

Lagrådsremiss

Ytterligare verktyg för makrotillsyn

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 22 juni 2017

Per Bolund

Henrik Lennefeldt
(Finansdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås lagändringar som innebär att Finansinspektionen ges ytterligare verktyg för makrotillsyn.

Förslagen innebär i huvudsak att

– det införs ett nytt krav på att kreditinstitut och sådana kreditgivare som driver verksamhet enligt lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter (bolånelagen) ska driva sin verksamhet på sådant sätt att de inte bidrar till finansiella obalanser på kreditmarknaden,

– amorteringskravet ska tillämpas också av sådana kreditgivare som driver verksamhet enligt bolånelagen, och

– det införs en möjlighet att i Sverige erkänna krav som ställs upp i en offentlig reglering i ett annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och som motsvarar amorteringskravet eller kravet på att vissa företag ska driva sin verksamhet på ett sådant sätt att de inte bidrar till finansiella obalanser på kreditmarknaden.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 februari 2018.

Innehållsförteckning

1	Beslut	3
2	Lagförslag	4
2.1	Förslag till lag om ändring i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse	4
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter	8
3	Ärendet och dess beredning	11
4	Bakgrund	11
4.1	Internationell utveckling av makrotillsyn	11
4.2	Sverige	12
5	Ytterligare verktyg för makrotillsyn	13
5.1	Gällande rätt	13
5.1.1	Utgångspunkt	13
5.1.2	Kapitaltäckningsregelverket	14
5.1.3	Lagen om bank- och finansieringsrörelse	15
5.2	Ett krav på att företag ska driva sin verksamhet på sådant sätt att de inte bidrar till finansiella obalanser på kreditmarknaden	16
5.3	Ett amorteringskrav ska tillämpas av sådana kreditgivare som driver verksamhet enligt bolånelagen	25
5.4	Erkännande av utländska krav	27
6	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	29
7	Konsekvensanalys	30
8	Författningskommentar	35
8.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse	35
8.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter	36
Bilaga 1	Promemorians lagförslag	38
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanserna	43
Bilaga 3	Europeiska centralbankens yttrande av den 20 april 2017 om ytterligare verktyg för makrotillsyn (CON/2017/14)	44

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse,
2. lag om ändring i lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter.

2 Lagförslag

Regeringen har följande förslag till lagtext.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse

dels att 6 a kap. 3 §, 15 kap. 10 § och 16 kap. 1 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 6 kap. 3 c och 3 d §§, och närmast före 6 kap. 3 c och 3 d §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

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.

Erkännande av utländska krav

3 d §

Krav som ställs upp i en offentlig reglering i ett annat land inom EES och som motsvarar kravet i 3 b eller 3 c § får erkännas i Sverige. När ett sådant krav har erkänts gäller det för den verksamhet som ett svenskt kreditinstitut driver i det landet.

6 a kap.

3 §¹

Av innehållet i en återhämtningsplan och en koncernåterhämtningsplan ska det framgå att

1. de åtgärder som identifieras rimligen kan förväntas leda till att kreditinstitutet eller koncernen kan bevara eller återställa sin finansiella ställning och livskraft, och

2. planen och de åtgärder som identifieras i den rimligen kan förväntas bli genomförda snabbt och effektivt vid finansiell stress och utan att leda till en allvarlig störning i det finansiella systemet.

En återhämtningsplan och en koncernåterhämtningsplan ska innehålla de ytterligare uppgifter som framgår av föreskrifter som meddelats med stöd av 16 kap. 1 § 5 eller tekniska standarder beslutade av Europeiska kommissionen enligt artikel 5.10 i kris-
hanteringsdirektivet.

En återhämtningsplan och en koncernåterhämtningsplan ska innehålla de ytterligare uppgifter som framgår av föreskrifter som meddelats med stöd av 16 kap. 1 § 6 eller tekniska standarder beslutade av Europeiska kommissionen enligt artikel 5.10 i kris-
hanteringsdirektivet.

De åtgärder som identifieras i en återhämtningsplan och en koncernåterhämtningsplan får inte leda till att det uppkommer väsentliga hinder mot att rekonstruera eller avveckla ett kreditinstitut eller, i förekommande fall, ett annat koncernföretag som omfattas av planen.

15 kap.

10 §²

Om ett kreditinstitut underlåter att i tid lämna de upplysningar som föreskrivits med stöd av 16 kap. 1 § första stycket 12, får Finansinspektionen besluta att institutet ska betala en förseningsavgift med högst 100 000 kronor

Om ett kreditinstitut underlåter att i tid lämna de upplysningar som föreskrivits med stöd av 16 kap. 1 § första stycket 13, får Finansinspektionen besluta att institutet ska betala en förseningsavgift med högst 100 000 kronor.

Avgiften tillfaller staten.

16 kap.

1 §³

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. vilken information ett kreditinstitut ska lämna till sina kunder eller till dem som institutet erbjuder sina tjänster,

2. de krav som ska gälla för deltagande i ledningen av ett kreditinstitut enligt 3 kap. 2 § första stycket 4 och 5 och 14 kap. 2 § andra stycket 1,

3. vilka poster som får räknas in i startkapitalet enligt 3 kap. 5–7 §§,

4. vilka åtgärder som ett kreditinstitut ska vidta för att uppfylla de 4. vilka åtgärder som ett kreditinstitut ska vidta för att uppfylla de

¹ Senaste lydelse 2015:1029.

² Senaste lydelse 2017:231.

³ Senaste lydelse 2016:346.

krav på soliditet och likviditet, riskhantering, genomlysning, system för hantering av uppgifter om insättare och deras insättningar, amortering, sundhet samt riktlinjer och instruktioner som avses i 6 kap. 1–5 §§,

5. innehållet i en återhämtningsplan enligt 6 a kap. 1 § och en koncernåterhämtningsplan enligt 6 a kap. 2 §, när planerna ska upprättas och hur ofta de ska uppdateras,

6. innehållet i en ansökan om godkännande av avtal gällande koncerninternt finansiellt stöd enligt 6 b kap. 3 § första stycket,

7. vad det beslut som styrelsen i det stödgivande företaget fattar enligt 6 b kap. 8 § ska innehålla,

8. innehållet i en anmälan om givande av koncerninternt finansiellt stöd enligt 6 b kap. 11 §,

9. offentliggörandet av information enligt 6 b kap. 16 §,

10. kreditinstituts mångfaldspolicy vid tillsättandet av styrelse samt resurser för introduktion och utbildning av styrelseledamöter,

11. vilka begränsningar som gäller när ett bankaktiebolag eller ett kreditmarknadsbolag tar emot egna aktier eller aktier i sitt moderbolag som pant enligt 10 kap. 12 §,

12. vilka upplysningar ett kreditinstitut och sådana utländska kreditinstitut som inrättat filial i Sverige ska lämna till Finansinspektionen för dess tillsynsverksamhet,

13. vilka kreditinstitut som ska upprätta register som avses i 13 kap. 8 a §, vad registren ska innehålla och inom vilken tid kreditinstitutet ska ge in registren för olika typer av avtal, och

14. sådana avgifter för tillsyn,

krav på soliditet och likviditet, riskhantering, genomlysning, system för hantering av uppgifter om insättare och deras insättningar, amortering, sundhet, *att inte bidra till finansiella obalanser på kreditmarknaden* samt riktlinjer och instruktioner som avses i 6 kap. 1–5 §§,

5. erkännande av utländska krav enligt 6 kap. 3 d §,

6. innehållet i en återhämtningsplan enligt 6 a kap. 1 § och en koncernåterhämtningsplan enligt 6 a kap. 2 §, när planerna ska upprättas och hur ofta de ska uppdateras,

7. innehållet i en ansökan om godkännande av avtal gällande koncerninternt finansiellt stöd enligt 6 b kap. 3 § första stycket,

8. vad det beslut som styrelsen i det stödgivande företaget fattar enligt 6 b kap. 8 § ska innehålla,

9. innehållet i en anmälan om givande av koncerninternt finansiellt stöd enligt 6 b kap. 11 §,

10. offentliggörandet av information enligt 6 b kap. 16 §,

11. kreditinstituts mångfaldspolicy vid tillsättandet av styrelse samt resurser för introduktion och utbildning av styrelseledamöter,

12. vilka begränsningar som gäller när ett bankaktiebolag eller ett kreditmarknadsbolag tar emot egna aktier eller aktier i sitt moderbolag som pant enligt 10 kap. 12 §,

13. vilka upplysningar ett kreditinstitut och sådana utländska kreditinstitut som inrättat filial i Sverige ska lämna till Finansinspektionen för dess tillsynsverksamhet,

14. vilka kreditinstitut som ska upprätta register som avses i 13 kap. 8 a §, vad registren ska innehålla och inom vilken tid kreditinstitutet ska ge in registren för olika typer av avtal, och

15. sådana avgifter för tillsyn,

ansökningar, anmälningar och underrättelser som avses i 13 kap. 16 §. ansökningar, anmälningar och underrättelser som avses i 13 kap. 16 §.

1. Denna lag träder i kraft den 1 februari 2018.
2. Bestämmelserna i 6 kap. 3 c och 3 d §§ tillämpas på krediter som lämnas efter ikraftträdandet.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter

dels att 6 kap. 9 § och 7 kap. 1 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 4 kap. 12 a–12 c §§, och närmast före 4 kap. 12 a–12 c §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

Amorteringskrav

12 a §

Kreditgivare som till konsumenter lämnar krediter 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 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 författningar som reglerar verksamheten, drivas på ett sådant sätt att företaget inte bidrar till finansiella obalanser på kreditmarknaden.

Erkännande av utländska krav

12 c §

Krav som ställs upp i en offentlig reglering i ett annat land inom EES och som motsvarar kravet i 12 a eller 12 b § får erkännas i Sverige. När ett sådant krav har erkänts gäller det för den verk-

samhet som en svensk kreditgivare driver i det landet.

6 kap.

9 §

Om en kreditgivare, en svensk kreditförmedlare eller en kreditförmedlare från ett land utanför EES inte i tid lämnar de upplysningar som kreditgivaren eller kreditförmedlaren är skyldig att lämna enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 7 kap. 1 § 12, får Finansinspektionen besluta att företaget ska betala en förseningsavgift på högst 100 000 kronor.

Avgiften tillfaller staten.

Om en kreditgivare, en svensk kreditförmedlare eller en kreditförmedlare från ett land utanför EES inte i tid lämnar de upplysningar som kreditgivaren eller kreditförmedlaren är skyldig att lämna enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 7 kap. 1 § 15, får Finansinspektionen besluta att företaget ska betala en förseningsavgift på högst 100 000 kronor.

7 kap.

1 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. vilket innehåll en ansökan om tillstånd enligt denna lag ska ha,
2. de krav på insikt och erfarenhet som ska gälla för deltagande i ledningen av en kreditförmedlare enligt 3 kap. 2 § första stycket 4,
3. sådan försäkring för skadeståndsskyldighet som avses i 3 kap. 2 § första stycket 6,
4. vilka uppgifter som ska ingå i en anmälan enligt 3 kap. 4 §,
5. vad en kreditgivare eller kreditförmedlare ska iaktta för att uppfylla skyldigheterna i 4 kap. 1 §,
6. vilka krav som ska gälla avseende kunskap och kompetens enligt 4 kap. 2 §,
7. en kreditgivares eller kreditförmedlares ersättningssystem enligt 4 kap. 3–6 §§,
8. riktlinjer för utlåning enligt 4 kap. 11 §,
9. riktlinjer för värdering av säkerhet enligt 4 kap. 12 § och vad som ska iaktas när det gäller dokumentation av värderingen,

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

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

12. erkännande av utländska krav enligt 4 kap. 12 c §,

10. vilka uppgifter som ska ingå i en anmälan enligt 4 kap. 13 § och vad en kreditgivare eller kreditförmedlare i övrigt ska iaktta när det gäller uppdragsavtal,

11. vad som ska ingå i doku-

13. vilka uppgifter som ska ingå i en anmälan enligt 4 kap. 13 § och vad en kreditgivare eller kreditförmedlare i övrigt ska iaktta när det gäller uppdragsavtal,

14. vad som ska ingå i doku-

mentation enligt 4 kap. 14 §, och
12. vilka upplysningar ett före-
tag ska lämna till Finansinspek-
tionen för dess tillsynsverksamhet
enligt 5 kap. 3 och 5 §§.

mentation enligt 4 kap. 14 §, och
15. vilka upplysningar ett före-
tag ska lämna till Finansinspek-
tionen för dess tillsynsverksamhet
enligt 5 kap. 3 och 5 §§.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 februari 2018.
 2. Bestämmelserna i 4 kap. 12 a–12 c §§ tillämpas på krediter som lämnas efter ikraftträdandet.

3 Ärendet och dess beredning

I promemorian Ytterligare verktyg för makrotillsyn, som har upprättats inom Finansdepartementet, föreslås att det införs ett nytt krav på att kreditinstitut och sådana kreditgivare som driver verksamhet enligt lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter (bolånelagen) ska driva sin verksamhet på ett sådant sätt att de inte bidrar till finansiella obalanser på kreditmarknaden, att ett amorteringskrav ska tillämpas av sådana kreditgivare som driver verksamhet enligt bolånelagen och att krav som ställs upp i en offentlig reglering i ett annat land inom EES och som motsvarar amorteringskravet eller kravet på att företag ska driva sin verksamhet på ett sådant sätt att de inte bidrar till finansiella obalanser på kreditmarknaden får erkännas i Sverige. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 1*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Finansdepartementet (dnr Fi2017/00842/B).

Finansdepartementet har, enligt artiklarna 127.4 och 282.5 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och artikel 2.1 sjätte strecksatsen i rådets beslut av den 29 juni 1998 om nationella myndigheters samråd med Europeiska centralbanken rörande förslag till rättsregler (98/415/EG), berett ECB tillfälle att yttra sig över promemorians förslag. ECB:s yttrande finns i *bilaga 3*.

I lagrådsremissen behandlas promemorians förslag.

4 Bakgrund

4.1 Internationell utveckling av makrotillsyn

I november 2010 uppmanade G20 Finansiella stabilitetsnämnden (FSB), Internationella valutafonden (IMF) och Banken för internationella likviduppgörelser (BIS) att utarbeta ett ramverk för makrotillsyn. Dessa organ lämnade en gemensam lägesrapport i oktober 2011. I den behandlas på ett övergripande plan metoder för identifiering och utvärdering av systemrisk, en uppsättning makrotillsynsverktyg samt institutionella arrangemang. Det konstaterades samtidigt att det har gjorts vissa framsteg mot en internationell harmonisering av makrotillsynsramverken.

Baselkommittén för banktillsyn (BCBS) utarbetar internationella standarder för banktillsyn. Reformpaketet Basel III togs fram efter finanskrisen 2008 och 2009. Ett mål med reformpaketet var att de institutspecifika kraven avseende mikrotillsyn skulle skärpas för att öka institutens motståndskraft mot finansiell stress, bl.a. genom ökade krav på institutens likviditet och kapital. Dessutom innehöll reformpaketet verktyg för makrotillsyn. Inom Europeiska unionen (EU) genomfördes det s.k. Basel III-regelverket 2014 i det s.k. kapitaltäckningsregelverket (se avsnitt 5.1.1). Vissa makrotillsynsverktyg avseende institutens kapital- och likviditetskrav har därmed redan harmoniserats inom EU.

Som en del av makrotillsynsarrangemangen inom EU etablerades Europeiska systemrisknämnden (ESRB) 2010, se Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1092/2010 av den 24 november 2010 om makrotillsyn av det finansiella systemet på EU-nivå och om inrättande av en europeisk systemrisknämnd. ESRB övervakar och analyserar systemrisker och har möjlighet att meddela varningar och rekommendationer till EU:s medlemsstater. Rekommendationerna är inte bindande, men mottagarna av rekommendationerna bör följa dem eller lämna godtagbara skäl för att inte göra det enligt modellen ”reagera eller förklara”. ESRB lämnade i april 2013 rekommendationen ESRB/2013/1 om makrotillsynspolitikens mellanliggande mål och instrument. De mellanliggande målen avsågs fungera som operativa specifikationer av makrotillsynens slutmål. Med slutmål avsågs att bidra till att värna stabiliteten i det finansiella systemet som helhet, genom att bl.a. stärka det finansiella systemets förmåga att återhämta sig efter störningar och minska uppbyggnaden av systemrisk, dvs. risker för störningar i det finansiella systemet som kan få allvarliga negativa konsekvenser för det finansiella systemet och samhällsekonomin. Rekommendationen innehöll fem mellanliggande mål:

1. Minska och förhindra alltför hög kreditillväxt och skuldsättningsgrad.
2. Minska och förhindra alltför stor löptidsobalans och bristande marknadslikviditet.
3. Begränsa direkta och indirekta koncentrationer av exponeringar.
4. Begränsa systemeffekterna av dåligt anpassade incitament i syfte att minska s.k. moralisk risk.
5. Stärka de finansiella infrastrukturernas motståndskraft.

4.2 Sverige

I Sverige har Finansinspektionen som tillsynsmyndighet ansvar för de verktyg för makrotillsyn som kan aktualiseras inom ramen för det inom EU harmoniserade kapitaltäckningsregelverket (se avsnitt 5.1.2) och i övrigt. Finansinspektionens uppdrag utvidgades den 1 januari 2014 till att även omfatta ansvar för ”att vidta åtgärder för att motverka finansiella obalanser i syfte att stabilisera kreditmarknaden, men med beaktande av åtgärdernas effekt på den ekonomiska utvecklingen” (se 1 § 3 förordningen [2009:93] med instruktion för Finansinspektionen).

Frågan har därefter uppkommit om Finansinspektionens mandat att vidta åtgärder är tillräckligt för att ta hand om detta utvidgade ansvar. I särskild fokus har legat de risker som kunnat identifieras avseende hushållens ökande skuldsättning i Sverige. Risken med den ökande skuldsättningen för den svenska ekonomin, framför allt den makroekonomiska stabiliteten, betonas inte enbart av nationella myndigheter som Finansinspektionen och Riksbanken utan även av internationella organ och institutioner som t.ex. IMF, Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD), Europeiska kommissionen (kommissionen) och ESRB. Erfarenheterna visar att ekonomiska kriser som är kopplade till hög eller snabbt ökande skuldsättning tenderar att bli långa och djupa.

Det låga ränteläget samt andra faktorer kan även bidra till risker för finansiella obalanser i t.ex. företagssektorn.

Bostadspriserna i Sverige har liksom hushållens skuldsättning stigit i relativt snabb takt sedan mitten av 1990-talet. Regeringen har vidtagit flera åtgärder för att förbättra den svenska bostadsmarknadens funktions-sätt och åtgärder inom makrotillsyn är att se som en del av en samlad politik. Regeringen har bl.a. i juni 2016 presenterat ett bostadspolitiskt åtgärdsprogram för ökat byggande.

Det uppstod under våren 2015 särskilda oklarheter över vilket lagstöd som fanns för Finansinspektionen att meddela föreskrifter om amorteringskrav. En lagstiftning kring detta togs fram och trädde i kraft den 1 maj 2016 (se avsnitt 5.1.3).

För att effektivt kunna motverka risker för den makroekonomiska och den finansiella stabiliteten har, förutom Finansinspektionen, bl.a. IMF och kommissionen framhållit att det ytterligare bör klargöras vilka verktyg för makrotillsyn som ska kunna aktualiseras i det avseendet.

I samband med utvärderingen av Riksbankens penningpolitik 2010–2015 gjorde riksdagen bedömningen att befogenheter, verktyg och processen kring makrotillsynsbeslut behöver förtydligas. Enligt riksdagens mening var det viktigt att regeringen snarast presenterar ett sammanhållet och tydligt ramverk för den svenska makrotillsynen (se bet. 2015/16:FiU41 och rskr. 2015/16:313).

5 Ytterligare verktyg för makrotillsyn

5.1 Gällande rätt

5.1.1 Utgångspunkt

Stöd för verktyg för makrotillsyn finns

- dels i kapitaltäckningsregelverket och svensk lagstiftning som genomför kapitaltäckningsregelverket, dvs. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 av den 26 juni 2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av förordning (EU) nr 648/2012 (tillsynsförordningen) och 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 (kapitaltäckningsdirektivet),
- dels i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse (LBF).

Verktyg för makrotillsyn som finns i kapitaltäckningsregelverket och LBF tar i huvudsak sikte på att motverka vissa makroekonomiska och finansiella stabilitetsrisker.

Dessa verktyg för makrotillsyn kan i vissa fall också ha ett konsument-skyddande syfte.

5.1.2 Kapitaltäckningsregelverket

Tillsynsförordningen

Enligt tillsynsförordningen kan medlemsstaterna under vissa omständigheter använda sig av ett antal specifika makrotillsynsåtgärder för att motverka makrotillsyns- eller systemriskerna på nationell nivå (artikel 458). Åtgärderna är tidsbegränsade till två år men med möjlighet till förlängning. För att få tillämpas måste den myndighet som vill vidta åtgärderna (i Sverige Finansinspektionen) informera Europaparlamentet, rådet, kommissionen, Europeiska bankmyndigheten (Eba) och ESRB. Vidare ska Finansinspektionen kunna motivera varför andra verktyg som finns i tillsynsförordningen och kapitaltäckningsdirektivet inte anses kunna hantera makrotillsyns- eller systemriskerna på ett lämpligt sätt.

De åtgärder som Finansinspektionen kan tillämpa på nationell nivå för att motverka aktuella risker som potentiellt kan få allvariga negativa konsekvenser för det finansiella systemet och samhällsekonomin är t.ex. att höja kapitalbaskraven utöver vad som följer av artikel 92 i tillsynsförordningen, fastställa en högre kapitalkonserveringsbuffert än enligt artikel 129 i kapitaltäckningsdirektivet, fastställa striktare likviditetskrav än enligt avdelning VI i tillsynsförordningen och höja riskvikter för att motverka tillgångsbubblor i bostads- och kommersiella fastighetssektorn.

Kapitaltäckningsdirektivet

Kapitaltäckningsdirektivet genomförs i svensk rätt främst genom lagen (2014:968) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag (tillsynslagen) och lagen (2014:966) om kapitalbuffertar (buffertlagen), se prop. 2013/14:228.

Kapitaltäckningsdirektivets regler om kapitalbuffertar ger medlemsstaterna viss flexibilitet att på nationell nivå bemöta cykliska och strukturella systemriskerna. Buffertkraven utgörs av fem olika kapitalbuffertar. Kapitalkonserveringsbufferten, systemriskbufferten, kapitalbufferten för globala systemviktiga institut och kapitalbufferten för övriga systemviktiga institut är verktyg som i huvudsak tar sikte på finanssektorns strukturförhållanden och de systemriskaspekter dessa för med sig. Den kontracykliska kapitalbufferten är däremot ett tidsvarierande verktyg som ska skydda hela banksystemet mot perioder av överdriven kredittillväxt. Kapitalbuffertarna kan ses som stötdämpare vars huvudsakliga syfte är att undvika att instituten bryter mot de kapitalbaskrav som finns. Reglerna i kapitaltäckningsdirektivet om kapitalbuffertar är i svensk rätt genomförda i buffertlagen och Finansinspektionen är ansvarig myndighet för samtliga buffertar.

Kapitaltäckningsdirektivet innehåller också regler som ger de nationella tillsynsmyndigheterna ökade möjligheter att besluta om att ett institut ska ha en högre kapitalbas än tillsynsförordningens kapitalbaskrav, dvs. att ett institut ska upprätthålla ett s.k. särskilt kapitalbaskrav ("pelare 2-beslut"). Reglerna om särskilt kapitalbaskrav är genomförda i 2 kap. 1 § tillsynslagen, som anger att Finansinspektionen ska besluta att ett institut ska uppfylla ett särskilt kapitalbaskrav utöver den kapitalbas som krävs enligt tillsynsförordningen och buffertlagen, om någon av förutsättningarna i punkterna 1–3 i paragrafen är uppfyllda, t.ex. om det i sam-

band med en översyn och utvärdering av institutet bedöms nödvändigt för att täcka risker som institutet är eller kan bli exponerat för och risker som institutet utsätter det finansiella systemet för.

Kapitaltäckningsdirektivet ger även möjlighet för Finansinspektionen att göra en likartad översyn och utvärdering för institut som har liknande riskprofil eller har exponeringar mot likartade geografiska områden, se 6 kap. 1 och 2 §§ LBF, 8 kap. 3 och 4 §§ lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden och 2 kap. tillsynslagen.

Erkännande av utländska verktyg för makrotillsyn

Finansinspektionen kan erkänna vissa utländska verktyg för makrotillsyn i Sverige, se 1 kap. 6 § tillsynslagen, 4 kap. 7 § buffertlagen och 5 § lagen (2014:967) om införande av lagen (2014:966) om kapitalbuffertar.

Syftet med de aktuella bestämmelserna – som ger uttryck för den s.k. reciprocitetsprincipen – är att motverka regelarbitrage, dvs. att institut flyttar delar av sin verksamhet till länder med lägre krav för att undvika t.ex. strängare kapitalkrav. Genom bestämmelserna skapas således bättre förutsättningar för konkurrens på lika villkor.

5.1.3 Lagen om bank- och finansieringsrörelse

Amorteringskravet

Kreditinstitut som till enskilda personer lämnar krediter 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 enligt 6 kap. 3 § LBF tillämpa återbetalningsvillkor som är förenliga med en sund amorteringskultur och motverkar alltför hög skuldsättning hos hushållen. Amorteringskravet syftar till att bidra till en sund amorteringskultur och motverka makroekonomiska och finansiella stabilitetsrisker. Amorteringskravet har också ett konsumentskyddande syfte (se t.ex. prop. 2015/16:89 s. 24).

Amorteringskravet har getts en generell utformning och regeringen eller Finansinspektionen får meddela föreskrifter om kravet, se 16 kap. 1 § 4 LBF och 5 kap. 2 § 5 förordningen (2004:329) om bank- och finansieringsrörelse (FBF).

Finansinspektionen har meddelat sådana föreskrifter (Finansinspektionens föreskrifter [FFFS 2016:16] om amortering av krediter mot säkerhet i bostad).

Sundhetskravet

Kreditinstituts rörelse ska enligt 6 kap. 4 § LBF drivas på ett sunt sätt (sundhetskravet). Sundhetskravet – som i huvudsak är ett verktyg för konsumentskydd – syftar till att kreditinstitutet ska hålla en sådan kvalitetsnivå i sin verksamhet att förtroendet för kreditmarknaden kan upprätthållas, framför allt i förhållande till kunderna (se t.ex. prop. 2002/03:139 s. 531).

Sundhetskravet har getts en generell utformning och regeringen eller Finansinspektionen får meddela föreskrifter om kravet, se 16 kap. 1 § 4 LBF och 5 kap. 2 § 5 FBF.

Finansinspektionen har meddelat allmänna råd om begränsning av krediter mot säkerhet i form av pant i bostad (Finansinspektionens allmänna råd [FFFS 2016:33] om begränsning av krediter mot säkerhet i form av pant i bostad), det s.k. bolånetaket. Bolånetaket syftar framför allt till att öka konsumentskyddet på kreditmarknaden, men har även haft inverkan på makroekonomiska- och finansiella stabilitetsrisker som är kopplade till hushållens skuldsättning.

5.2 Ett krav på att företag ska driva sin verksamhet på sådant sätt att de inte bidrar till finansiella obalanser på kreditmarknaden

Regeringens förslag: Kreditinstitut och sådana kreditgivare som driver verksamhet enligt bolånelagen ska driva verksamheten på ett sådant sätt att företaget inte bidrar till finansiella obalanser på kreditmarknaden.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om kravet på att företag ska driva sin verksamhet på ett sådant sätt att de inte bidrar till finansiella obalanser på kreditmarknaden.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Sveriges riksbank, Pensionsmyndigheten, Riksgäldskontoret, Finansinspektionen, Konjunkturinstitutet (KI), Konsumentverket, Konkurrensverket, Boverket, Landsorganisationen i Sverige (LO), SPF Seniorerna och Villaägarnas riksförbund* tillstyrker eller har inget att invända mot förslaget.

Fastighetsägarna Sverige AB, Finansbolagens Förening, Företagarna, HSB Riksförbund, Mäklarsamfundet, Sparbankernas Riksförbund, Svenska Bankföreningen, Sveriges advokatsamfund och *Sveriges Byggindustrier* avstyrker förslaget.

När det gäller den lagtekniska utformningen av förslaget anser *Kammarrätten i Jönköping*, KI, Finansbolagens Förening, Sparbankernas Riksförbund, Svenska Bankföreningen och Sveriges advokatsamfund att förslaget – dvs. kravet på att företag ska driva sin verksamhet på ett sådant sätt att de inte bidrar till finansiella obalanser på kreditmarknaden och delegeringen av föreskrifträtten – har getts en alltför vid och oklar utformning. *Kammarrätten i Jönköping*, Finansbolagens förening och *Svensk Hypotekspension AB* ifrågasätter om delegering av föreskrifträtten är förenlig med regeringsformen (RF), inte minst sett mot bakgrund av att förslaget har getts en vid och oklar utformning. Sveriges riksbank, *Kammarrätten i Jönköping*, KI, HSB Riksförbund, Sparbankernas Riksförbund och Sveriges advokatsamfund anser att de begränsningar vid kreditgivning som förslaget tar sikte på ska framgå av lagtexten.

Svenska Bankföreningen anser att Finansinspektionens föreskrifträtt kommer i konflikt med ramen för myndighetens uppdrag.

Finansbolagens Förening, Företagarna, LO, Mäklarsamfundet och Svenska Bankföreningen anser att orsakerna till – inte effekterna av –

ökande skuldsättning ska tas om hand. HSB Riksförbund, Mäklarsamfundet och Sveriges Bygginstrumenter framhåller att förslaget kan försvåra för unga och i övrigt kapitalsvaga grupper att etablera sig på bostadsmarknaden. Mäklarsamfundet framhåller att det ska stå konsumenterna fritt att avtala om villkor för krediter.

Kammarrätten i Stockholm och Sveriges advokatsamfund anser att amorteringskravet ryms inom ramen för det föreslagna kravet på att företag ska driva sin verksamhet på ett sådant sätt att de inte bidrar till finansiella obalanser på kreditmarknaden.

Företagarna anser att kravet på underställning påverkar Finansinspektionens ställning som en i förhållande till regeringen oberoende förvaltningsmyndighet.

När det gäller förslaget omfång anser Företagarna att företagskrediter ska undantas. Svensk Hypotekspension AB anser att krediter som avses i 4 § fjärde stycket konsumentkreditlagen ska undantas. Villaägarnas riksförbund anser att det är oklart om förslaget kan kopplas till hela portföljen hos varje enskild kreditgivare.

När det gäller konsekvensanalysen efterlyser Fastighetsägarna en djupare analys av hur förslaget ska vägas mot andra samhällsviktiga intressen. Boverket och Sveriges Bygginstrumenter efterlyser en analys av effekterna på bostadsbyggande och bostadsmarknaden. HSB Riksförbund efterlyser en djupare analys av hur förslaget påverkar kredittagare. KI efterlyser regelbundna och oberoende utvärderingar av den sammantagna ekonomiska politiken när det gäller makrotillsyn, konjunktur-stabilisering, strukturpolitik och fördelningspolitik.

Skälen för regeringens förslag

Finansiella obalanser på kreditmarknaden

Finansiella obalanser på kreditmarknaden bidrar till makroekonomiska och finansiella stabilitetsrisker, i den utsträckning obalanserna består eller växer. Sådana obalanser kan utgöras av en utveckling eller ett tillstånd på (hela eller delar) av kreditmarknaden och uppstår som utgångspunkt vid kreditgivning till hushåll och företag.

Finansiella obalanser på kreditmarknaden kan uppstå, förstärkas eller kvarstå av olika skäl, t.ex. som ett resultat av ändrade ekonomiska förutsättningar och beteenden, ändrad lagstiftning eller andra skäl. Sådana obalanser kan vara tillfälliga eller varaktiga. De kan också variera i storlek och betydelse. Hög kredittillväxt eller skuldsättningsgrad i olika sektorer utgör exempel på att obalanser kan föreligga.

Finansiella obalanser på kreditmarknaden kan medföra makroekonomiska och finansiella stabilitetsrisker. Sådana obalanser kan t.ex. medföra att breda grupper av kredittagare (hushåll och företag) kraftigt ökar sin skuldsättning och därtill kopplade återbetalningar och räntekostnader. Om de ekonomiska förutsättningarna därefter förändras markant – på grund av stigande räntor, fallande tillgångspriser eller en allmän ekonomisk nedgång som ger högre arbetslöshet och lägre efterfrågan på varor och tjänster – kan många kredittagare få svårt att hantera skuldbetalningarna, i varje fall utan betydande nedskärningar av andra utgifter. Kredittagarnas betalningsproblem och förändrade konsumtionsbeteende kan i sin tur påverka den allmänna ekonomiska utvecklingen i

betydande utsträckning och i förlängningen kreditgivarnas finansiella ställning. Den kreditgivning till hushåll eller företag som medför finansiella obalanser på kreditmarknaden kan därigenom medföra betydande effekter som drabbar Sveriges ekonomi och finansiella system och som går utöver effekterna för den enskilde kreditgivaren. Erfarenheterna visar som nämns ovan att ekonomiska kriser som är kopplade till hög eller snabbt ökande skuldsättning tenderar att bli särskilt långa och djupa. Det framgår bl.a. av finanskrisen 2008 och 2009 och dess efterverkningar i bl.a. Irland och Spanien. Även finanskrisen i Sverige på 1990-talet, som inleddes med ett prisfall på kommersiella fastigheter, illustrerar riskerna i det avseendet. Till följd av de allvarliga skadeverkningar som obalanserna kan leda till kan det vara motiverat att göra ingrepp i kreditgivarnas verksamhet i det nu aktuella avseendet.

Samtidigt är finansiella obalanser på kreditmarknaden som medför makroekonomiska och finansiella stabilitetsrisker ofta av sådan natur att det sällan råder en klar uppfattning i samhället i stort eller hos de relevanta marknadsaktörerna om riskernas betydelse under den tid som obalanserna byggs upp. Sådana obalanser kan ofta växa under tidsperioder av ekonomisk tillväxt, eftersom marknadsaktörerna då kan vara mer riskbenägna och det råder god tillgång till krediter. Det fanns t.ex. hos aktörerna på kreditmarknaden i flera av de länder som drabbades hårt av finanskrisens effekter inte en utbredd insikt om de risker som förelåg innan krisen bröt ut under 2008 och 2009.

Ytterligare verktyg för makrotillsyn – vid sidan av de nuvarande verktyg för makrotillsyn som finns i kapitaltäckningsregelverket och LBF – kan ta sikte på det mellanliggande målet 1 i den i avsnitt 4.1 angivna ESRB-rekommendationen, dvs. att påverka vilka villkor som kreditgivarna får erbjuda vid kreditgivning i syfte att minska och förhindra alltför stor kredittillväxt och alltför hög skuldsättning på (hela eller delar av) kreditmarknaden.

Makrotillsyn är ett område under utveckling. Enligt ESRB-rekommendationen ingår bland makrotillsynspolitikens slutmål att minska uppbyggnaden av systemrisk, dvs. risker för störningar i det finansiella systemet som kan få allvarliga negativa konsekvenser för det finansiella systemet och samhällsekonomin. Alltför hög kredittillväxt och skuldsättningsgrad kan innebära såväl makroekonomiska som finansiella stabilitetsrisker. Sådana finansiella obalanser på kreditmarknaden kan i förlängningen leda till finansiella kriser, om inga åtgärder vidtas. Även om obalanserna i ett första skede inte direkt skulle hota den finansiella stabiliteten, kan de få betydande effekter på makroekonomin. Verktygen för makrotillsyn bör därmed kunna aktualiseras för att motverka finansiella obalanser på kreditmarknaden som i sin tur kan medföra såväl makroekonomiska som finansiella stabilitetsrisker.

I Sverige har Finansinspektionen som tillsynsmyndighet ansvar för de verktyg för makrotillsyn som kan aktualiseras inom ramen för det inom EU harmoniserade kapitaltäckningsregelverket (se avsnitt 5.1.2) och i övrigt. Finansinspektionens uppdrag utvidgades den 1 januari 2014 till att även omfatta ansvar för ”att vidta åtgärder för att motverka finansiella obalanser i syfte att stabilisera kreditmarknaden, men med beaktande av åtgärdernas effekt på den ekonomiska utvecklingen” (se avsnitt 4.2). Finansiella obalanser på kreditmarknaden uppstår som utgångspunkt vid

kreditgivning till hushåll och företag. Erfarenheterna visar som nämns ovan att ekonomiska kriser som är kopplade till hög eller snabbt ökande skuldsättning tenderar att bli särskilt långa och djupa.

Det framstår också som naturligt att Finansinspektionen ska inhämta regeringens medgivande innan ytterligare verktyg för makrotillsyn införs, eftersom det innebär en förstärkt möjlighet till demokratiskt ansvarsutkrävande. Sådana verktyg är – liksom verktyg för makrotillsyn som kan införas enligt amorteringskravet i 6 kap. 3 b § LBF – kraftfulla instrument med stor potentiell påverkan såväl den enskildes ekonomi som svensk ekonomi och de offentliga finanserna. Det innebär i sin tur att frågan om att införa ett verktyg för makrotillsyn behöver övervägas i två led, dels vid Finansinspektionens utformning av förslaget om att införa ett verktyg för makrotillsyn, dels vid regeringens ställningstagande till om medgivande ska lämnas. En sådan ordning medför ett mer effektivt samspel mellan makrotillsynspolitiken och finanspolitiken.

Ett krav på att företag ska driva sin verksamhet på sådant sätt att de inte bidrar till finansiella obalanser på kreditmarknaden

Hushållens och företagens höga och ökande skuldsättning medför makroekonomiska och finansiella stabilitetsrisker. Visst lagstöd för verktyg för makrotillsyn finns i kapitaltäckningsregelverket och LBF. Samtidigt saknas lagstöd för verktyg för makrotillsyn som innebär ett krav för kreditgivare att inte bidra till finansiella obalanser på kreditmarknaden. I förlängningen innebär avsaknaden av ett sådant lagstöd att staten inte kan införa ytterligare verktyg för makrotillsyn i syfte att motverka att Sveriges ekonomi påverkas negativt av en alltför stor kredittillväxt eller hög skuldsättning.

Med hänsyn till det anförda anser regeringen – till skillnad från *Fastighetsägarna*, *Finansbolagens Förening*, *Företagarna*, *HSB Riksförbund*, *Mäklarsamfundet*, *Sparbankernas Riksförbund*, *Svenska Bankföreningen*, *Sveriges advokatsamfund* och *Sveriges Byggindustrier* – att ett krav på att inte bidra till finansiella obalanser på kreditmarknaden bör införas.

En utgångspunkt är att ett sådant krav bör gälla för kreditinstitut enligt LBF (dvs. banker och kreditmarknadsföretag).

Lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter (bolånelagen) – som i svensk rätt genomför Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/17/EU av den 4 februari 2014 om konsumentkreditavtal som avser bostadsfastighet och om ändring av direktiven 2008/48/EG och 2013/36/EU och förordning (EU) nr 1093/2010 (bolånedirektivet), se prop. 2015/16:197 – trädde i kraft den 1 januari 2017. Den lagen innebär, såvitt nu är av intresse, att yrkesmässig verksamhet med kreditgivning i fråga om bostadskrediter till konsumenter förutsätter tillstånd. Tillståndsplikten gäller inte verksamhet som drivs av kreditinstitut enligt LBF (1 kap. 2 § bolånelagen).

Bolånedirektivet utgör som utgångspunkt inget hinder mot att behålla eller införa striktare bestämmelser för att skydda konsumenterna, förutsatt att sådana bestämmelser står i överensstämmelse med medlemsstaternas förpliktelser enligt unionsrätten (se artikel 2.1). Till det kommer att ett EU-direktiv inte utgör hinder mot att medlemsstaterna inför nationella bestämmelser på områden som inte regleras av direktivet.

Bolån motsvarar merparten, ca 80 procent, av hushållens skuldsättning och är också den typ av lån som har bidragit mest till ökningen av hushållens skuldsättning under de senaste tio åren. Om sådana kreditgivare som driver verksamhet enligt bolånelagen inte omfattas av förslaget, kan dessa företag lämna krediter i situationer där kreditinstituten är förhindrade att göra det. Det kan i sin tur medföra dels ökade makroekonomiska och finansiella stabilitetsrisker, dels snedvridningar av konkurrensen på kreditmarknaden.

Mot den bakgrunden bör det krav som nu föreslås gälla för såväl kreditinstitut enligt LBF som sådana kreditgivare som driver verksamhet enligt bolånelagen.

Flera remissinstanser anser att förslaget har en alltför vid och oklar utformning. Regeringen konstaterar att kravet på att ”inte bidra till finansiella obalanser på kreditmarknaden” har en allmänt hållen utformning. Det överensstämmer emellertid med den ordning som gäller för övriga bestämmelser i 6 kap. LBF och 4 kap. bolånelagen, vilket innebär att Finansinspektionen ska kunna meddela föreskrifter om kravet på att företag ska driva sin verksamhet på sådant sätt att de inte bidrar till finansiella obalanser på kreditmarknaden (se nedan). I det ligger att kravets innebörd i huvudsak kommer att framgå av Finansinspektionens föreskrifter. Finansinspektionens förslag till föreskrifter ska dessutom åtföljas av en konsekvensutredning där de närmare effekterna av föreskrifterna beskrivs (se avsnitt 7).

Förslaget innebär att de aktuella företagen ska driva sin verksamhet på ett sådant sätt att företagen inte bidrar till finansiella obalanser på kreditmarknaden. Det negativt uttryckta kravet att ”inte bidra till finansiella obalanser på kreditmarknaden” gäller i förhållande till ett företags egen kreditgivningsverksamhet.

Uttrycket ”finansiella obalanser” förekommer i 1 § 3 förordningen med instruktion för Finansinspektionen (se avsnitt 4.2). Uttrycket får tolkas utifrån såväl ett makroekonomiskt som ett finansiellt stabilitetsperspektiv, vars närmare innebörd kan variera över tid. Finansiella obalanser kan utgöras av en utveckling eller ett tillstånd på (hela eller delar) av kreditmarknaden och uppstår som utgångspunkt vid kreditgivning till hushåll och företag. Finansiella obalanser på kreditmarknaden kan t.ex. uppstå i spåren av en alltför stor och hastig ökning av skuldsättningen, som i sin tur skapar finansiella och makroekonomiska stabilitetsrisker. Det kan t.ex. inträffa när högt belånade hushåll – på grund av stigande räntor, fallande hus- och tillgångspriser eller ökad arbetslöshet – tvingas dra ner sin konsumtion kraftigt för att klara av att betala räntor och amorteringar i syfte att behålla sina bostäder. I ett sådant läge kan också alltför många hushåll ha höga skuldkvoter, höga skuldbetalningskvoter, en stor andel lån med rörlig ränta eller en stor andel lån i utländsk valuta. Finansiella obalanser på kreditmarknaden kan också uppstå i företagssektorn, t.ex. – såsom i början av 1990-talet – fastighetssektorn.

Finansinspektionen har ansvar för att vidta åtgärder för att motverka finansiella obalanser i syfte att stabilisera kreditmarknaden, men med beaktande av åtgärdernas effekt på den ekonomiska utvecklingen (se avsnitt 4.2). Till skillnad från *Svenska Bankföreningen* anser regeringen att förslaget ryms inom ramen för Finansinspektionens uppdrag.

Regeringen vill i det avseendet framhålla att finansiella obalanser på kreditmarknaden som utgångspunkt uppstår vid kreditgivning till hushåll och företag. Erfarenheterna visar som nämns ovan att ekonomiska kriser som är kopplade till hög eller snabbt ökande skuldsättning tenderar att bli särskilt långa och djupa.

Förslaget – och de verktyg för makrotillsyn som kan införas inom ramen för det – utgör ett komplement till de nuvarande verktyg för makrotillsyn som kan införas inom ramen för kapitaltäckningsregelverket och LBF. Det innebär att de föreslagna nya verktygen för makrotillsyn ska tillämpas vid sidan av de nuvarande verktygen för makrotillsyn.

Såsom *Kammarrätten i Stockholm* och *Sveriges advokatsamfund* framhåller skulle det kunna göras gällande att i första hand det nuvarande amorteringskravet i 6 kap. 3 b § LBF – och de verktyg för makrotillsyn som kan införas inom ramen för det – helt eller delvis ryms inom ramen för det nu aktuella förslaget.

Samtidigt fyller amorteringskravet – som innebär att bolån ska återbetalas i lämplig takt och utsträckning – en viktig normpåverkande funktion. Regeringen anser därför att det nuvarande amorteringskravet bör behållas och kvarstå vid sidan av de ytterligare verktyg som föreslås i denna lagrådsremiss.

Verktyg för makrotillsyn som bör kunna införas enligt förslaget

Finansiella obalanser på kreditmarknaden kan i sin tur medföra makroekonomiska och finansiella stabilitetsrisker. Förslaget innebär att kreditinstitut och sådana kreditgivare som driver verksamhet enligt bolånelagen inte ska bidra till finansiella obalanser på kreditmarknaden, dvs. att sådana obalanser uppstår, består eller förstärks.

Verktygen för makrotillsyn kan också ha ett konsumentskyddande syfte. Som framgår ovan är makrotillsyn ett område under utveckling. Det mellanliggande målet 1 i den aktuella ESRB-rekommendationen är att minska och förhindra alltför stor kreditillväxt och skuldsättningsgrad. I det syftet har det i olika medlemsstater i EU införts olika slag av begränsningar i fråga om kreditgivning till hushåll och företag. I t.ex. Storbritannien har det införts en maximal nivå för hur stora bolån som kan beviljas till ett hushåll i förhållande till hushållets inkomster. De angivna begränsningarna vid kreditgivning gäller för kreditgivarnas samlade utlåning under en viss tidsperiod. Kreditgivarna har rätt att göra undantag för viss andel av utlåningen.

De verktyg för makrotillsyn som bör kunna införas enligt förslaget – i form av Finansinspektionens föreskrifter (se nedan) – bör mot den bakgrunden utgöra olika slag av begränsningar i fråga om kreditgivning till hushåll och företag. Det gäller framför allt olika slag av begränsningar av hur stora lån och ränteutgifter som kredittagare kan anses klara av i förhållande till sina ekonomiska förutsättningar. De angivna begränsningarna vid kreditgivning bör kunna gälla för individuella lån eller kreditgivarnas samlade utlåning under en viss tidsperiod. De bör dock ta sikte enbart på nya krediter och inte påverka redan ingångna kreditavtal. I fråga om konsumentkrediter behöver Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/48/EG av den 23 april 2008 om konsumentkreditavtal och om upphävande av rådets direktiv 87/102/EEG samt

bolånedirektivet – som har genomförts i svensk rätt genom t.ex. konsumentkreditlagen (2010:1846) – beaktas.

Ett brett urval av verktyg för makrotillsyn innebär ökad samhälls-ekonomisk effektivitet genom att det verktyg som är mest lämpligt kan tillgripas. Med ett mer begränsat urval av verktyg för makrotillsyn finns en risk att de verktyg som kan användas inte är tillräckliga eller lämpliga. Mot den bakgrunden saknas enligt regeringens uppfattning skäl att – såsom *Sveriges riksbank*, *Kammarrätten i Jönköping* och *Sveriges advokatsamfund* föreslår – avgränsa förslaget till att omfatta endast vissa i lag uppräknade begränsningar vid kreditgivningen.

Det finns skäl att följa upp hur väl de verktyg för makrotillsyn som aktualiseras enligt förslaget uppfyller sitt syfte. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör därför följa upp frågan inom ramen för en utvärdering. Uppföljning och utvärdering bör ske först när ett enskilt verktyg för makrotillsyn har tillämpats under en sådan tid att det finns ett tillräckligt bedömningsunderlag.

Företagarna anser att företagskrediter ska undantas. *Svensk Hypotekspension AB* anser att bostadskrediter där kreditfordran ska betalas först i samband med att den egendom som utgör säkerhet överläts med anledning av att låntagaren uppnår en viss ålder eller på grund av låntagarens sviktande hälsa eller död (4 § fjärde stycket konsumentkreditlagen) ska undantas.

Det kan enligt regeringens uppfattning finnas skäl att göra undantag från begränsningarna vid kreditgivning i fråga om vissa kredittagare eller krediter. Samtidigt får det förutsättas att ett sådant undantag ska kunna motiveras av sakliga skäl. I det ligger också att ett undantag inte bör motverka syftet med kravet på att företag ska driva sin verksamhet på sådant sätt att de inte bidrar till finansiella obalanser på kreditmarknaden. I sammanhanget bör framhållas att regeringen förutsätter att Finansinspektionen kommer att beakta sådana bostadskrediter som avses i 4 § fjärde stycket konsumentkreditlagen när inspektionen meddelar föreskrifter om kravet på att företag ska driva sin verksamhet på sådant sätt att de inte bidrar till finansiella obalanser på kreditmarknaden så att lämnandet av dessa krediter inte omöjliggörs (jfr prop. 2015/16:197 s. 94). De krediter som avses är sådana som till skillnad från en vanlig bostadskredit är uppbyggda så att konsumenten inte betalar amorteringar eller räntor löpande under kredittiden (se samma prop. s. 250). De aktuella krediterna har särdrag som måste beaktas i sammanhanget.

Även om syftet med förslaget är att kreditinstitut och sådana kreditgivare som driver verksamhet enligt bolånelagen inte ska bidra till finansiella obalanser på kreditmarknaden, bör kravet att iaktta ett verktyg för makrotillsyn i det enskilda fallet inte vara beroende av om en sådan obalans redan har uppstått och resulterat i allvarliga risker för den makroekonomiska och finansiella stabiliteten.

Villaägarnas riksförbund anser att det är oklart om förslaget kan kopplas till hela portföljen hos varje enskild kreditgivare. Regeringen konstaterar att förslaget, till skillnad från amorteringskravet, inte innebär några begränsningar mot att koppla de verktyg för makrotillsyn som kan aktualiseras inom ramen för förslaget till varje enskild kreditgivares portfölj.

Den lagtekniska utformningen

Övergripande bestämmelser om kreditinstituts rörelse finns i 6 kap. LBF. Det är fråga om rambestämmelser vars närmare innebörd i regel framgår av mer detaljerade bestämmelser i andra kapitel samma lag eller i andra författningar. Bestämmelserna är utformade som handlingsregler för kreditinstituten. Finansinspektionen har tillsyn över att bestämmelserna följs. Om inspektionen finner att ett institut inte följer bestämmelserna, kan den ingripa med sanktioner. Bestämmelserna utgör alltså självständiga grunder för ingripande (se prop. 2002/03:139 s. 530 f.). Samtidigt finns det i 16 kap. 1 § 4 LBF ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om vilka åtgärder som ett kreditinstitut ska vidta för att uppfylla kraven i 6 kap. LBF. Vidare har Finansinspektionen enligt 5 kap. 2 § 5 FBF bemyndigats av regeringen att meddela föreskrifter om dessa frågor.

Bestämmelser om verksamhet med bostadskrediter finns i 4 kap. bolånelagen. Bestämmelserna är, såvitt nu är av intresse, utformade som handlingsregler för sådana kreditgivare som driver verksamhet enligt bolånelagen. Om Finansinspektionen finner att en sådan kreditgivare inte följer bestämmelserna, kan den ingripa med sanktioner. Bestämmelserna utgör alltså självständiga grunder för ingripande. Samtidigt finns det i 7 kap. 1 § 5–11 bolånelagen ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om vilka åtgärder som sådana kreditgivare ska vidta för att uppfylla kraven i 4 kap. Vidare har Finansinspektionen enligt 12 § 5–11 förordningen (2016:1033) om verksamhet med bostadskrediter bemyndigats av regeringen att meddela föreskrifter om dessa frågor.

Mot den angivna bakgrunden bör förslagen tas in i bestämmelser i 6 kap. LBF och 4 kap. bolånelagen.

Föreskrifter

Föreskrifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden inbördes meddelas enligt 8 kap. 2 § första stycket 1 regeringsformen (RF) genom lag. I bestämmelsens första stycke anges det primära lagområdet i sex olika punkter, dvs. en uppräknning av olika ämnen inom ett område vilket normgivningskompetensen i första hand ska ligga hos riksdagen och utövas genom lagstiftning. Genom den första punkten förs hela den civilrättsliga regleringen till det primära lagområdet. Det innebär att delegering i princip är utesluten med undantag för vad som föreskrivs i 8 kap. 4 § RF om moratorium (anstånd med att fullgöra förpliktelse).

Delegering är däremot enligt 8 kap. 3 § RF i stor utsträckning möjlig i ämnen som faller under 8 kap. 2 § första stycket 2 och 3 RF. För att grundlagsenligheten av en bestämmelse inte ska behöva ifrågasättas är det viktigt att kunna avgöra om viss reglering hör till det obligatoriska lagområdet eller inte. Av särskild betydelse är gränsen mellan civilrätt och offentlig rätt. En vedertagen metod som tillämpas vid gränsdragningen av om ett regelsystem är att hänföra till antingen 8 kap. 2 § första stycket 1 eller 2 RF är att jämföra de inledande formuleringarna i de båda punkterna. Första punkten talar om ”enskild” och andra punkten om ”det allmänna”. Enligt uttalanden i doktrinen kan med utgångspunkt i dessa formuleringar den slutsatsen dras att en rättsregel som kan återopas av

en enskild mot en annan enskild är civilrättslig, medan en regel som kan åberopas endast av eller mot en representant för det allmänna är offentligrättslig (Strömberg, Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform, tredje upplagan 1999, s. 174).

Avgörande för om en regel kategoriseras som civilrättslig eller offentligrättslig blir med denna metod vilken rättsföljd eller sanktion som är direkt knuten till rättsregeln. Om en regel är sanktionerad med t.ex. straff eller av att en tillsynsmyndighet kan gripa in med förbud är regeln offentligrättslig.

Till föreskrifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden inbördes bör räknas sådana föreskrifter som en enskild person med framgång kan direkt åberopa mot andra enskilda i domstol och som kan leda till att enskilda förpliktas att erlägga exempelvis skadestånd (se t.ex. Lagrådets yttrande i prop. 2015/16:89 s. 30 f.). Det räcker inte att regeln ålägger en enskild vissa förpliktelser, vilkas fullgörande indirekt har betydelse för andra enskilda (Strömberg, a.a., s. 71 och 174).

Föreskrifter om kravet på att företag ska driva sin verksamhet på ett sådant sätt att de inte bidrar till finansiella obalanser på kreditmarknaden kommer, liksom amorteringskravet i 6 kap. 3 b § LBF, enligt förslaget att rikta sig till kreditinstitut och sådana kreditgivare som driver verksamhet enligt bolånelagen, trots att kravet som sådant kan få ekonomiska konsekvenser också för enskilda kredittagare. Om ett kreditinstitut eller en kreditgivare som driver verksamhet enligt bolånelagen underlåter att tillämpa föreskrifterna, kan Finansinspektionen ingripa mot företaget. Den direkta rättsföljden av ett ingripande skulle emellertid inte bli att kreditavtalet mellan företaget och den enskilde blir ogiltigt eller att endera parten har rätt att rikta krav på skadestånd mot den andre. Mot den bakgrunden anser regeringen – till skillnad från *Kammarrätten i Jönköping*, *Finansbolagens Förening* och *Svensk Hypotekspension AB* – att de föreskrifter om kravet på att företag ska driva sin verksamhet på ett sådant sätt att de inte bidrar till finansiella obalanser på kreditmarknaden som föreslås i denna lagrådsremiss är av offentligrättslig art. Det innebär att delegering av föreskriftsrätt är möjlig.

Den mer detaljerade regleringen av kravet på att företag ska driva sin verksamhet på ett sådant sätt att de inte bidrar till finansiella obalanser på kreditmarknaden bör, liksom i fråga om amorteringskravet i 6 kap. 3 b § LBF, ske i föreskrifter på lägre nivå än lag. En sådan ordning följer även systematiken i övriga lagar på finansmarknadsområdet, där föreskriftsrätt i stor utsträckning är delegerad till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Det huvudsakliga skälet till denna form av lagstiftningsteknik är att det ofta är fråga om detaljerade och tekniskt komplicerade bestämmelser. Sannolikheten är ofta stor för att regelverket återkommande behöver ändras för att hållas aktuellt samt följa utvecklingen på kreditmarknaden.

Eftersom regeringen inte utan stöd i bemyndigande från riksdagen får meddela föreskrifter på det aktuella området, bör regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer (Finansinspektionen) bemyndigas att meddela föreskrifter om kravet på att företag ska driva sin verksamhet på ett sådant sätt att de inte bidrar till finansiella obalanser på kreditmarknaden.

Beredningen av Finansinspektionens föreskrifter

En förvaltningsmyndighet ska enligt 2 § förordningen (2014:570) om regeringens medgivande till beslut om vissa föreskrifter, innan den beslutar om föreskrifter, inhämta regeringens medgivande om föreskrifterna vid tillämpningen kan få sådana effekter på kostnader för staten, kommuner eller landsting som inte är oväsentliga. Syftet med den bestämmelsen är huvudsakligen att ge regeringen överblick och kontroll över vilka konsekvenser som myndigheters föreskrifter ger upphov till, allt i ett led att förstärka regeringens möjligheter att bevaka eventuella ekonomiska effekter av statliga myndigheters föreskrifter i syfte att en samlad budgetbehandling ska kunna ske i regeringen och riksdagen.

Det ligger i sakens natur att verktyg för makrotillsyn (föreskrifter) som kan komma att införas inom ramen för förslaget behöver vara väl avvägda i fråga om såväl utformning som tidpunkt för införande. Sådana verktyg är – liksom verktyg för makrotillsyn som kan införas enligt amorteringskravet i 6 kap. 3 b § LBF – kraftfulla instrument med stor potentiell påverkan på såväl den enskildes ekonomi som svensk ekonomi och de offentliga finanserna. Detta sett tillsammans med att syftet med förslaget är att berörda företag inte ska driva verksamheten på ett sådant sätt att företaget bidrar till finansiella obalanser på kreditmarknaden, som i sin tur kan medföra betydande makroekonomiska och finansiella stabilitetsrisker, gör att regeringen, till skillnad från *Företagarna*, anser att det – såsom i fråga om amorteringskravet i 6 kap. 3 b § LBF (se 5 kap. 2 a § FBF) – finns skäl för regeringen att vid en delegering till Finansinspektionen av rätten att meddela föreskrifter införa ett krav på att inspektionen ska inhämta regeringens medgivande innan föreskrifterna beslutas. Att regeringens medgivande inhämtas är viktigt, eftersom det innebär en förstärkt möjlighet till demokratiskt ansvarsutkrävande. Finansinspektionens förslag till föreskrifter ska åtföljas av en konsekvensutredning där de närmare effekterna av föreskrifterna beskrivs (se avsnitt 7).

Ett krav på inhämtande av regeringens medgivande kan utformas med den angivna förordningen som förebild.

5.3 Ett amorteringskrav ska tillämpas av sådana kreditgivare som driver verksamhet enligt bolånelagen

Regeringens förslag: Sådana kreditgivare som driver verksamhet enligt bolånelagen och som till konsumenter lämnar krediter 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 tillämpa återbetalningsvillkor som är förenliga med en sund amorteringskultur och motverkar alltför hög skuldsättning hos hushållen (amorteringskrav).

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om amorteringskravet.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Svensk Hypotekspension AB anser att krediter som avses i 4 § fjärde stycket konsumentkreditlagen ska undantas från förslaget. *Villaägarnas riksförbund* anser att förslaget ska kopplas till hela portföljen hos varje enskild kreditgivare.

Skälen för regeringens förslag: Amorteringskravet i 6 kap. 3 b § LBF – som trädde i kraft den 1 maj 2016 – innebär att kreditinstitut som lämnar bolån till enskilda personer ska tillämpa återbetalningsvillkor som är förenliga med en sund amorteringskultur och motverkar alltför hög skuldsättning hos hushåll.

Ett amorteringskrav bör – i likhet med det krav på att inte bidra till finansiella obalanser på kreditmarknaden som föreslås i avsnitt 5.2 – tillämpas också av kreditgivare som driver verksamhet enligt bolånelagen. Om sådana kreditgivare inte omfattas av förslaget, kan dessa företag vid kreditgivning lämna krediter under andra förutsättningar än de som gäller för kreditinstitut som driver verksamhet enligt LBF. Det kan i sin tur medföra dels ökade makroekonomiska och finansiella stabilitetsrisker i form av en urholkad amorteringskultur, dels snedvridning av konkurrensen på kreditmarknaden.

Ett sådant amorteringskrav bör följa de principer som gäller i fråga om amorteringskravet i 6 kap. 3 b § LBF (se prop. 2015/16:89 s. 11–19). Det innebär t.ex. att innan Finansinspektionen beslutar föreskrifter om ett amorteringskrav för sådana kreditgivare som driver verksamhet enligt bolånelagen bör regeringens medgivande att besluta föreskrifterna inhämtas. Regeringen anser i enlighet med det också att det saknas skäl att – som *Villaägarnas riksförbund* föreslår – koppla kravet till hela portföljen hos varje enskild kreditgivare (se samma prop. s. 13–15).

Svensk Hypotekspension AB anser att bostadskrediter där kreditfordran ska betalas först i samband med att den egendom som utgör säkerhet överläts med anledning av att låntagaren uppnår en viss ålder eller på grund av låntagarens sviktande hälsa eller död (4 § fjärde stycket konsumentkreditlagen) ska undantas också från detta krav.

Det kan finnas skäl att göra undantag från amorteringskravet i vissa fall (se samma prop. s. 18 f.). Eventuella undantag bör dock kunna motiveras av sakliga skäl och bör inte motverka syftet med amorteringskravet. I fråga om de krediter som avses i 4 § fjärde stycket konsumentkreditlagen – och som kan lämnas till äldre personer mot säkerhet i en bostad som de redan äger – gäller dock att dessa inte kan amorteras (se prop. 2015/16:197 s. 68 och 114). Regeringen förutsätter därför att Finansinspektionen kommer att beakta sådana bostadskrediter som avses i 4 § fjärde stycket konsumentkreditlagen när inspektionen meddelar föreskrifter om amorteringskravet så att dessa krediter inte omöjliggörs (se avsnitt 5.2).

5.4 Erkännande av utländska krav

Regeringens förslag: Krav som ställs upp i en offentlig reglering i ett annat land inom EES och som motsvarar amorteringskravet eller kravet på att företag inte ska driva sin verksamhet på ett sätt som gör att de bidrar till finansiella obalanser på kreditmarknaden får erkännas i Sverige. När ett sådant krav har erkänts gäller det för den verksamhet som ett svenskt kreditinstitut driver i det landet.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om erkännande av utländska krav.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Kammarrätten i Jönköping anser att förslaget inte ska gälla krav som ställs upp i utländska föreskrifter på lägre nivå än lag. *Finansinspektionen* anser att det av förslaget uttryckligen bör framgå att det är begränsat till svenska företags verksamhet utomlands.

Skälen för regeringens förslag: Svenska kreditinstitut får driva verksamhet i andra länder inom EES antingen genom filial eller genom att från Sverige erbjuda och tillhandahålla tjänster utan att etablera filial (se 5 kap. LBF). Motsvarande gäller för verksamhet i Sverige som drivs av utländska kreditinstitut som hör hemma i andra länder inom EES (se 4 kap. LBF).

Kreditinstitut som driver verksamhet i värdlandet antingen genom filial eller genom att från hemlandet erbjuda och tillhandahålla tjänster utan att etablera filial ska som utgångspunkt tillämpa föreskrifter som gäller i hemlandet. Samtidigt förutsätts alla aktörer som är verksamma i Sverige – dvs. utländska kreditinstitut som driver verksamhet antingen genom filial i Sverige eller genom att från hemlandet erbjuda och tillhandahålla tjänster utan att etablera filial – tillämpa svenska föreskrifter som har utfärdats till skydd för insättare, konsumenter och betalningssystemet som sådant (se 1 kap. 2 § LBF och t.ex. prop. 2002/03:139 s. 510).

När det gäller verksamhet med kreditgivning som avser bostadskrediter till konsumenter krävs tillstånd för en annan utländsk kreditgivare än ett utländskt kreditinstitut att driva verksamhet genom filial i Sverige (2 kap. 7 § bolånelagen) och en annan svensk kreditgivare än ett svenskt kreditinstitut att driva verksamhet genom filial i utlandet (2 kap. 6 § samma lag).

Rörelsereglerna i bolånelagen är tillämpliga på sådana (svenska och utländska) kreditgivare som driver verksamhet enligt den lagen (1 kap. 3 § bolånelagen); vissa av rörelsereglerna i bolånelagen är dessutom tillämpliga på (svenska och utländska) kreditinstitut (1 kap. 2 § samma lag).

Företag som tillhandahåller tjänster som träffas av Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/31/EG av den 8 juni 2000 om vissa rättsliga aspekter på informationssamhällets tjänster, särskilt elektronisk handel, på den inre marknaden (e-handelsdirektivet) – som i svensk rätt har genomförts i lagen (2002:562) om elektronisk handel och andra informationssamhällets tjänster, se prop. 2001/02:15 – förutsätts som utgångs-

punkt tillämpa hemlandets föreskrifter. Det gäller inte t.ex. ”avtalsförpliktelser vid konsumentavtal”.

Det nuvarande amorteringskravet och det föreslagna kravet på att företag ska driva sin verksamhet på sådant sätt att de inte bidrar till finansiella obalanser på kreditmarknaden kan ha ett konsumentskyddande syfte. Det innebär som utgångspunkt att också utländska kreditinstitut kan träffas av kraven (se 1 kap. 2 § LBF och prop. 2002/03:139 s. 510). Motsvarande gäller utländska kreditgivare som driver verksamhet enligt bolånelagen (se 1 kap. 3 § bolånelagen och prop. 2015/16:197 s. 151–155).

Det innebär sammanfattningsvis att det inte kan uteslutas att svenska företag som driver verksamhet i utlandet enligt rörelse regler och, i förekommande fall, regler som genomför e-handelsdirektivet i värdlandet förutsätts tillämpa utländska krav som motsvarar amorteringskravet eller kravet på att företag ska driva verksamheten på sådant sätt att de inte bidrar till finansiella obalanser på kreditmarknaden i vissa fall. Samtidigt kan Finansinspektionen – som utövar tillsyn över svenska företags verksamhet i utlandet – inte ingripa mot svenska företag som inte iakttar utländska krav som motsvarar amorteringskravet eller kravet på att företag ska driva sin verksamhet på ett sådant sätt att de inte bidrar till finansiella obalanser på kreditmarknaden.

Till det kommer att svenska företags verksamhet på utländska kreditmarknader kan medföra makroekonomiska och finansiella stabilitetsrisker i utlandet.

Vid sidan av verktyg för makrotillsyn som kan användas enligt kapitaltäckningsregelverket är lagstiftningen inte harmoniserad inom EU på det nu aktuella området. Det innebär att Finansinspektionen bara kan erkänna utländska verktyg för makrotillsyn som regleras i kapitaltäckningsregelverket. Mot den bakgrunden har ESRB tagit fram rekommendationer och beslut, ESRB:s rekommendation om notifiering och erkännande av makrotillsynsåtgärder (ESRB/2015/2) och ESRB:s beslut om hur processen för hanteringen av sådana notifieringar bör gå till (ESRB/2015/4) vilar på en frivillig reciprocitetsprincip. Mottagarna av en rekommendation kan vara t.ex. en eller flera specifika medlemsstater eller behöriga myndigheter. Rekommendationerna är inte rättsligt bindande men efter utfärdandet ska mottagaren redogöra för hur den följer eller tänker följa denna rekommendation. Om mottagaren inte följer eller inte avser att följa rekommendationen, ska den informera ESRB och ange skälen för det.

Mot den bakgrunden bör krav som ställs upp i en offentlig reglering i ett annat land inom EES och som motsvarar amorteringskravet eller kravet på att företag ska driva sin verksamhet på sådant sätt att de inte bidrar till finansiella obalanser på kreditmarknaden kunna erkännas i Sverige. Såsom *Finansinspektionen* föreslår bör det av förslaget uttryckligen framgå att det är begränsat till svenska företags verksamhet utomlands.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör få meddela föreskrifter om erkännande av utländska krav.

Utländska krav påverkar i första hand ekonomin och offentliga finanser i det land som har ställt upp kraven. Till skillnad från föreskrifter som meddelas om amorteringskravet eller kravet på att företag ska driva sin verksamhet på sådant sätt att de inte bidrar till finansiella obalanser på

kreditmarknaden saknas det därför skäl för regeringen att vid en delegering till Finansinspektionen av rätten att meddela föreskrifter om erkännande av utländska krav införa ett krav på att inspektionen ska inhämta regeringens medgivande innan föreskrifterna beslutas.

Förslaget träffar svenska kreditinstitut och sådana svenska kreditgivare som driver verksamhet enligt bolånelagen och som driver verksamhet i ett annat land inom EES antingen genom filial eller genom att från Sverige erbjuda och tillhandahålla tjänster utan att etablera filial och som enligt rörelse regler och, i förekommande fall, regler som genomför e-handelsdirektivet i det landet förutsätts iaktta utländska krav som motsvarar amorteringskravet eller kravet på att de ska driva sin verksamhet på ett sådant sätt att de inte bidrar till finansiella obalanser på kreditmarknaden.

En föreskrift om erkännande av utländska krav som motsvarar amorteringskravet eller kravet på att företaget ska driva sin verksamhet på ett sådant sätt att de inte bidrar till finansiella obalanser på kreditmarknaden innebär att Finansinspektionen enligt 15 kap. LBF eller 6 kap. bolånelagen kan ingripa mot ett svenskt företag som driver verksamhet i ett annat land inom EES antingen genom en filial eller genom att från Sverige erbjuda och tillhandahålla tjänster utan att etablera en filial och som inte uppfyller det utländska kravet.

Regeringen anser att det saknas skäl att – såsom *Kammarrätten i Jönköping* föreslår – begränsa förslaget till utländska krav som ställs upp på lagnivå.

6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 februari 2018.

De nya bestämmelserna ska tillämpas på krediter som lämnas efter ikraftträdandet.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Kammarrätten i Jönköping anser att det uttryckligen bör framgå att förslagen om ett krav på att inte bidra till finansiella obalanser på kreditmarknaden och ett amorteringskrav för sådana kreditgivare som driver verksamhet enligt bolånelagen bara gäller nya krediter.

Skälen för regeringens förslag: Lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. Det bedöms vara den 1 februari 2018.

Såsom *Kammarrätten i Jönköping* föreslår, bör det i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna anges att de nya bestämmelserna ska tillämpas på krediter som lämnas efter ikraftträdandet.

7 Konsekvensanalys

Samhällsekonomiska effekter

Verktyg för makrotillsyn ska motverka makroekonomiska och finansiella stabilitetsrisker. Hushållens höga och ökande skuldsättning med därtill förknippade risker har varit föremål för relativt omfattande analys. Hushållens skuldsättning från monetära finansinstitut (MFI) har i genomsnitt ökat med 134 miljarder kronor om året sedan 1995, med rekordökningen 234 miljarder kronor mellan 2015 och 2016. Vid årsskiftet 2016/17 uppgick hushållens skulder till drygt 3 500 miljarder kronor, vilket motsvarade ca 81 procent av Sveriges bruttonationalprodukt (BNP). År 1995 motsvarade hushållens skuldsättning 38 procent av BNP, vilket innebär att skulderna har vuxit mer än dubbelt så snabbt som BNP under de senaste 20 åren. Den höga och ökande skuldsättningen hos hushållen innebär att hushållens känslighet för bl.a. räntehöjningar, inkomstbortfall och prisnedgångar på bostäder ökar. De senaste årens snabbt stigande bostadspriser kan dessutom innebära ökade risker på bostadsmarknaden. Om en betydande nedgång i bostadspriserna inträffar, kan en lågkonjunktur med stora negativa realekonomiska effekter utlösas.

Flera åtgärder har vidtagits när det gäller hushållens skuldsättning, framför allt i fråga om bolån som motsvarar ca 80 procent av hushållens skuldsättning. År 2010 infördes ett bolånetak. Det har inneburit att antalet hushåll som tecknar bolån med högre belåningsgrad än 85 procent har minskat kraftigt. Hushållens totala skulder har trots detta fortsatt att växa i en takt som är högre än både tillväxttakten i disponibla inkomster och i BNP. För att motverka makroekonomiska och finansiella stabilitetsrisker infördes 2016 ett amorteringskrav. Amorteringskravet – som tillämpas av kreditinstitut – syftar till att stärka hushållens motståndskraft mot ekonomiska störningar.

Förslaget i denna lagrådsremiss om ett krav på att bl.a. kreditinstitut ska driva sin verksamhet på ett sådant sätt att de inte bidrar till finansiella obalanser på kreditmarknaden – och de verktyg för makrotillsyn som kan införas i enlighet med det – innebär att Finansinspektionen ges stort utrymme att motverka finansiella obalanser på kreditmarknaden. Verktyg för makrotillsyn kan vid behov införas skyndsamt och enligt ett i förhand bestämt förfarande.

Fastighetsägarna efterlyser en analys av hur förslaget ska vägas mot andra samhällsviktiga intressen. *Boverket* och *Sveriges Byggindustrier* efterlyser en analys av förslagets effekter på bostadsbyggande och bostadsmarknaden. Den främsta anledningen till att finanskrisen 2008 och 2009 var så skadlig för realekonomin i de mest berörda länderna var den stora skulduppbyggnad som hade skett, framför allt hos hushåll samt i bygg- och fastighetssektorerna. De verktyg för makrotillsyn som kan införas enligt förslagen i denna lagrådsremiss hade kunnat motverka dessa obalanser om de berörda myndigheterna i de länderna hade haft tillgång till dem. Samtidigt kunde det ha lett till minskat utbud och efterfrågan av krediter eller ökade kostnader för viss typ av kreditgivning. På ett samhällsekonomiskt plan finns ett värde i att utbudet av krediter som kan medföra makroekonomiska och finansiella stabilitetsrisker begränsas. Förslaget kan leda till att kreditmarknaden blir mer motståndskraftig

mot störningar och mer långsiktigt uthållig. När ett verktyg för makrotillsyn enligt förslaget övervägs, utformas eller kalibreras behöver såväl de risker som det aktuella verktyget motverkar som de kostnader som verktyget kan medföra för kreditgivare och kredittagare beaktas. Olika slag av verktyg för makrotillsyn kan i sin tur minska kredittillväxten, vilket i sin tur kan dämpa tillväxttakten i ekonomin och öka arbetslösheten. Verktyg för makrotillsyn när det gäller bolån kan dessutom leda till minskad rörlighet på bostadsmarknaden, om verktygen medför att hushåll möter krav eller restriktioner som gör att de skjuter upp eller avstår från att flytta, vilket i sin tur också kan dämpa tillväxttakten i ekonomin och öka arbetslösheten. De negativa samhällsekonomiska effekter som kan uppstå som ett resultat av att ett verktyg för makrotillsyn införs måste emellertid vägas mot de risker som kan uppstå om finansiella obalanser på kreditmarknaden tillåts växa obehindrat. Dessa effekter kan dessutom mildras genom att verktyg för makrotillsyn utformas och kalibreras på ett sätt som innebär att effekterna på den ekonomiska utvecklingen beaktas. Ett krav på att Finansinspektionen ska inhämta regeringens medgivande innan verktyg för makrotillsyn införs innebär en förstärkt möjlighet till demokratiskt ansvarsutkrävande. Det innebär att frågan om att införa ett verktyg för makrotillsyn behöver övervägas i två led, dels vid Finansinspektionens utformning av förslaget om att införa ett verktyg för makrotillsyn, dels vid regeringens ställningstagande till om medgivande ska lämnas. Dessutom medför det ett mer effektivt samspel mellan makrotillsynspolitiken och finanspolitiken.

Förslaget om att ett amorteringskrav ska tillämpas av sådana kreditgivare som driver verksamhet enligt bolånelagen – och de verktyg för makrotillsyn som kan införas enligt det – bedöms inte få samhällsekonomiska effekter av betydelse, eftersom amorteringskravet redan tillämpas i stor utsträckning vid kreditgivning. Om sådana kreditgivare som driver verksamhet enligt bolånelagen inte skulle omfattas av förslaget, skulle dessa företag vid kreditgivning kunna lämna krediter under andra förutsättningar än de som gäller för kreditinstitut som driver verksamhet enligt LBF. Det kan i sin tur medföra ökade makroekonomiska och finansiella stabilitetsrisker i form av en urholkad amorteringskultur.

Förslaget om att utländska krav som motsvarar amorteringskravet och kravet på att företag ska driva sin verksamhet på ett sådant sätt att de inte bidrar till finansiella obalanser på kreditmarknaden ska kunna erkännas i Sverige kan påverka makroekonomiska och finansiella stabilitetsrisker i utlandet, men bedöms inte få samhällsekonomiska effekter av betydelse i Sverige.

KI efterlyser regelbundna och oberoende utvärderingar av den sammantagna ekonomiska politiken när det gäller makrotillsyn, konjunktur-stabilisering, strukturpolitik och fördelningspolitik. Den frågan rymms emellertid inte inom ramen för det förevarande lagstiftningsärendet.

Effekter för kredittagare

Förslaget om ett krav på att bl.a. kreditinstitut ska driva sin verksamhet på ett sådant sätt att institutet inte bidrar till finansiella obalanser på

kreditmarknaden – och de verktyg för makrotillsyn som kan införas enligt det – kan påverka kredittagare, dvs. företag och hushåll.

Om verktyg för makrotillsyn införs när det gäller bolån påverkas potentiellt många hushåll. Cirka två miljoner hushåll i Sverige har bolån. Samtidigt påverkas inte redan ingångna kreditavtal av förslaget. Hur verktyg för makrotillsyn utformas och kalibreras är också avgörande för hur många hushåll som påverkas.

Verktyg för makrotillsyn som införs när det gäller bolån innebär att vissa hushåll inte kan ta upp lika stora lån som de annars hade kunnat göra, eller att deras månatliga utgifter kopplade till boendet i fråga om nya lån påverkas. Det kan i sin tur medföra minskad handlingsfrihet för dessa hushåll i förhållande till om verktyg för makrotillsyn inte hade införts. Samtidigt medför det minskade makroekonomiska och finansiella stabilitetsrisker, vilket i sin tur minskar hushållens risker.

Vissa verktyg för makrotillsyn som kan införas enligt förslaget kan även ha ett konsumentskyddande syfte, vilket stärker hushållens ställning. Om det i sin tur medför att prisutvecklingen på bostäder dämpas, innebär det att hushållen köper bostäder med lägre belåningsgrad i förhållande till om verktyg för makrotillsyn inte hade införts.

Verktyg för makrotillsyn kan även införas när det gäller företagskrediter. Det påverkar sannolikt kreditgivning i de delar av företagssektorn som motsvarar den största finansiella risken, dvs. framför allt bygg- och fastighetssektorerna. I Sverige var enligt statistik från Statiska centralbyrån ca 60 000 personer anställda inom området fastighetsverksamhet och ca 280 000 inom området byggverksamhet under 2014. Cirka hälften av kreditgivningen till icke-finansiella företag från de fyra största svenska bankerna går till fastighetsrelaterad verksamhet. De fyra största svenska bankerna innehar i sin tur 85 procent av det svenska banksystemets totala tillgångar.

Verktyg för makrotillsyn som kan införas när det gäller företagskrediter i vissa fall kan begränsa företagets möjlighet att t.ex. bygga eller förvärva nya fastigheter, vilket i sin tur kan medföra lägre aktivitet i delar av ekonomin. Samtidigt innebär det minskade makroekonomiska och finansiella stabilitetsrisker, vilket i sin tur kommer företagssektorn till del genom en mer uthållig ekonomisk utveckling. Potentiella stabilitetsrisker kan uppstå i andra delar av företagssektorn än bygg- och fastighetssektorerna, vilket innebär att verktyg för makrotillsyn skulle kunna införas också där.

Förslaget om att ett amorteringskrav ska tillämpas av sådana kreditgivare som driver verksamhet enligt bolånelagen – och de verktyg för makrotillsyn som kan införas enligt det – har begränsade effekter för kredittagare, eftersom amorteringskravet redan tillämpas i stor utsträckning vid kreditgivning.

Förslaget om att utländska krav som motsvarar amorteringskravet och kravet på att företag ska driva sin verksamhet på ett sådant sätt att de inte bidrar till finansiella obalanser på kreditmarknaden ska kunna erkännas i Sverige påverkar inte kredittagare i Sverige.

Effekter för kreditgivare

För närvarande finns ca 124 kreditinstitut i Sverige. Bolånelagen trädde i kraft den 1 januari 2017. Några tillstånd att driva verksamhet enligt den lagen har ännu inte meddelats.

Förslaget om ett krav på att inte bidra till finansiella obalanser på kreditmarknaden – och de verktyg för makrotillsyn som kan införas enligt det – kan medföra minskad kreditgivning och lägre intäkter för företagen. Samtidigt minskar de risker som är förknippade med kreditgivning (kreditrisker och kreditförluster).

Förslaget kan medföra ökade kostnader för kreditgivning, dels i form av engångskostnader för utbildning av personal och förändringar av rutiner och datasystem för kreditgivning, dels i form av löpande kostnader för t.ex. ökad administration vid varje enskilt kreditbeslut. Förslaget till krav är en rambestämmelse. Eftersom inga verktyg för makrotillsyn ännu har införts med stöd av kravet, är det inte möjligt att med precision beräkna storleken på de kostnadsökningar förslaget kan medföra.

Det finns en risk för att verktyg för makrotillsyn som införs blir relativt sett mer betungande för mindre företag än för större företag. Detta förklaras av att mindre företags kostnader för att anpassa sig till nya regelverk medför en relativt sett större kostnadsökning än för större företag, som åtnjuter stordriftsfördelar vid anpassningen till nya regelverk. Detta får beaktas när verktyg för makrotillsyn införs. Samtidigt utgör inte större företags skalfördelar ett tillräckligt starkt skäl för att redan nu anpassa förslaget när det gäller mindre företag, eftersom det också kan medföra snedvridning av konkurrensen, om mindre företag inte omfattas av samma regelverk som större företag (regelarbitrage). För att undvika sådana snedvridning omfattas dessutom såväl kreditinstitut som sådana kreditgivare som driver verksamhet enligt bolånelagen av förslaget. Kreditgivning som bidrar till ökade makroekonomiska och finansiella stabilitetsrisker kan dessutom inte anses främja en sund konkurrens mellan företagen.

Förslaget om att ett amorteringskrav ska tillämpas av sådana kreditgivare som driver verksamhet enligt bolånelagen – och de verktyg för makrotillsyn som kan införas enligt det förslaget – kan medföra minskad kreditgivning och lägre intäkter för företagen. Samtidigt minskar de risker som är förknippade med kreditgivning (kreditrisker och kreditförluster).

Förslaget kan medföra ökade kostnader för kreditgivning, dels i form av engångskostnader för utbildning av personal och förändringar av rutiner och datasystem för kreditgivning, dels i form av löpande kostnader för t.ex. ökad administration vid varje enskilt kreditbeslut. Förslaget är en rambestämmelse vilket innebär att det inte är möjligt att med precision beräkna storleken på de kostnadsökningar förslaget kan medföra.

Om sådana kreditgivare som driver verksamhet enligt bolånelagen inte skulle omfattas av förslaget, skulle dessa företag kunna lämna krediter under andra förutsättningar än de som gäller för kreditinstitut som driver verksamhet enligt LBF. Det kan i sin tur medföra snedvridning av konkurrensen på kreditmarknaden. För att säkerställa en sund konkurrens mellan företagen finns inte heller skäl att anpassa förslaget när det gäller mindre företag.

Förslaget om att utländska krav som motsvarar amorteringskravet och kravet på att företag ska driva sin verksamhet på ett sådant sätt att de inte bidrar till finansiella obalanser på kreditmarknaden ska kunna erkännas i Sverige kan medföra ökade kostnader för kreditgivning i form av anpassningar av rutiner och datasystem i värdlandet. Samtidigt kan förslaget medföra att konkurrensförhållandena på de aktuella kreditmarknaderna utjämnas i viss utsträckning, eftersom svenska företag tvingas iakttä de krav som inhemska företag iakttar. För att säkerställa en sund konkurrens mellan företagen finns inte heller skäl att anpassa förslaget när det gäller mindre företag. Mindre företag driver dessutom inte verksamhet i utlandet i samma utsträckning som större företag och träffas bara i begränsad utsträckning av förslaget.

Effekter för myndigheter och allmänna förvaltningsdomstolar

Finansinspektionen har redan i dag ett ansvar för att vidta åtgärder för att motverka finansiella obalanser i syfte att stabilisera kreditmarknaden och ägnar betydande resurser till att analysera de risker som avses. Förslagen medför vissa merkostnader för Finansinspektionen, t.ex. för tillsyn över att de föreslagna kraven iakttas. De merkostnader som förslagen ger upphov till ska hanteras inom befintliga ekonomiska ramar för myndigheten.

Finansinspektionens beslut om ingripande kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Samtidigt kan den förväntade måltillströmningen på grund av förslagen antas vara mycket begränsad. De merkostnader som förslagen kan ge upphov till hanteras inom befintliga ekonomiska ramar för domstolarna.

Alternativa lösningar

Förslagen är utformade som ramverk. I det ligger t.ex. att förslaget om kravet på att kreditinstitut ska driva sin verksamhet på ett sådant sätt att institutet inte bidrar till finansiella obalanser på kreditmarknaden ger Finansinspektionen stort utrymme att införa lämpliga verktyg för makrotillsyn. En alternativ lösning är att i lag göra en uttömmande uppräkningslista av de verktyg för makrotillsyn som får införas enligt förslaget. Det är emellertid inte en lämplig ordning. Makrotillsyn är fortfarande ett område under utveckling och nya varianter av tänkbara verktyg för makrotillsyn, som i dag inte har konkretiserats, kan tillkomma. Till det kommer att förhållandena på kreditmarknaden kan förändras över tid och att alltför detaljerade beskrivningar av tänkbara verktyg för makrotillsyn riskerar att medföra oönskade trögheter vid tillämpning av förslaget.

Speciella informationsinsatser

Förslagen medför inga behov av speciella informationsinsatser.

Förenlighet med unionsrätten

Förslagen står i överensstämmelse med unionsrätten.

Effekter av Finansinspektionens föreskrifter

HSB Riksförbund efterlyser en djupare analys av hur förslagen påverkar kredittagare. Finansinspektionens förslag till föreskrifter om amorteringskravet som ska tillämpas av sådana kreditgivare som driver verksamhet enligt bolånelagen och kravet på att kreditinstitut ska driva sin verksamhet på ett sådant sätt att institutet inte bidrar till finansiella obalanser på kreditmarknaden förutsätts – såsom amorteringskravet som ska tillämpas av kreditinstitut (se 5 kap. 2 a § FBF) – åtföljas av en konsekvensutredning där de närmare effekterna av föreskrifterna beskrivs.

8 Författningskommentar

8.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse

6 kap.

3 c §

Paragrafen, som är ny, innebär att ett kreditinstituts rörelse, utöver vad som i övrigt följer av denna lag och andra författningar som reglerar verksamheten, ska drivas på ett sådant sätt att institutet inte bidrar till finansiella obalanser på kreditmarknaden, dvs. att sådana obalanser uppstår, upprätthålls eller förstärks. Finansiella obalanser på kreditmarknaden kan i sin tur medföra makroekonomiska och finansiella stabilitetsrisker.

I 16 kap. 1 § 4 finns ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om kravet. De föreskrifter (verktyg för makrotillsyn) som kan införas med stöd av det bemyndigandet utgör olika slag av begränsningar i fråga om kreditgivning till hushåll och företag. Det gäller framför allt olika slag av begränsningar av hur stora lån och ränteutgifter som kredittagare kan anses klara av i förhållande till sina ekonomiska förutsättningar. Begränsningarna kan gälla för individuella lån eller kreditgivarnas samlade utlåning under en viss tidsperiod.

Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

3 d §

Paragrafen, som är ny, innebär att krav som ställs upp i en offentlig reglering i ett annat land inom EES och som motsvarar kravet i 3 b eller 3 c § får erkännas i Sverige. När ett sådant krav har erkänts gäller det för den verksamhet som ett svenskt kreditinstitut driver i det landet.

Paragrafen gäller för svenska kreditinstitut som driver verksamhet i ett annat land inom EES antingen genom filial eller genom att från Sverige erbjuda och tillhandahålla tjänster utan att etablera en filial i det landet och som enligt rörelse regler och, i förekommande fall, regler som genomför e-handelsdirektivet i värdlandet förutsätts iakttas utländska krav

som motsvarar amorteringskravet i 3 b § eller kravet i 3 c § på att inte bidra till finansiella obalanser på kreditmarknaden.

En föreskrift om erkännande av utländska krav som motsvarar amorteringskravet eller kravet på att företag ska driva sin verksamhet på ett sådant sätt att de inte bidrar till finansiella obalanser på kreditmarknaden som har meddelas med stöd av 16 kap. 1 § 5 innebär att Finansinspektionen kan ingripa enligt 15 kap. mot ett kreditinstitut som inte uppfyller det utländska kravet.

Övervägandena finns i avsnitt 5.4.

6 a kap.

3 §

Ändringen i *andra stycket* är en följd av att det införs en ny punkt, punkt 5, i 16 kap. 1 §.

15 kap.

10 §

Ändringen i *första stycket* är en följd av att det införs en ny punkt, punkt 5, i 16 kap. 1 §.

16 kap.

1 §

Ändringen i *punkt 4* och den nya *punkt 5* innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om kravet på att företag ska driva sin verksamhet på ett sådant sätt att de inte bidrar till finansiella obalanser på kreditmarknaden enligt 6 kap. 3 c § och erkännande av utländska krav enligt 6 kap. 3 d §. Efterföljande punkter numreras om.

Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

I *punkt 1* anges när lagen träder i kraft.

Av *punkt 2* följer att bestämmelserna i 6 kap. 3 c och 3 d §§ tillämpas på krediter som lämnas efter ikraftträdandet. Det innebär att kraven inte påverkar redan ingångna kreditavtal.

8.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter

4 kap.

12 a §

Paragrafen, som är ny, motsvarar amorteringskravet i 6 kap. 3 b § LBF (se prop. 2015/16:89 s. 23 f.).

Övervägandena finns i avsnitt 5.3.

12 b §

Paragrafen, som är ny, motsvarar kravet i 6 kap. 3 c § LBF på kreditinstitut att driva sin verksamhet på ett sådant sätt att institutet inte bidrar till finansiella obalanser på kreditmarknaden.

Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

12 c §

Paragrafen, som är ny, motsvarar 6 kap. 3 d § LBF.

Övervägandena finns i avsnitt 5.4.

6 kap.

9 §

Ändringen i *första stycket* är en följd av att det införs nya punkter, punkterna 10–12, i 7 kap. 1 §.

7 kap.

1 §

Punkterna 10–12, som är nya, innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om amorteringskravet enligt 4 kap. 12 a §, kravet på att företag ska driva sin verksamhet på ett sådant sätt att de inte bidrar till finansiella obalanser på kreditmarknaden enligt 4 kap. 12 b § och erkännande av utländska krav enligt 4 kap. 12 c §.

Efterföljande punkter numreras om.

Övervägandena finns i avsnitten 5.2 och 5.3.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

I *punkt 1* anges när lagen träder i kraft.

Av *punkt 2* följer att bestämmelserna i 4 kap. 12 a–12 c §§ tillämpas på krediter som lämnas efter ikraftträdandet. Det innebär att kraven inte påverkar redan ingångna kreditavtal.

Promemorians lagförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse

dels att 16 kap. 1 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 6 kap. 3 c och 3 d §§ och närmast före 6 kap. 3 c och 3 d §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

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.

Erkännande av utländska krav

3 d §

Krav som uppställs i en offentlig reglering i ett annat land inom EES och som motsvarar kravet i 3 b eller 3 c § får erkännas i Sverige.

16 kap.

1 §¹

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. vilken information ett kreditinstitut ska lämna till sina kunder eller till dem som institutet erbjuder sina tjänster,

2. de krav som ska gälla för deltagande i ledningen av ett kreditinstitut enligt 3 kap. 2 § första stycket 4 och 5 och 14 kap. 2 § andra stycket 1,

3. vilka poster som får räknas in i startkapitalet enligt 3 kap. 5–7 §§,

¹ Senaste lydelse 2016:346.

4. vilka åtgärder som ett kreditinstitut ska vidta för att uppfylla de krav på soliditet och likviditet, riskhantering, genomlysning, system för hantering av uppgifter om insättare och deras insättningar, amortering, sundhet samt riktlinjer och instruktioner som avses i 6 kap. 1–5 §§,

5. innehållet i en återhämtningsplan enligt 6 a kap. 1 § och en koncernåterhämtningsplan enligt 6 a kap. 2 §, när planerna ska upprättas och hur ofta de ska uppdateras,

6. innehållet i en ansökan om godkännande av avtal gällande koncerninternt finansiellt stöd enligt 6 b kap. 3 § första stycket,

7. vad det beslut som styrelsen i det stödgivande företaget fattar enligt 6 b kap. 8 § ska innehålla,

8. innehållet i en anmälan om givande av koncerninternt finansiellt stöd enligt 6 b kap. 11 §,

9. offentliggörandet av information enligt 6 b kap. 16 §,

10. kreditinstituts mångfaldspolicy vid tillsättandet av styrelse samt resurser för introduktion och utbildning av styrelseledamöter,

11. vilka begränsningar som gäller när ett bankaktiebolag eller ett kreditmarknadsbolag tar emot egna aktier eller aktier i sitt moderbolag som pant enligt 10 kap. 12 §,

12. vilka upplysningar ett kreditinstitut och sådana utländska kreditinstitut som inrättat filial i Sverige ska lämna till Finansinspektionen för dess tillsynsverksamhet,

13. vilka kreditinstitut som ska upprätta register som avses i 13 kap. 8 a §, vad registren ska innehålla och inom vilken tid kreditinstitutet ska ge in registren för olika typer av avtal, och

4. vilka åtgärder som ett kreditinstitut ska vidta för att uppfylla de krav på soliditet och likviditet, riskhantering, genomlysning, system för hantering av uppgifter om insättare och deras insättningar, amortering, *finansiella obalanser på kreditmarknaden*, sundhet samt riktlinjer och instruktioner som avses i 6 kap. 1–5 §§,

5. *erkännande av utländska krav enligt 6 kap. 3 d §*,

6. innehållet i en återhämtningsplan enligt 6 a kap. 1 § och en koncernåterhämtningsplan enligt 6 a kap. 2 §, när planerna ska upprättas och hur ofta de ska uppdateras,

7. innehållet i en ansökan om godkännande av avtal gällande koncerninternt finansiellt stöd enligt 6 b kap. 3 § första stycket,

8. vad det beslut som styrelsen i det stödgivande företaget fattar enligt 6 b kap. 8 § ska innehålla,

9. innehållet i en anmälan om givande av koncerninternt finansiellt stöd enligt 6 b kap. 11 §,

10. offentliggörandet av information enligt 6 b kap. 16 §,

11. kreditinstituts mångfaldspolicy vid tillsättandet av styrelse samt resurser för introduktion och utbildning av styrelseledamöter,

12. vilka begränsningar som gäller när ett bankaktiebolag eller ett kreditmarknadsbolag tar emot egna aktier eller aktier i sitt moderbolag som pant enligt 10 kap. 12 §,

13. vilka upplysningar ett kreditinstitut och sådana utländska kreditinstitut som inrättat filial i Sverige ska lämna till Finansinspektionen för dess tillsynsverksamhet,

14. vilka kreditinstitut som ska upprätta register som avses i 13 kap. 8 a §, vad registren ska innehålla och inom vilken tid kreditinstitutet ska ge in registren för olika typer av avtal, och

Bilaga 1

14. sådana avgifter för tillsyn, ansökningar, anmälningar och underrättelser som avses i 13 kap. 16 §.

15. sådana avgifter för tillsyn, ansökningar, anmälningar och underrättelser som avses i 13 kap. 16 §.

Denna lag träder i kraft den 1 februari 2018.

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter

dels att 7 kap. 1 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 4 kap. 12 a–12 c §§, och närmast före 4 kap. 12 a–12 c §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

Amorteringskrav

12 a §

Kreditgivare som till konsumenter lämnar krediter 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 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 författningar som reglerar verksamheten, drivas på ett sådant sätt att företaget inte bidrar till finansiella obalanser på kreditmarknaden.

Erkännande av utländska krav

12 c §

Krav som uppställs i en offentlig reglering i ett annat land inom EES och som motsvarar kravet i 12 a eller 12 b § får erkännas i Sverige.

7 kap.

1 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. vilket innehåll en ansökan om tillstånd enligt denna lag ska ha,
2. de krav på insikt och erfarenhet som ska gälla för deltagande i ledningen av en kreditförmedlare enligt 3 kap. 2 § första stycket 4,
3. sådan försäkring för skadeståndsskyldighet som avses i 3 kap. 2 § första stycket 6,
4. vilka uppgifter som ska ingå i en anmälan enligt 3 kap. 4 §,
5. vad en kreditgivare eller kreditförmedlare ska iaktta för att uppfylla skyldigheterna i 4 kap. 1 §,
6. vilka krav som ska gälla avseende kunskap och kompetens enligt 4 kap. 2 §,
7. en kreditgivares eller kreditförmedlars ersättningssystem enligt 4 kap. 3–6 §§,
8. riktlinjer för utlåning enligt 4 kap. 11 §,
9. riktlinjer för värdering av säkerhet enligt 4 kap. 12 § och vad som ska iakttas när det gäller dokumentation av värderingen,

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

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

12. erkännande av utländska krav enligt 4 kap. 12 c §,

10. vilka uppgifter som ska ingå i en anmälan enligt 4 kap. 13 § och vad en kreditgivare eller kreditförmedlare i övrigt ska iaktta när det gäller uppdragsavtal,

11. vad som ska ingå i dokumentation enligt 4 kap. 14 §, och

12. vilka upplysningar ett företag ska lämna till Finansinspektionen för dess tillsynsverksamhet enligt 5 kap. 3 och 5 §§.

13. vilka uppgifter som ska ingå i en anmälan enligt 4 kap. 13 § och vad en kreditgivare eller kreditförmedlare i övrigt ska iaktta när det gäller uppdragsavtal,

14. vad som ska ingå i dokumentation enligt 4 kap. 14 §, och

15. vilka upplysningar ett företag ska lämna till Finansinspektionen för dess tillsynsverksamhet enligt 5 kap. 3 och 5 §§.

Denna lag träder i kraft den 1 februari 2018.

Följande remissinstanser har lämnat synpunkter: Sveriges riksbank, Kammarrätten i Jönköping, Kammarrätten i Stockholm, Riksgäldskontoret, Finansinspektionen, Konjunkturinstitutet, Konsumentverket, Konkurrensverket, Boverket, Regelrådet, HSB Riksförbund, Fastighetsägarna Sverige AB, Finansbolagens Förening, Företagarna, Landsorganisationen i Sverige (LO), Mäklarsamfundet, Sparbankernas Riksförbund, Svensk Hypotekspension AB, Svenska Bankföreningen, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Bostadsrättsbildare, Sveriges Byggindustrier och Villaägarnas riksförbund.

Därutöver har yttrande inkommit från Pensionsmyndigheten och SPF Seniorerna.

Följande remissinstanser har inte svarat eller angett att de avstår från att lämna några synpunkter: Avdelningen för bygg- och fastighetsökonomi, Föreningen Svenskt Näringsliv, Kungliga Tekniska Högskolan, Bostadsrätterna, Riksbyggen, Sveriges Bostadsrättsbildare, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Trä- och Möbelföretagen.



EUROPEISKA CENTRALBANKEN
EUROSYSTEMET

SV

ECB-PUBLIC

EUROPEISKA CENTRALBANKENS YTTRANDE

av den 20 april 2017

om ytterligare verktyg för makrotillsyn

(CON/2017/14)

Inledning och rättslig grund

Den 22 februari 2017 mottog Europeiska centralbanken (ECB) en begäran från Finansdepartementet om ett yttrande över ett lagförslag om delegering av behörigheter från riksdagen och regeringen till Finansinspektionen för att genomföra ytterligare verktyg för makrotillsyn (nedan kallat *förslaget*).

ECB:s behörighet att avge ett yttrande grundas på artiklarna 127.4 och 282.5 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och artikel 2.1 sjätte strecksatsen i rådets beslut 98/415/EG¹, eftersom förslaget innehåller regler som gäller finansiella institut som har en påtaglig inverkan på de finansiella institutens och marknadernas stabilitet. I enlighet med artikel 17.5 första meningen i arbetsordningen för Europeiska centralbanken har detta yttrande antagits av ECB-rådet.

1. Syftet med förslaget

- 1.1 Det övergripande syftet med förslaget är att motverka en alltför hög skuldsättning hos hushållen samt makroekonomiska och finansiella risker på de svenska kreditmarknaderna. I detta hänseende kompletterar och förstärker förslaget det existerande ramverket för makrotillsyn för vilket Finansinspektionen är den behöriga tillsynsmyndigheten². I förslaget stadgas att kreditinstitut som bedriver verksamhet enligt lagen om bank- och finansieringsrörelse³ och kreditgivare som bedriver verksamhet enligt lagen om verksamhet med bostadskrediter (bolånelagen)⁴ i sin verksamhet inte ska bidra till att det uppstår finansiella obalanser på kreditmarknaden.
- 1.2 För att följa bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/17/EU⁵, vilket i Sverige genomförts i bolånelagen, stadgar förslaget att sådana kreditgivare som driver verksamhet enligt bolånelagen måste tillämpa återbetalningsvillkor som är förenliga med en sund amorteringskultur och motverkar en alltför hög skuldsättning hos hushållen. Härigenom kommer de amorteringskrav som gäller för kreditgivare som driver verksamhet enligt bolånelagen att bli jämförbara med de

1 Rådets beslut 98/415/EG av den 29 juni 1998 om nationella myndigheters samråd med Europeiska centralbanken rörande förslag till rättsregler (EGT L 189, 3.7.1998, s. 42).

2 § 1 punkt 3 i förordning (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen.

3 SFS 2004:297.

4 SFS 2016:1024.

5 Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/17/EU av den 4 februari 2014 om konsumentkreditavtal som avser bostadsfastighet och om ändring av direktiven 2008/48/EG och 2013/36/EU och förordning (EU) nr 1093/2010.

amorteringskrav som gäller för kreditinstitut som driver verksamhet enligt lagen om bank- och finansieringsrörelse.

- 1.3 Enligt förslaget ges Finansinspektionen behörighet att införa ytterligare verktyg för makrotillsyn för att motverka makroekonomiska och finansiella stabilitetsrisker i Sverige. Denna behörighet för Finansinspektionen, att införa ytterligare verktyg för makrotillsyn, kombineras med kravet att Finansinspektionen måste inhämta regeringens medgivande innan föreskrifter om verktyg för makrotillsyn träder i kraft⁶.
- 1.4 Dessutom stadgar lagförslaget att Finansinspektionen får erkänna krav som uppställs i offentlig reglering i en annan EU-medlemsstat som motsvarar det svenska amorteringskravet eller kravet på att inte bidra till finansiella obalanser på kreditmarknaden. Möjligheten att erkänna krav som uppställs i andra medlemsstater kommer att påverka svenska kreditinstitut och kreditgivare som bedriver verksamhet i dessa andra medlemsstater antingen genom en filial eller genom att från Sverige erbjuda och tillhandahålla tjänster utan att etablera en filial. Genom att erkänna sådana krav, som svenska kreditinstitut och kreditgivare kan bryta mot, får Finansinspektionen möjlighet att meddela varningar, förelägganden och i allvarliga fall dra in kreditinstitutets eller kreditgivarens tillstånd.

2. Allmänna kommentarer

- 2.1 ECB noterar att de svenska hushållens skuldsättning har stigit i snabb takt under de senaste åren. Mot bakgrund av detta välkomnar ECB förslagets huvudsyfte att motverka en alltför hög skuldsättning hos hushållen samt makroekonomiska och finansiella risker på de svenska kreditmarknaderna, och att detta görs genom lagen om bank- och finansieringsrörelse samt bolånelagen. Detta tillvägagångssätt minskar risken för regelarbitrage mellan kreditinstitut som bedriver verksamhet enligt lagen om bank- och finansieringsrörelse och kreditgivare som bedriver sin verksamhet enligt bolånelagen. ECB välkomnar också att Finansinspektionen ges möjligheten att införa ytterligare verktyg för makrotillsyn, t.ex. att begränsa bolånens storlek i förhållande till hushållsinkomsten eller intjänandeförmågan, belåningsgraden, räntebindingstider samt storleken på lån i utländsk valuta⁷.
- 2.2 ECB välkomnar möjligheten att erkänna krav som uppställs i offentlig reglering i andra medlemsstater som motsvarar det svenska amorteringskravet eller kravet på att inte bidra till finansiella obalanser på kreditmarknaden för att motverka alltför hög skuldsättning hos hushållen och finansiella obalanser utomlands, försakade av svenska kreditinstitut eller kreditgivare.
- 2.3 ECB avstår från att kommentera de möjliga institutionella konsekvenserna för Finansinspektionens operationella oberoende, i egenskap av behörig tillsynsmyndighet som hanterar frågor som rör

⁶ Kravet att en behörig myndighet i förväg måste inhämta regeringens medgivande gäller vanligtvis när en förslag till förordning kan medföra i avsevärda kostnader för staten, en kommun eller ett län pga. av en allmänt tillämplig förordning (förordning (2014:570) om regeringens medgivande till beslut om vissa föreskrifter).

⁷ Detta är i linje med ECB-rådets uttalande om makrotillsyn den 15 december 2016 där ECB efterlyser ett genomförande av regelverket avseende låntagarbaserade åtgärder, se https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2016/html/pr161215_1_en.html.

makrotillsyn, som kan uppstå utifrån kravet att Finansinspektionen kan behöva inhämta regeringens medgivande innan föreskrifter om verktyg för makrotillsyn träder i kraft⁸.

Detta yttrande kommer att offentliggöras på ECB:s webbplats.

Utfärdat i Frankfurt am Main den 20 april 2017.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Mario Draghi', written in a cursive style.

Mario DRAGHI

ECB:s ordförande

⁸ Se punkt 2.2 i ECB:s yttrande CON/2016/18.