



Betänkandet förstärkta kapitaltäckningsregler (SOU 2013:65)

2013-11-20

ESTABLISHED 1668

Riksbanken välkomnar i stort de ändringar som utredningen föreslår i syfte att anpassa gällande svensk rätt till den förordning och det direktiv om nya kapitaltäckningsregler som antagits av Europaparlamentet och rådet.¹

Riksbanken stödjer utredningens förslag om att i svensk lag införliva samtliga kapitalbuffertar som listats i direktivet. Riksbanken stödjer vidare utredningens bedömning att bestämmelserna om kapitalkonserveringsbufferten och den kontryckliga kapitalbufferten ska börja gälla så snart som direktivet tillåter eftersom det kommer att bidra till att värna den finansiella stabiliteten. Riksbanken välkomnar därtill förslaget i utredningen att införa direktivets bestämmelser om en systemriskbuffert för att ytterligare kunna skärpa kapitalkraven om det behövs.

Riksbanken anser, i motsats till utredningen, att direktivet medger att de kapitalbevarande åtgärder som är kopplade till kapitalkonserveringsbufferten och den kontryckliga bufferten kan tillämpas redan i samband med att buffertkraven införs.

Riksbanken stödjer utredningens förslag om att det behövs beräkningar baserat på modeller för att fastställa den kontryckliga kapitalbufferten, men framhåller behovet av att även tillåta kvalitativa bedömningar av hållbarheten i kreditutvecklingen och nivån på de cykliska systemriskerna. Vidare anser Riksbanken att det finns anledning för Finansinspektionen att överväga åtgärder som förhindrar värdeöverföringar av det kapital som frigörs om den kontryckliga bufferten sänks.

Riksbanken anser, i motsats till utredningen, att tillsynsmyndigheten vid bedömningen om åläggande av särskilda kapitalbaskrav på institut ska beakta både den risk som det enskilda institutet utsätts för och den risk som ett institut utsätter det finansiella systemet för. Detta skulle öka flexibiliteten för Finansinspektionen i dess bedömning av institutets kapitalbehov.

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring i direktiv 2002/87/EG och om upphävande av direktiv 2006/48/EG och 2006/49/EG och 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.

Vidare vill Riksbanken se tydliga och offentliga beslut om särskilda kapitalbaskrav (Pelare 2). Därför är Riksbanken av uppfattningen att man i svensk lagstiftning bör införa ett krav på Finansinspektionen att offentliggöra beslut om en banks särskilda kapitalbaskrav samt att även bankerna offentliggör de kapitalbaskrav de åläggs. Detta skulle underlätta för utomstående marknadsaktörer att göra en riskbedömning av banken. Finansinspektionen har redan publicerat effekter av sådana kapitalbaskrav för enskilda banker i samband med införandet av golvet för riskvikter för bolån. Riksbanken menar därför att en sådan lagstiftning är ett naturligt steg mot ökad transparens.

Riksbanken menar att det i lagen om kapitalbuffertar ska tydliggöras att systemriskbufferten ska kunna användas för att motverka sådana risker som systemviktiga institut utgör för det finansiella systemet. Riksbanken anser också att det i samma lag bör förtydligas att olika systemriskbuffertkrav får införas för olika delar av den finansiella sektorn.

Förutsättningarna för utredningens förslag om val av ansvarig myndighet för den kontracykliska kapitalbufferten har ändrats till följd av regeringens avsiktsförklaring om ett förstärkt ramverk för finansiell stabilitet. Riksbanken ser därför ingen anledning att närmare kommentera förslaget. Riksbanken framhåller dock att det är naturligt att det finns ett väl fungerande samråd mellan myndigheterna när det gäller makrotillsynsverktygen, särskilt de cykliska.

INFÖRANDE AV KAPITALBUFFERTARNA

Utredningens förslag

Utredningen föreslår att direktivets bestämmelser om kapitalbuffertar införs i svensk rätt genom en ny lag – Lagen om kapitalbuffertar. Ikraftträdandet av denna lag behandlas i lagen om införande av lagen om kapitalbuffertar (införandelagen). Lagen om kapitalbuffertar inför direktivets samtliga kapitalbuffertar, det vill säga kapitalkonserveringsbufferten och den kontracykliska kapitalbufferten, samt systemriskbufferten och buffertkraven för systemviktiga institut. Systemriskbufferten är frivillig för medlemsstater att införa. Av införandelagen framgår att Sverige föreslås utnyttja möjligheten att införa kapitalkonserverings-bufferten och den kontracykliska kapitalbufferten vid en tidigare tidpunkt än den enligt direktivets huvudregel. Enligt införandelagen ska dock bestämmelserna om kapitalbevarande åtgärder (dvs. utdelningsbegränsningar m.m.) som ska krävas av ett institut om det kombinerade buffertkravet inte är uppfyllt gälla först från år 2016. Detta oavsett om Sverige väljer att genomföra direktivets bestämmelser om kapitalbuffertar från en tidigare tidpunkt. Denna bestämmelse motiveras med att direktivet inte medger att bestämmelserna om ingripanden och restriktioner träder i kraft vid en tidigare tidpunkt.

Riksbankens bedömning och förslag

Tidpunkt och omfattning

Riksbanken stödjer utredningens förslag om att i lag införliva samtliga kapitalbuffertar i direktivet. Riksbanken välkomnar särskilt förslaget om att införa direktivets bestämmelser om en systemriskbuffert för att möjliggöra skärpta kapitalkrav.

Riksbanken tillstyrker också utredningens bedömning att bestämmelserna för kapitalkonserveringsbufferten samt bestämmelserna för den kontracykliska kapitalbufferten ska införas i samband med att direktivet börjar tillämpas för att värna den finansiella stabiliteten. I normala fall gäller en höjning av buffertvärdet för den kontracykliska kapitalbufferten 12 månader efter offentliggörande av beslutet. Om det föreligger betydande systemriskar när ramverket för bufferten införs skulle dock en kortare tidsfrist kunna motiveras utifrån exceptionella omständigheter.

Åtgärder om buffertkravet inte är uppfyllt

Riksbanken delar inte utredningens bedömning att bestämmelserna om att de kapitalbevarande åtgärderna som följer av direktivet (artikel 141 om restriktioner på värdeöverföringar, såsom utdelningar och bonusar, och artikel 142 om krav på upprättande av en kapitalkonserveringsplan) ska börja gälla från och med 1 januari 2016 trots att bestämmelserna om kapitalbuffertar införs vid en tidigare tidpunkt. Utredningens tolkning skulle innebära att ett institut som bryter mot buffertkravet inte automatiskt åläggs några krav på kapitalbevarande åtgärder för att stärka kapitalbasen i nivå med buffertkravet. Därmed skulle buffertarna inte uppnå sitt syfte. Även om Finansinspektionen skulle kunna förbjuda institutet att göra värdeöverföringar, eller ställa krav på institutet att upprätta kapitalkonserveringsplaner som en del av sitt "vanliga sanktionssystem", skulle Finansinspektionen inte vara skyldig att göra det. Riksbanken ser problem med en reglering där dessa bestämmelser inte följs åt då buffertkraven under övergångsperioden förlorar sin karaktär av "buffertar".

Riksbanken menar därför att den rimliga tolkningen är att buffertkraven ska införas tillsammans med övriga bestämmelser om kapitalbevarande åtgärder. Riksbanken finner i direktivet stöd för denna tolkning. Se bifogat appendix för en närmare utveckling av detta.

Sammanfattningsvis gör alltså Riksbanken bedömningen att när buffertkraven införs i förtid bör detsamma gälla bestämmelserna i artiklarna 141 och 142 i direktivet. Om regeringen inte delar Riksbankens bedömning, anser Riksbanken att vägledning bör ges om vad som gäller om ett institut bryter mot de i förtid införda buffertkraven. Det är viktigt för såväl institutet som för dess aktieägare och investerare.

DEN KONTRACYKLISKA KAPITALBUFFERTEN

Utredningens förslag

Utredningen föreslår att den kontracykliska kapitalbufferten ska fastställas enligt direktivets artikel 136.2 och 136.3. Det innebär att den ansvariga myndigheten ska beakta en för EU gemensam indikator för systemriskar, det så kallade kreditgapet, och ett antal fastlagda kriterier på EU-nivå. Samtidigt ges den ansvariga myndigheten utrymme att ta hänsyn till den nationella ekonomins särdrag. Myndigheten ska även beakta andra variabler som anses vara relevanta för att hantera cykliska systemriskar. Utredningen föreslår att den ansvariga myndigheten ges mandat att själv och i samarbete med andra myndigheter utveckla egna modeller och metoder. Detta mandat bör enligt utredningen också innefatta en möjlighet att beakta olika indikatorer för att aktivera respektive avaktivera bufferten för att kunna ta hänsyn till att det kan råda olika omständigheter vid uppbyggnad av cyklisk systemrisk och när den väl materialiseras.

■ Riksbankens bedömning och förslag

Riksbanken anser att den kontracykliska kapitalbufferten är ett viktigt instrument för att hantera cykliska systemrisker och stödjer utredningens förslag kring hur den ska fastställas. Riksbanken delar utredningens syn att EU:s gemensamma indikator för systemrisker, det så kallade kreditgapet, inte ska leda till ett mekaniskt fastställande av det kontracykliska buffertvärdet utan att andra indikatorer också ska beaktas samt att det ska ges utrymme för bedömningar. Riksbanken vill i detta sammanhang särskilt lyfta fram behovet av att använda kvalitativa bedömningar av hållbarheten i kreditutvecklingen och nivån på systemriskerna, i enlighet med vägledningen från Baselkommittén.² Kreditgapet har till exempel generellt sett varit en användbar indikator för att signalera uppbyggnad av systemrisker, men är en sämre indikator för beslut om avaktivering av bufferten. Kvantitativa indikatorer kan också ge missvisande resultat och det vore inte lämpligt att enbart basera beslut om buffertvärdet på indikatorer. Riksbanken anser därför att det är viktigt att de kvantitativa indikatorerna kompletteras med bedömningar av hållbarheten i kreditutvecklingen och nivån på systemrisker vid beslut om buffertvärdet för den kontracykliska kapitalbufferten.

Den kontracykliska kapitalbuffertens primära syfte är att öka motståndskraften i det finansiella systemet. Den kan också minska risken för överdriven kredit tillväxt under uppgångsfaser. Motståndskraften stärks i första hand genom att bankerna bygger upp en tillräcklig kapitalbas för att täcka förluster som kan uppstå i sämre tider. På så sätt ska banksektorn ha tillräckligt med kapital för att undvika en kreditåtstramning under perioder av finansiell stress. När den kontracykliska kapitalbufferten sänks ges utrymme för värdeöverföringar av det kapital som frigörs. Institutet kan då välja att göra värdeöverföringar till aktieägare och anställda (exempelvis utdelningar, återköp av aktier, bonusar m.m.) av det frigjorda kapitalet. Om det samtidigt råder finansiell oro på marknaden kan institutet emellertid behöva kapitalet för att kunna täcka eventuella förluster i verksamheten och samtidigt upprätthålla sin kreditgivning. Baselkommittén uppmärksammar detta i sin vägledning om den kontracykliska kapitalbufferten och menar att tillsynsmyndigheten, inom ramen för sin tillsynsbedömning av instituten (pelare 2), om lämpligt bör kunna förbjuda instituten att göra värdeöverföringar när den kontracykliska kapitalbufferten sänks.³ Riksbanken anser därför att det finns behov av att tydliggöra att Finansinspektionen, inom ramen för sin pelare 2-bedömning, har möjlighet, att överväga åtgärder för att förhindra sådana värdeöverföringar om de skulle anse att det behövs. På så sätt kan Finansinspektionen begränsa värdeöverföringar för att säkerställa att bankerna har tillräckligt med kapital för att täcka förluster och upprätthålla kreditgivningen även då bufferten inte är aktiverad.

SÄRSKILT KAPITALBASKRAV OCH SYSTEMRISKER

I artikel 104.2 i direktivet anges ett antal situationer där tillsynsmyndigheter ska ålägga ett institut att ha en kapitalbas som överstiger de kapitalkrav som anges i förordningen och i kapitlet om kapitalbuffertar avseende riskelement och risker som inte omfattas av artikel 1 förordningen eller regleringen om kapitalbuffertar. Ett sådant kapitalbaskrav benämns ibland som kapitalbaskrav enligt pelare 2.

² *Guidance for national authorities operating the countercyclical capital buffer*, Basel Committee on Banking Supervision, December 2010.

³ *Guidance for national authorities operating the countercyclical capital buffer*, Basel Committee on Banking Supervision, December 2010, s.6.

Enligt artikel 104.3 i direktivet ska tillsynsmyndigheter beakta systemrisk när de bedömer om de ska ålägga ett institut ett sådant särskilt kapitalbaskrav.

Utredningens förslag

I 2 kap. 2 § förslaget till lag om tillsyn över kredit- och värdepappersinstitut ska Finansinspektionen besluta att ett institut ska uppfylla ett särskilt kapitalbaskrav bland annat om det i samband med en utvärdering av institutet bedöms nödvändigt för att täcka risker som institutet är eller kan bli exponerat för. Enligt betänkandet ska bedömningen av om ett institut ska ha ett särskilt kapitalbaskrav, liksom i dag, ta sin utgångspunkt endast i risker som institutet är exponerat för.

Riksbankens bedömning och förslag

Riksbanken tolkar, till skillnad mot utredningen, direktivet som att tillsynsmyndigheter även ska beakta den risk som banken utsätter det finansiella systemet för. Detta skulle innebära att Finansinspektionen kan basera ett särskilt kapitalbaskrav även på den risk som institutet utgör för det finansiella systemet.

Enligt Riksbankens uppfattning är det rimligt att Finansinspektionen, som ska identifiera vilka institut som är systemviktiga och ägna särskild fokus åt dem i sin tillsyn, har möjlighet att hantera de eventuella risker som de systemviktiga instituten anses utgöra. Enligt Riksbankens mening finns det utrymme för en sådan tolkning i direktivet.

Man bör också komma ihåg att institutens riskmodeller normalt sett endast beaktar risken för att institutet självt fallerar. Detta innebär att institutens riskmodeller inte fullt ut beaktar de risker som instituten utsätter det finansiella systemet för. Även om sådana risker kan leda till att institutet självt fallerar handlar de framförallt om vilken effekt institutets fallissemang, eller andra allvarliga problem i institutet, får på det övriga finansiella systemet och på realekonomin. Staten har därför ett intresse av att ge ett systemviktigt institut incitament att sänka den risk som institutet utsätter det finansiella systemet för genom att ge institutet ett högre kapitalkrav.

För att ett institut ur ett samhällsekonomiskt perspektiv ska vara tillräckligt kapitaliserat behöver det ett kapital som täcker både de risker som institutet är utsatt för (risken för fallissemang) och den risk det utgör för det finansiella systemet och den reala ekonomin (effekten av fallissemang). Riksbanken anser att artikel 97 m.fl. i direktivet syftar till att hantera båda dessa aspekter på risk. Se bifogat appendix för en vidare utveckling av Riksbankens syn på direktivets innebörd.

Riksbanken noterar också att Europeiska bankmyndigheten (EBA) har tolkat direktivet som att tillsynsmyndigheter, inom ramen för utvärderingsprocessen, ska säkerställa att institut har tillräckligt med kapital för att täcka även de risker som institutet utgör för det finansiella systemet.⁴

Sammanfattningsvis menar Riksbanken att ett instituts systemviktighet ska beaktas vid bedömningen av vilket kapital det måste hålla. Finansinspektionen bör också i sina beslut redovisa hur de har beaktat institutens systemviktighet (eller avsaknad av en sådan systemviktighet) vid bedömningen av vilket kapital instituten behöver hålla.

⁴ <http://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/supervisory-review-and-evaluation-srep-and-pillar-2>.

■ Det Riksbanken har anfört i det föregående om kapitalbaskravet gäller även för likviditetskrav och övriga tillsynskrav.

SÄRSKILT KAPITALBASKRAV OCH TRANSPARENS

Utredningens förslag

I betänkandet förs inte något resonemang om huruvida instituten och Finansinspektionen ska vara skyldiga att offentliggöra det särskilda kapitalbaskravet. Betänkandet tar heller inte upp hur ett sådant krav förhåller sig till förordningens reglering om att instituten ska offentliggöra information som är av betydelse för bedömningen av deras riskprofil eller skyldigheten att offentliggöra kurspåverkande information enligt lagen om värdepappersmarknaden.

Riksbankens bedömning och förslag

Riksbanken anser att institutens eventuella särskilda kapitalbaskrav ska vara känt för att marknadsaktörer ska kunna få en fullständig bild av ett instituts riskprofil. Det har blivit ännu viktigare genom införandet av buffertkraven. Utredningen anger att kapitalbuffertar ska placeras över eventuella särskilda kapitalbaskrav. Detta innebär att man för att kunna bedöma om en bank uppfyller buffertkravet måste känna till bankens eventuella särskilda kapitalbaskrav. I synnerhet gäller att om inte marknadsaktörerna vet hur stort kapital som instituten ska ha utöver minimikraven kommer det inte att vara möjligt att bedöma vid vilken kapitalnivå instituten kommer att bli föremål för restriktioner för exempelvis utdelningar eller räntebetalningar på primärkapitaltillskott. För att marknadsaktörer ska kunna göra den bedömningen, vilket är nödvändigt för att marknadsdisciplinen ska fungera, måste det särskilda kapitalbaskravet vara offentligt. Emellertid specificerar varken direktivet eller utredningen huruvida transparens ska råda. Riksbanken vill dock se tydliga och offentliga beslut om särskilda kapitalbaskrav. Därför anser Riksbanken att det vore önskvärt att införa ett krav i svensk lagstiftning på att Finansinspektionen offentliggör beslut om särskilda kapitalbaskrav.

En sådan lagstiftning skulle vara en naturlig fortsättning på en redan påbörjad utveckling mot större transparens för särskilda kapitalbaskrav. Exempelvis har Finansinspektionen publicerat effekterna av det särskilda kapitalbaskravet på enskilda banker i samband med införandet av golvet för riskvikter för bolån.⁵ Riksbanken välkomnar Finansinspektionens strävan att belysa dessa effekter inom tillsynsmyndigheternas översyn och utvärdering och mot den bakgrunden vore det naturligt med ytterligare steg mot ökad transparens kring särskilda kapitalbaskrav.

Vidare anser Riksbanken att Finansinspektionen ska begära av instituten att de offentliggör information om resultaten av institutens interna bedömningar av kapitaltäckningen. Detta är i enlighet med artikel 438 b i förordningen, som anger att instituten, på den relevanta behöriga myndighetens begäran, ska offentliggöra information om resultatet av institutets interna bedömning av kapitaltäckningen. Detta inkluderar sammansättningen av de extra kapitalbaskraven grundad på det översynsförfarande som avses i artikel 104.1 i direktivet.

Slutligen ska institut, enligt artikel 431.3 i förordningen, offentliggöra den information som krävs för att ge marknadsaktörer en heltäckande bild av deras riskprofiler. Enligt Riksbanken medför detta krav att instituten ska publicera såväl det

⁵ *Riskviktsgolv för svenska bolån*, Finansinspektionen, maj 2013.

kapitalbehov som Finansinspektionens gransknings- och översynsförfarande resulterat i som ett eventuellt beslut om särskilt kapitalbaskrav.⁶

TILLÄMPNING AV TILLSYNSÅTGÄRDER PÅ INSTITUT MED LIKARTADE RISKPROFILER

Enligt artikel 97 i direktivet ska den behöriga myndigheten granska de styrformer, strategier, processer och rutiner som instituten har infört för att följa direktivet och utvärdera bland annat risker som instituten är eller kan komma att bli exponerade för. I artikel 103 beskrivs en situation där tillsynsmyndigheterna, enligt artikel 97, slår fast att institut med liknande riskprofil är eller kan bli exponerade för liknande risker eller utgöra liknande risker för det finansiella systemet. Artikel 103 anger att i en sådan situation kan tillsynsmyndigheterna tillämpa översyns- och utvärderingsprocessen i artikel 97 på ett likartat eller identiskt sätt för dessa institut. Medlemsstaterna ska därför se till att de behöriga myndigheterna har de rättsliga befogenheter som krävs för att ålägga krav i enlighet med direktivet och förordningen på dessa institut på ett likartat eller identiskt sätt, särskilt tillsynsbefogenheter enligt artiklarna 104–106.

Utredningens förslag

Utredningen konstaterar att inget i svensk rätt hindrar Finansinspektionen att fatta identiska eller likartade beslut om ingripande och att artikel 103 närmast framstår som ett förtydligande om att behöriga myndigheter ska ha möjlighet att göra sådana likartade bedömningar.

Riksbankens bedömning och förslag

Riksbanken känner sig inte övertygad om utredningens slutsatser och anser att principen i artikel 103 i direktivet tydligare bör komma till uttryck i svensk rätt, inte minst eftersom den är kopplad till ingripanden mot instituten.

Bestämmelsen i exempelvis 2 kap. 2 och 3 §§ förslaget till lag om tillsyn över institut och värdepappersinstitut förutsätter nämligen, i linje med gällande rätt, att det görs en individuell bedömning av institutets riskhantering etcetera eller av nödvändigheten att för just det institutet påföra ett särskilt kapitalbaskrav. Som Riksbanken tolkar bestämmelserna i artikel 103 syftar de till att klargöra att det inte är nödvändigt att, inför ett eventuellt kapitalpåslag, i detalj analysera institutens interna modeller eller hur deras riskhanteringssystem är uppbyggda om institut med liknande riskprofil är utsatta för eller utgör liknande risker för det finansiella systemet. (Detta utesluter dock inte att tydliga skillnader mellan instituten ändå beaktas.) Denna tolkning bör komma till uttryck i motiven.

FÖRHÅLLET MELLAN BUFFERTARNA OCH DET SÄRSKILDA KAPITALBASKRAVET

Det är inte tydligt i direktivet huruvida medlemsstaterna får införa ett särskilt kapitalbaskrav för risker som kan hanteras av bufferten för systemviktiga institut och

⁶ Detta fungerar redan i Danmark där bankerna sedan 2010 är ålagda att redovisa sina särskilda kapitalbaskrav.

■ systemriskbufferten eller om dessa buffertkrav⁷ bara ska åläggas institut som inte har ålagts ett särskilt kapitalbaskrav.

Utredningens förslag

I utredningens betänkande framgår inte heller tydligt hur det särskilda kapitalbaskravet förhåller sig till buffertkraven.

Riksbankens bedömning och förslag

Som bestämmelsen i 2 kap. 2 § förslaget till lag om tillsyn över kredit- och värdepappersinstitut har utformats drar Riksbanken närmast slutsatsen att det särskilda kapitalbaskravet ska avse andra risker än de som omfattas av förordningen och buffertkraven. Det är dock inte tydligt och betänkandet behandlar inte denna fråga särskilt.

Eftersom ett särskilt kapitalbaskrav är ett för instituten ingripande beslut, anser Riksbanken att principen för användandet av särskilda kapitalbaskrav bör vara tydlig. Riksbanken anser att en rimlig tolkning är att särskilda kapitalbaskrav bara ska omfatta sådana risker eller riskelement som inte omfattas eller täcks fullt ut av förordningen eller buffertkraven. (Se artikel 104.1 a och 104.2 b i direktivet; jämför artikel 133.12 e.) Ett exempel på detta är om förordningen och buffertkraven inte är tillräckliga för att fullt ut täcka de risker som ett institut är utsatt för eller som ett institut utsätter systemet för. I sådana fall bör tillsynsmyndigheter kunna ålägga institutet ett särskilt kapitalbaskrav.

SÄRSKILT KAPITALBASKRAV OCH KAPITALBASENS SAMMANSÄTTNING

Det sägs inte uttryckligen i direktivet om ett beslut om särskilda kapitalbaskrav kan innehålla krav på slag av kapital.

Utredningens förslag

Enligt utredningens förslag ska beslut om särskilda kapitalbaskrav innehålla krav både på belopp och på slag av kapital.

Riksbankens bedömning och förslag

Riksbanken välkomnar utredningens förslag och anser att det är förenligt med direktivet. Riksbanken anser att det är viktigt att Finansinspektionen kan ställa krav på slag av kapital. Olika risker kan behöva täckas med skilda typer av kapital. Om Finansinspektionen inte får ställa krav på typen av kapital kan det kapital som instituten har, för att möta sina risker, komma att vara otillräckligt.

SYSTEMRISKBUFFERTENS SYFTE

Direktivet anger i artikel 133.1 att systemriskbuffertens syfte är att förhindra och minska långsiktiga strukturella systemrisker eller makrotillsynsrisker som inte omfattas av förordningen, som innebär en sådan risk för störningar av det finansiella systemet som kan få allvarliga negativa effekter på det finansiella systemet och den reella ekonomin i en viss medlemsstat. Direktivet anger också att en systemriskbuffert

⁷ Riksbanken bedömer att kapitalkonserveringsbufferten och den kontracykliska kapitalbufferten inte är problematiska i detta avseende.

■ ska gälla alla institut, eller en eller flera delmängder av dessa institut, för vilka myndigheterna i den berörda medlemsstaten är behöriga (artikel 133.9).

Utredningens förslag

Utredningen har gjort tolkningen att systemriskbufferten är ett brett instrument som kan användas för att stärka motståndskraften hos den finansiella sektorn, eller delar av den, mot finansiella störningar som kan uppkomma av strukturell systemrisk. Vidare gör utredningen tolkningen att systemriskbufferten inte tar sin utgångspunkt i enskilda systemviktiga institut. Istället är systemriskbufferten, enligt utredningen, ett bredare instrument som ska tillämpas på hela finanssektorn eller delar av den (s. 201). När det gäller vilken typ av strukturella systemrisker som systemriskbufferten är avsedd att användas för ger utredningen exempel från ESRB:s rekommendation om delmål och instrument för makrotillsyn i EU-länderna.⁸ Exempelen är systemrisker som kan uppstå till följd av förändringar i lagstiftning och redovisningsstandarder, cykliska spridningseffekter från realekonomin, ett stort finansiellt system i förhållande till BNP eller finansiella innovationer som ökar komplexiteten.

Utredningen diskuterar även systemriskbuffertens förhållande till kapitalbuffertarna för systemviktiga institut. I de fall där systemriskbufferten tillämpas på exponeringar i andra medlemsstater bör det enligt utredningen vara möjligt att som motiv för en systemriskbuffert åberopa ett instituts systemviktighet, även om detta normalt ska omhändertas genom det kapitalkrav som följer av kapitalbuffertarna för systemviktiga institut. Utredningens motivering till detta är att i dessa fall ska endast den högsta av systemriskbufferten och kapitalbuffertarna för systemviktiga institut tillämpas.

Detta kan uppfattas som att utredningen anser att systemriskbufferten i vissa fall ska kunna användas för att motverka sådana risker som systemviktiga institut utgör för det finansiella systemet.

I författningskommentarerna gör utredningen däremot ett uttalande som ger utrymme för en annan tolkning. Där skriver utredningen att systemriskbufferten kan tillämpas på den finansiella sektorn som sådan, dvs. alla institut, eller på en eller flera grupper av institut som uppvisar liknande riskprofiler i sin affärsverksamhet. Utredningen menar att detta innebär att systemriskbufferten kan tillämpas på institut som har liknande exponeringar, antingen mot en ekonomisk sektor i det egna landet eller mot en geografisk sektor med finansiell oro, och som enligt utredningen därmed utsätter sig för liknande typer av risker.

I författningskommentarerna lägger alltså utredningen tyngdpunkten på de risker som instituten utsätter sig för. Sådana risker som systemviktiga institut utgör för det finansiella systemet nämner däremot utredningen inte alls i förslaget till lag om kapitalbuffertar eller i författningskommentarerna.

Riksbankens bedömning och förslag

Riksbanken tolkar direktivet som att systemriskbuffertens syfte är att motverka alla typer av strukturella systemrisker så länge som de innebär en sådan risk för störningar av det finansiella systemet som kan få allvarliga negativa effekter på det finansiella systemet och realekonomin i den egna medlemsstaten (artikel 133.1.). Detta inkluderar både strukturella systemrisker som ett institut är utsatt för och

⁸ ESRB:s rekommendation av den 4 april 2013 om makrotillsynspolitikens mellanliggande mål och instrument (ESRB/2013/1), EUT C 170, 15.6.2013.

strukturella systemriskerna som ett institut utsätter det finansiella systemet och realekonomin i den egna medlemsstaten för. Den senare typen av systemriskerna är de som normalt förknippas med systemviktiga institut. I synnerhet förknippas dessa systemriskerna med nationellt systemviktiga institut eftersom de fokuserar på konsekvensen i den egna medlemsstaten om risken skulle realiseras (det vill säga om institutets skulle falla eller om andra allvariga problem skulle uppstå i institutet).

Riksbanken anser därför att systemriskbufferten även ska kunna användas för att motverka sådana risker som systemviktiga institut utgör för det finansiella systemet och för realekonomin. Mer specifikt anser Riksbanken att systemriskbufferten ska användas för att motverka sådana risker om de inte täcks fullt ut av kapitalbufferterna för systemviktiga institut. Kapitalbufferten för globalt systemviktiga institut är begränsad till 3,5 % och kapitalbufferten för andra systemviktiga institut är begränsad till 2 %. Systemriskbufferten kan däremot sättas till högre värden. Därför bedömer Riksbanken att det finns fall när kapitalbufferterna för systemviktiga institut inte är tillräckliga för att täcka de risker som systemviktiga institut utgör och då bör systemriskbufferten användas som ett komplement.

Sammanfattningsvis anser Riksbanken att det bör klargöras dels att systemriskbufferten får användas för systemriskerna som institut är utsatta för, dels att systemriskbufferten i vissa fall kan användas för att förstärka bufferterna för systemviktiga institut och därmed motverka sådana risker som systemviktiga institut utgör.

OLIKA SYSTEMRISKBUFFERTAR PÅ OLIKA INSTITUT

Direktivet föreskriver att en systemriskbuffert får införas för den finansiella sektorn eller för en eller flera delar av denna sektor. Vidare fastställer direktivet att olika systemriskbuffertkrav får införas för olika delar av den finansiella sektorn (artikel 133.9).

Utredningens förslag

I utredningens förslag anges att Finansinspektionen i lag ska ges rätt att, med de begränsningar som fastslås i direktivet, besluta om *en* systemriskbuffert och ange vilka institut och geografiska exponeringar som *den* ska gälla för efter samråd med Riksbanken. I 4 kap. 1 § förslaget till lag om kapitalbuffertar får Finansinspektionen besluta *att institut* ska ha en systemriskbuffert. Samma formulering används i författningskommentarerna. Direktivets bestämmelse om att olika systemriskbuffertkrav kan tillämpas på olika institut samtidigt tas inte upp varken under utredningens överväganden eller under utredningens förslag.

Riksbankens bedömning och förslag

Riksbanken menar att direktivet är tydligt med att olika systemriskbuffertkrav får införas för olika delar av den finansiella sektorn. Riksbanken anser att det är viktigt att det i lagen om kapitalbuffertar klart framgår att Finansinspektionen har möjlighet att fatta beslut om olika systemriskbuffertkrav för olika delar av den finansiella sektorn eftersom olika institut kan utsätta systemet för olika risk eller vara utsatta för olika systemriskerna. Därför bör detta förtydligas i förslaget till lag om kapitalbuffertar.

■ ERKÄNNANDE AV ANDRA MEDLEMSSTATERS SYSTEMRISKBUFFERTAR

Enligt direktivet får andra medlemsstater erkänna ett systemriskbuffertvärde som fastställts och tillämpa det buffertvärdet för nationellt auktoriserade institut för exponeringar i den medlemsstat som fastställt det buffertvärdet (artikel 134.1).

Utredningens förslag

Utredningen anger i förslaget till lag om kapitalbuffertar och i författningskommentarerna att institut i Sverige kan åläggas att för sina exponeringar inom EES tillämpa den systemriskbuffert som beslutats av ansvariga myndigheter i dessa länder.

Riksbankens bedömning och förslag

Varken direktivet eller utredningen specificerar närmare vilka utländska systemriskbuffertvärden som får tillämpas för vilka nationellt auktoriserade institut.

Det är till exempel oklart vad som krävs för att Finansinspektionen ska få tillämpa ett systemriskbuffertvärde från en annan medlemsstat på ett nationellt auktoriserat institutets exponeringar i denna andra medlemsstat. En tänkbar tolkning är att det krävs att den andra medlemsstaten har infört ett systemriskbuffertvärde för det nationellt auktoriserade institutets eventuella dotterbolag i den andra medlemsstaten. En annan tänkbar tolkning är att det krävs att den andra medlemsstaten har infört ett systemriskbuffertvärde som gäller hela dess finansiella sektor.

Riksbanken anser att det är viktigt att bestämmelserna om erkännande av andra medlemsstaters systemriskbuffertar kan användas i praktiken. Enligt Riksbankens bedömning bör det därför regleras i lagstiftningen vilka utländska systemriskbuffertvärden som får erkännas av nationella myndigheter och tillämpas för vilka nationellt auktoriserade institut.

BERÄKNING AV SYSTEMRISKBUFFERTEN

Utredningens förslag

Avseende beräkningen av systemriskbufferten har utredningen tolkat artikel 133.3 i direktivet så att bufferten ska uppgå till en viss procentsats av det riskvägda exponeringsbeloppet. Vidare har utredningen inte tagit ställning i frågan om hur en exponerings geografiska hemvist ska fastställas.

Betänkandet sammanfattar innehållet av artikel 133.11–14 i direktivet där det framgår vilka processer som ska följas av behöriga myndigheter för att fastställa en systemriskbuffert beroende på buffertens storlek och geografiska omfattning.

Riksbankens bedömning och förslag

Riksbanken delar utredningens tolkning avseende beräkningen av systemriskbufferten. Däremot ser Riksbanken behov av ytterligare förklaringar av beräkningsmetoden och föreslår att det tydliggörs. Riksbanken anser också att det bör tydliggöras hur en exponerings geografiska hemvist ska fastställas.

Tolkningen av samspelet mellan artiklar 133.11 och 133.13 har en stor betydelse för behöriga myndigheters valmöjligheter angående bufferten. Riksbanken bedömer att

valen i artiklar 133.11 och 133.13 är kompletterande, det vill säga en systemriskbuffert på upp till 3 procent kan tillämpas på samtliga exponeringar inom andra medlemsstater samtidigt som, efter den 1 jan 2015, en buffert på 5 procent tillämpas på svenska och tredje lands exponeringar. Riksbanken har inga synpunkter på utredningens formulering för införandet av dessa artiklar i 4 kap. 3-7 §§ i förslag till ny lag om kapitalbuffertar men anser att beskrivningen i betänkandet bör tydliggöras.

VAL AV MYNDIGHETER

Utredningens förslag

Utredningen tar sin utgångspunkt i Finanskriskommitténs slutsatser om ny struktur för makrotillsynsåtgärder och föreslår att Riksbanken ska ges uppdraget att på nationell nivå fastställa nivån på den kontracykliska kapitalbufferten efter samråd med Finansinspektionen. Vidare föreslår utredningen att Finansinspektionen ska övervaka att den institutspecifika kontracykliska kapitalbufferten tillämpas i enlighet med bestämmelserna. Utredningen anser också att Finansinspektionen bör utses som ansvarig myndighet för tillämpning av övriga kapitalbuffertar, det vill säga kapitalbuffertarna för systemviktiga institut och systemriskbufferten. Beslut om dessa ska enligt utredningen fattas efter samråd med Riksbanken.

Riksbankens bedömning och förslag

Regeringen har i ett pressmeddelande meddelat att den har för avsikt att föreslå att Finansinspektionen får det huvudsakliga ansvaret för de verktyg som finns för att främja finansiell stabilitet.⁹ Detta medför att förutsättningarna för utredningens förslag kring valet av myndighet har förändrats. Riksbanken ser därför ingen anledning att vidare kommentera utredningens förslag kring val av ansvarig myndighet för de olika kapitalbuffertarna.

Riksbanken delar utredningens och Finanskriskommitténs bedömning att det, oavsett vilken myndighet som ansvarar för verktygen, kommer att vara viktigt att ta tillvara den andra myndighetens infallsvinkel och kunskaper. Den europeiska systemrisknämnden (ESRB) betonar även i en rekommendation att medlemsstater bör, om en enda institution utses som makrotillsynsorgan, inrätta former för samarbete mellan alla myndigheter vars åtgärder har en betydande inverkan på den finansiella stabiliteten.¹⁰

Mot bakgrund av vad ESRB rekommenderar, Riksbankens ansvar för finansiell stabilitet enligt Riksbankslagen och den sakkunskap som Riksbanken besitter, anser Riksbanken att det är viktigt att det finns ett väl fungerande samråd mellan myndigheterna när det gäller makrotillsynsverktygen, särskilt de cykliska. Det naturliga är därför att beslut kring användning av verktygen bör fattas av Finansinspektionen efter samråd med Riksbanken. Riksbanken kan i det här sammanhanget konstatera att det enligt gällande rätt redan finns goda förutsättningar till samråd i frågor som berör betalningssystemets stabilitet, ett område som omfattar även makrotillsynen.¹¹ Samrådet sker idag frekvent såväl ad

⁹ *Ett förstärkt ramverk för finansiell stabilitet*, Finansdepartementet, augusti 2013.

¹⁰ Europeiska systemrisknämndens rekommendation av den 22 december 2011 om de nationella myndigheternas mandat för makrotillsyn (ESRB/2011/3)

¹¹ Lagen (1998:1385) om Sveriges riksbank, förordning (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen.

■ hoc som systematiserat enligt särskilda överenskommelser (s.k. memorandum of understanding).¹² Om förutsättningarna för samråd är tillräckliga avseende framförallt de cykliska makrotillsynsinstrumenten behöver dock utredas. Riksbanken välkomnar därför att regeringen i sin avsiktsförklaring föreslår att beslutsordningen kring de cykliska instrumenten analyseras vidare.

På direktionens vägnar:

Stefan Ingves

Kerstin Haglund

I beslutet har deltagit: Stefan Ingves (ordförande), Kerstin af Jochnick, Karolina Ekholm, Martin Flodén, Per Jansson och Cecilia Skingsley.

Föredragande har varit Lena Strömberg

¹² *Överenskommelse mellan Finansinspektionen och Riksbanken rörande ett samverkansråd för makrotillsyn, januari 2012.*

APPENDIX

Införande av kapitalbuffertarna

I de artiklar som ska gälla redan från det att direktivet träder ikraft – artikel 129 om kapitalkonserveringsbufferten, artikel 130 om den institutsspecifika kontracykliska kapitalbufferten och artikel 133 om systemriskbufferten – finns det bestämmelser som hänvisar direkt till bestämmelserna om utdelningsrestriktioner etcetera i artikel 141.2 och 141.3. Dessa bestämmelser hänvisar sedan vidare till övriga punkter i artikeln. Det talar för att utdelningsrestriktionerna bör kunna tillämpas från den tidpunkt buffertarna införs.

När det gäller kapitalkonserveringsbufferten och den kontracykliska kapitalbufferten anser Riksbanken att syftet med den bestämmelse som utredningen hänvisar till för sin bedömning (artikel 160.5) är att upplysa om att de kapitalbevarande åtgärderna ska tillämpas på de buffertkrav som gäller enligt direktivets övergångsbestämmelser och inte på de värden som gäller när bestämmelserna är fullt ut införda. De syftar alltså inte till att utesluta att de kapitalbevarande åtgärderna får tillämpas om medlemsstaterna inför buffertarna i en snabbare takt än den direktivet anger. Bestämmelsen i artikel 160.5 bör dessutom läsas ihop med bestämmelsen i artikel 160.6. Det betyder att om en medlemsstat väljer att införa en kortare övergångsperiod än i direktivets artikel 160.2–4, träder, vid en läsning av direktivbestämmelserna, de nationella kraven in istället för kraven som ställs i artikel 160.2–4. Denna bestämmelse talar alltså snarare för att både bestämmelserna om utdelningsbegränsningar etcetera och den om kapitalkonserveringsplan ska tillämpas när buffertarna införs oavsett tidpunkt.

Särskilt kapitalbaskrav och systemrisker

Enligt artikel 97 (och 98) i direktivet ska den behöriga myndigheten granska de styrformer, strategier, processer och rutiner som instituten har infört för att följa direktivet och utvärdera bland annat

1. risker som instituten är eller kan komma att bli exponerade för
2. risker som ett institut utgör för det finansiella systemet (enligt kriterier beslutade av EBA).

På grundval av denna översyn och utvärdering ska de behöriga myndigheterna fastställa om

1. de styrformer, strategier, processer och rutiner som institutet infört för att följa direktivet
2. den kapitalbas och likviditet de förfogar över

är tillräckliga för att säkerställa en sund hantering och täckning av de risker som de är exponerade för (*sound management and coverage of their risks*).¹³

¹³ Notera skillnaden mellan den engelska utgåvan av direktivet (*coverage of their risks*) och den svenska översättningen (*täckning av de risker som de är exponerade för*). Riksbanken betraktar detta som en felaktig översättning. Det är därför bättre att ta fasta på formuleringen i den engelska utgåvan.

■ Av artikel 97 följer alltså sammanfattningsvis att en tillsynsmyndighet vid bedömningen av om ett institutets kapital är tillräckligt stort i förhållande till dess risker ska ta hänsyn till även det kapitalpåslag som kan vara motiverat av den risk som institutet utgör för det finansiella systemet. Huruvida institutet anses ha för litet kapital i förhållande till de risker som det är utsatt för eller de risker som institutet utgör saknar betydelse om det samlade kapitalet är för litet. Det viktiga är att institutets systemviktighet beaktas vid bedömningen av dess samlade kapitalbehov. Ytterligare stöd för denna bedömning finns i artikel 103 i direktivet.

Artikel 104 i direktivet anger vilka åtgärder och tillsynsbefogenheter tillsynsmyndigheterna ska ha vid tillämpningen av bland annat artiklarna 97, 102 och 103. Dit hör att kräva

1. att instituten har en kapitalbas som anges i bestämmelserna om buffertkraven och i förordningen avseende riskelement och risker som inte täcks av artikel 1 i den förordningen
2. förändringar av styrformer etcetera.

Av artikel 104.2 framgår att ett kapitalbaskrav ska åläggas bland annat åtminstone när risker eller riskelement inte täcks av buffertkraven eller av förordningen.

Eftersom ett instituts systemviktighet ska beaktas vid bedömning av styrformer och kapital enligt artikel 97 bör alltså tillsynsmyndigheten också ha befogenhet att vidta åtgärder mot institut som är systemviktiga.

Artikel 104.3 anger att vid fastställandet av en lämplig kapitalbasnivå på grundval av den översyn och utvärdering som genomförs enligt bland annat artiklarna 97 och 98 ska de behöriga myndigheterna bedöma om ett kapitalbaskrav utöver kapitalbaskravet måste åläggas *för att täcka risker som ett institut är eller kan bli exponerat för*. Dit hör bland annat

1. resultatet av institutets egen kapitalutvärdering;
2. ett instituts styrformer etcetera
3. resultatet av den översyn och utvärdering som genomförs i enlighet med artikel 97 eller 101
4. bedömningen av systemrisker.

Enligt betänkandet följer det av denna bestämmelse att tillsynsmyndigheterna ska bedöma vilken risk ett institut är exponerat för (s. 347 f). Enligt Riksbankens bedömning ska emellertid bestämmelsen i denna artikel läsas ihop med bestämmelserna i artiklarna 97, 98 och 103. Som har nämnts i det föregående menar Riksbanken att hänvisningen till de risker som instituten är utsatta för inte utesluter att ett instituts systemviktighet beaktas vid bestämmandet av kapitalkravet.