finansiella obalanser på kreditmarknaden, så kallade makrotillsynsåtgärder. Finansinspektionens verktyg för makrotillsyn ska enligt förslaget kunna aktualiseras för att motverka såväl makroekonomiska som finansiella stabilitetsrisker.

Regeringens lagförslag innebär dock i praktiken att de enskilda instituten åläggs ett ansvar att i sin rörelse motverka finansiella obalanser på kreditmarknaden som helhet, det vill säga ett makroansvar. Ett sådant makroansvar skulle innebära att det enskilda institutet måste ha långtgående kännedom om hur andra marknadsaktörer agerar och om hur andra marknadsaktörers agerande i kombination med det egna institutets affärsmässiga beslut i sin rörelse påverkar kreditmarknaden. Detta går utöver vad ett institut har möjlighet att beakta i sina affärsbeslut eftersom ett institut inte har tillgång till affärsstrategisk information om sina konkurrenter, och inte heller ska ha det. Ett enskilt institut kan endast ansvara för sin egen verksamhet och hur dess rörelse drivs.

Därutöver definieras inte det centrala begreppet finansiella obalanser i lagförslagen. Det är därför oklart vad de enskilda instituten genom sin verksamhet inte får bidra till. En marknadsaktör som vidtar en viss åtgärd kan sålunda vara i tron att åtgärden inte bidrar till finansiella obalanser på kreditmarknaden, men skulle ändå, om Finansinspektionen är av motsatt uppfattning kunna riskera ett ingripande.

Således kan konstateras att enskilda institut inte kommer att kunna säkerställa att de lever upp till de föreslagna lagkraven. Kan ett institut till exempel sänka sin bolåneränta, och därmed utöka sin utlåning, och med säkerhet veta att detta inte bidrar till finansiella obalanser på kreditmarknaden? Kraven framstår som orimliga ur ett rätts-säkerhetsperspektiv och kan även ifrågasättas ur såväl ett marknads- som ett konkurrensmässigt perspektiv. Därför anser Bankföreningen att lagstiftningen måste konkretiseras så att det blir tydligt att det är Finansinspektionen och inte de enskilda instituten som påförs ett ansvar för att motverka finansiella obalanser på kreditmarknaden.

I sammanhanget måste beaktas att de föreslagna lagbestämmelserna i sig kommer att kunna utgöra självständig grund för ingripande för det fall ett institut i sin rörelse bidragit till finansiella obalanser på kreditmarknaden. I och med att begreppet finansiella obalanser på kreditmarknaden varken är definierat eller avgränsat till institutets egen verksamhet framstår det som ett mycket långtgående krav som också kan ifrågasättas ur ett rättssäkerhetsperspektiv.

Bankföreningen vill också påtala att de föreskrifter som kan komma att utfärdas av Finansinspektionen med stöd av förslagets bemyndigande endast kommer att förtydliga delar av det omfattande krav som enligt förslagen läggs på de enskilda

instituten. Även om vissa förtydliganden kan komma genom föreskrifter från Finansinspektionen måste instituten förhålla sig till det grundläggande kravet i respektive lag, det vill säga att inte bidra till finansiella obalanser på hela kreditmarknaden.

Sammantaget anser Bankföreningen att de föreslagna lagbestämmelserna är icke-avgränsade och odefinierade. Regeringens förslag är därför vare sig rättssäkert eller förutsägbart.

Bankföreningen anser att det mest ändamålsenliga vore att införa en helt ny lag som reglerar makrotillsynen i Sverige och som ger Finansinspektionen ett tydligt mandat. Den uppenbara fördelen med en sådan lösning är att de enskilda instituten inte åläggs ett makroansvar.

En alternativ väg för att skapa bättre tydlighet är att i lagtexten ålägga institut att utifrån den egna verksamheten motverka en alltför hög skuldsättning. Detta skulle kunna åstadkommas genom att lagtexten ges den mer avgränsande lydelsen:

Kreditinstitut ska i sin kreditgivning motverka alltför hög skuldsättning hos sina låntagare.

SVENSKA BANKFÖRENINGEN

Hans Lindberg

Jenny Nordgren