

Finansdepartementet
Finansmarknadsavdelningen

103 33 STOCKHOLM



SVERIGES RIKSBANK
SE-103 37 Stockholm
(Brunkebergstorg 11)

Tel +46 8 787 00 00
Fax +46 8 21 05 31
registratorn@riksbank.se
www.riksbank.se

DNR 2005-1420-STÅ

■ **Yttrande över remiss om Finansdepartementets promemoria om nya kapitaltäckningsregler (Fi2005/6495)**

2006-03-23

ESTABLISHED 1668

SAMMANFATTNING

Riksbanken välkomnar i stort förslaget till nya kapitaltäckningsregler eftersom de möjliggör en effektivare koppling mellan institutets risk och dess kapitalkrav i enlighet med Basel II-reglerna. Riksbanken anser dock att Finansinspektionen bör ges tydligare vägledning hur reglerna ska tolkas och användas. Bland annat bör inspektionen ges tydligare mandat att på ett effektivt sätt kunna använda de medel som Basel II:s pelare 2 och EG-direktiven medger.

INLEDANDE SYNPUNKTER

Ett väl utformat regelverk för kapitaltäckning och riskhantering i kreditinstitut är en grundläggande del i det offentliga skyddsnätet på det finansiella området och därför en avgörande förutsättning för att Riksbanken ska kunna uppfylla sin lagstadgade uppgift att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende. Finansdepartementets promemoria, som har sitt ursprung i Basel II-överenskommelsen och innebär att två EG-direktiv – kreditinstitutsdirektivet och kapitalkravsdirektivet – genomförs i svensk rätt, föreslår nya kapitaltäckningsregler. Utformningen av förslagen är därför av central betydelse för Riksbanken.

Enligt Riksbanken bör två principer vara vägledande vid genomförandet av direktiven. Den ena, och kanske viktigaste, principen bör vara att regleringen ska värna stabiliteten i det finansiella systemet. Den andra principen bör vara att så långt som möjligt undvika speciella svenska regler. Därigenom främjas en effektiv inre marknad för finansiella tjänster. Det innebär bland annat att direktivens grundregler i första hand bör gälla i de fall det finns en valmöjlighet och att nationella undantag bör undvikas. Dessa principer bör vara vägledande i formuleringen av såväl lagtext och förarbeten från lagstiftaren som föreskrifter och allmänna råd från Finansinspektionen.

Riksbanken vill också framhäva vikten av att Finansdepartementet och Finansinspektionen vid genomförandet av direktiven beaktar hur motsvarande genomförande sker i

■ våra grannländer. Flera av bankerna i Sverige är även aktiva i vårt närområde och det är viktigt att reglerna inte mer än nödvändigt skiljer sig åt mellan länderna.

ÖVERGRIPANDE

Riksbanken välkomnar förslaget i stort. Det föreslagna ramverket ökar möjligheterna att på ett effektivt sätt och med mer avancerade metoder mäta och hantera risker i kreditinstitut och värdepappersbolag, vilket torde främja både effektiviteten och stabiliteten i det finansiella systemet. En tydlig fördel med förslaget är att det innebär en mer flexibel reglering där kapitalkravet bättre kan återspegla institutens samlade risker.

Riksbanken stöder också användandet av ramlagstiftning – med långtgående bemyndiganden till Finansinspektionen – för genomförandet av de två EG-direktiven. En mer principiellt hållen ramlag torde vara enklare, stabilare och kräva färre lagändringar i takt med att marknadsomständigheterna förändras.

Konstruktionen med en ramlag innebär dock att det idag är svårt att bedöma det nya regelverkets lämplighet, konsekvenser och effektivitet. En samlad bedömning av förslagets effekter kan tidigast göras när Finansinspektionen har lämnat förslag till sina föreskrifter och allmänna råd.

Samtidigt har Riksbanken förslag till förbättringar på ett antal punkter. Generellt bör Finansinspektionen ges bättre vägledning i lagtexten, författningskommentarerna eller förarbetena. All ramlagstiftning innebär en avvägning mellan hur allmänt formulerad och hur detaljerad lagen ska vara. Regleringen måste vara både tydlig och flexibel. Riksbankens syn är att det nuvarande förslaget är för allmänt hållet. Riksbanken efterlyser därför, i författningskommentarer och förarbeten, tydligare formulerade principer som vägledning för Finansinspektionens arbete och specifikt i utarbetandet av föreskrifter och allmänna råd. Tydlighet är viktigt av åtminstone två skäl.

För det första är tydlighet viktig för rättssäkerheten. Instituterna bör veta i förväg vad som gäller och en domstol måste, i en eventuell tvist, kunna tolka regleringen. Rättssäkerhetsfrågan kompliceras av att Finansinspektionen i sin verksamhet naturligt har – och sedan länge har haft – flera roller eftersom verksamheten innehåller inslag av såväl regelbildning och tillsyn – och därmed kontroll av efterlevnaden av reglerna – som sanktionsmöjligheter. Det är dock viktigt att notera att inspektionens diskretionära utrymme inom alla dessa områden ökar med detta lagförslag. Behovet av tydlighet är därför stort.

För det andra är tydlighet viktigt eftersom det föreslagna ramverket innebär en mer flexibel reglering och en ökad institutspecifik bedömning av de samlade riskerna. Detta ställer ökade krav på tillsynen. Mot denna bakgrund är det enligt Riksbankens bedömning viktigt att ge Finansinspektionen mer explicita mandat att aktivt använda de medel som direktiven förutsätter. För att uppnå regelverkets syfte och för att ge Finansinspektionen tillräckliga möjligheter att bedriva en effektiv tillsyn måste den kommande propositionen tydligare ange att inspektionen får och bör använda ett antal åtgärder och hur inspektionen ska bedriva sitt arbete. Detta gäller speciellt reglerna under Basels pelare 2.

■ SPECIFIKA SYNPUNKTER

Otillräckliga pelare 2-regler

Riksbanken efterlyser klarare och delvis annorlunda regler kring Finansinspektionens möjligheter att använda reglerna under pelare 2 i Basel II-överenskommelsen. Dessa regler, som syftar till att ta hand om risker av allmän natur såsom svaga riskhanterings- och mätningssystem, otillräckligt kapital och koncentrationsrisker, är ett nytt och centralt inslag i kapitaltäckningsreglerna. Det är därför väsentligt att dessa nyheter tydligt kommer till uttryck i lagtext, författningskommentarer och förarbeten. Otydligheten i dessa frågor är en av de största bristerna i förslaget. Enligt Riksbankens uppfattning är det viktigt och dessutom i enlighet med syftet i såväl Basel-överenskommelsen som direktiven att slå fast att åtgärder inom ramen för pelare 2 är ett naturligt inslag i tillsynsmyndigheternas löpande arbete och att dessa diskretionära medel bör användas aktivt. Lagförslaget, tillsammans med förarbeten och författningskommentarer, bör därför ge inspektionen ett uttryckligt mandat att dessa medel både får och bör användas samt sätta upp tydliga och välmotiverade regler för detta. Riksbanken anser att promemorians förslag, med nuvarande skrivning, ger inspektionen alltför otydliga befogenheter och vägledning inom detta område. Därmed riskerar möjligheterna att upprätthålla stabiliteten i det finansiella systemet att försämrast istället för att förbättras.

Riksbanken är positiv till att det i lag slås fast att Finansinspektionen får ålägga ett institut ett högre kapitalkrav än vad som krävs enligt huvudregeln. Detta är en av ytterst få regler som följer direkt av Basels pelare 2.

Enligt Riksbankens mening krävs dock ett antal kompletteringar och preciseringar för att förslaget ska få de effekter som Riksbanken efterlyser och som dessutom avspeglar grundtankarna bakom kreditinstitutsdirektivet – speciellt artikel 136, som är en av de centrala artiklarna för pelare 2.

För det första bör diskussionen bli tydligare kring Finansinspektionens möjligheter till ingripande. Enligt kreditinstitutsdirektivets artikel 136 får den behöriga myndigheten, om institutet inte uppfyller kraven i direktivet, ålägga institutet a) att ha en högre kapitalbas, b) att förstärka de interna styrformerna c) att använda en särskild reserveringspolitik d) att begränsa sin verksamhet och e) att minska sin riskexponering. Promemorian menar att ingripande enligt punkterna b), c), d) och e) i artikeln alla täcks in av bestämmelserna i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, 15 kap. 1 §, där det framgår att Finansinspektionen ska ingripa – genom föreläggande att vidta åtgärd, förbud att verkställa beslut eller anmärkning – om institutet inte följer bland annat lagen och institutets bolagsordning. Slutsatsen är att direktivets bestämmelser i denna del inte kräver någon lagändring. Riksbanken delar bedömningen av de legala förutsättningarna men anser ändå att det vore önskvärt om inspektionen, i förarbetena, kunde få mer vägledning dels genom att ange några exempel på situationer när åtgärderna får, bör eller kanske i några fall ska användas, dels genom att specificera vilka åtgärder som ska prioriteras i olika situationer.

För det andra föreslår Riksbankens en komplettering av både lagtext och författningskommentarer till förslaget till lag om kapitaltäckning och stora exponeringar 2 kap. 2 §. Av kreditinstitutsdirektivets artikel 136.2 framgår att de "behöriga myndigheterna skall

■ ålägga åtminstone de kreditinstitut som inte uppfyller" ett antal krav "ett särskilt krav på kapitalbas utöver" miniminivån "om det inte är troligt att inom rimlig tid styrformer, metoder, mekanismer och strategier förbättras tillräckligt endast genom tillämpning av andra åtgärder." I det svenska lagförslaget står att "Finansinspektionen får ålägga ett institut" ett högre kapitalkrav "om det finns brister i institutets riskhantering" enligt rörelselagarna och om "det inte är troligt att dessa brister rättas till inom rimlig tid".

Förändringen från direktivets "skall ålägga" till lagtextens "får ålägga" kan vara önskvärd då det ger Finansinspektionen en större frihet att bedöma vilka sanktionsåtgärder som är rimligast och effektivast. Riksbanken har inget att erinra mot detta. Samtidigt antyder dock förändringen på ett olyckligt sätt att Finansinspektionen inte ska använda sig av krav på en högre kapitalbas i samma omfattning som det var tänkt enligt Basel II-överenskommelsen och som möjliggörs av kreditinstitutsdirektivet. Detta intryck förstärks av förändringen från direktivets "ålägga åtminstone de kreditinstitut som ..." till lagförslagets "ålägga ett institut". Det torde betyda att Finansinspektionen får tillgripa detta medel *om och bara om* institutet bryter mot kraven. Direktivet anger att ett sådant högre kapitalkrav ska åläggas "åtminstone" de kreditinstitut som inte uppfyller kraven. Direktivet är med andra ord ett minimidirektiv i denna del. Svensk lag får därför tillåta inspektionen att ålägga ett institut ett högre kapitalkrav även om det inte bryter mot de specifika kraven i artikeln, medan detta inte torde vara möjligt enligt promemorian förslag. Intrycket att inspektionen ska tillgripa ett högre kapitalkrav endast i undantagsfall och när andra åtgärder har visat sig otillräckliga förstärks ytterligare av diskussionen i promemorians avsnitt 19.1. Där framhålls att den enda situation då krav på högre kapitalbas kan bli aktuellt är när det finns "sådana brister i organisationen som innebär att instituten inte kan hantera eller täcka sina risker och att det inte är troligt att det sker några förbättringar inom rimlig tid" (sid. 289).

Även om tanken bakom denna tolkning kan vara att övriga brister hos ett institut fångas upp av de kvantitativa kraven och de sanktioner som då blir aktuella menar Riksbanken att detta är en onödig inskränkning av regelverket. Finansinspektionen bör i stället ges befogenhet att aktivt sätta institutspecifika krav på kapitalbaser. Detta är också i enlighet med direktivet där föreläggande om högre kapitalbas specifikt anges som tänkbar åtgärd i flera situationer. I artikel 111.3 anges exempelvis att de behöriga myndigheterna skall "förelägga kreditinstitutet att antingen höja sin kapitalbas eller vidta andra likvärdiga åtgärder" om gränsvärdena för kvalificerade innehav överskrids.

För att understryka vikten av detta nya tillsynsinstrument föreslår Riksbanken därför ett par tillägg. Författningskommentarerna bör kompletteras med tydligare instruktioner till Finansinspektionen där det framgår att högre kapitalkrav ska ses som ett naturligt inslag i tillsynsarbetet och därför **bör** användas om villkoren i 2 § är uppfyllda. Dessutom bör själva lagtexten i 2 kap. 2 § kompletteras med ett andra stycke med följande lydelse:

"Bestämmelsen i första stycket är också tillämplig om Finansinspektionen bedömer att kapitalbasen annars inte avspeglar institutets samlade risker."

För det tredje önskar Riksbanken ett förtydligande i förarbetena avseende frågan av hur begreppet "inom rimlig tid" i 2 kap. 2 § respektive direktivets artikel 136.2 ska tolkas. I den nuvarande författningskommentaren är begreppet utbytt mot "inom överskådlig tid". Det kan på ett olyckligt sätt tolkas som om institutet får lång tid på sig att vidta

■ åtgärder. Riksbanken menar istället att rimlig tid i dessa sammanhang bör tolkas snävt så att krav kan ställas på att instituten snabbt måste förbättra sina styrformer, metoder, mekanismer och strategier. Detta har betydelse eftersom, enligt Riksbankens mening, ett temporärt högre kapitalkrav som träder i kraft med kort varsel kan vara ett effektivt instrument för inspektionen att snabbt framtvunga ett annat beteende i institutet.

För det fjärde föreslår Riksbanken att de villkor som ställs upp i lagens 2 kap. 2 § kompletteras med en referens till bank- och finansieringsrörelselagens 6 kap. 3 §. I kreditinstitutsdirektivet anges att ett åläggande om högre kapitalbas är aktuellt om instituten bryter mot ett antal krav. De relevanta kraven enligt direktivet är bland annat att a) instituten har effektiva styrformer i hela verksamheten, vilket omfattar tydlig organisationsstruktur, väldefinierad ansvarsfördelning, effektiva riskhanteringsmetoder och goda rutiner för intern kontroll (art. 22), b) lämpliga interna kontrollrutiner för stora exponeringar (art. 109), samt c) sunda, effektiva och heltäckande strategier och metoder för att fortlöpande upprätthålla ett tillräckligt internt kapital (art. 123). Enligt lagtexten (2 kap. 2 §) finns motsvarande krav på kreditinstitut i lagen om bank- och finansieringsrörelse 6 kap. 2 och 5 §§. Enligt förslagen till dessa paragrafer ska instituten a) "identifiera, mäta, styra, internt rapportera och ha kontroll över de risker som dess rörelse är förknippad med", b) särskilt se till att de sammantagna riskerna "inte medför att institutets förmåga att fullgöra sina förpliktelser äventyras" och att "det har tillfredsställande rutiner för intern kontroll" (6 kap. 2 §), samt c) ha "skriftliga interna riktlinjer och instruktioner i den omfattning som behövs för att styra rörelsen" (6 kap. 5). Enligt Riksbankens mening är direktivets krav något mer omfattande än lagförslagets, bland annat i kravet på tydlig organisationsstruktur och väldefinierad ansvarsfördelning. Riksbanken föreslår därför att lagförslagets 2 kap. 2 § kompletteras med en referens till rörelselagens paragraf om genomlysning på följande sätt: "Finansinspektionen får ålägga ... om det finns brister i institutets riskhantering enligt 6 kap. 2, 3 och 5 §§ lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse ...". Motsvarande komplettering torde vara lämplig i referensen till lagen om värdepappersrörelse.

Sammantaget är konsekvensen av promemorians förslag att utrymmet för åtgärder under Basels pelare 2 begränsas på ett olyckligt sätt i den svenska lagen. (Se även avsnittet om operativ risk nedan.) Enligt Riksbankens mening bör tvärtom inspektionens möjligheter att vidta pelare 2-åtgärder tydliggöras och understrykas eftersom de fyller en viktig funktion i ramverket för kapitaltäckning. Exempelvis finns det, enligt Riksbanken, åtminstone tre tillfällen då beslut om en högre kapitalbas kan och bör vara befogad enligt pelare 2. Det ena fallet är om de kvantitativa skattningarna inte ger en god bild av den totala risken i banken, till exempel om kreditportföljen inte uppvisar en god diversifiering. Det kan i så fall finnas anledning att sätta ett varaktigt högre kapitalkrav för att täcka in den större risken. Det andra fallet är om det finns organisatoriska problem som påverkar institutets risk. I detta fall kan ett temporärt högre kapitalkrav vara effektivt genom att ge institutet tydliga incitament att snabbt åtgärda problemet. Det tredje fallet rör hanteringen av ränterisker i verksamheter utanför handelslagret. Enligt Basel II bör sådana risker beaktas i kapitalkravet, men det är endast om de är betydande som det finns explicita regler för dem under pelare 1, se kreditinstitutsdirektivets artikel 124.5. I förarbetena skulle dessa exempel kunna användas. Med promemorians lagförslag är det dock tveksamt om ett högre kapitalkrav är tillämpligt trots att det torde vara

■ i överensstämmelse med intentionerna i såväl Basel II-överenskommelsen som kreditinstitutsdirektivet.

Riksbanken anser vidare att regeringen, mot bakgrund av reglernas centrala betydelse för stabiliteten i det finansiella systemet, närmare bör utreda hur inspektionen i ett mer långsiktigt perspektiv ska använda pelare 2-reglerna.

Operativ risk

Riksbanken menar vidare att skrivningarna kring operativ risk bör förändras. Lagförslagen saknar en explicit definition av begreppet och i promemorian finns det åtminstone två olika försök till definition. På sid. 64 framgår det att "andra risker vid sidan av de finansiella riskerna kan samlas under begreppet operativ risk." Denna definition upprepas på sid. 65 där dessa risker i princip kan "sägas utgöra ett samlingsbegrepp för icke-finansiella risker." På samma sida finns en annan och bättre definition som dessutom överensstämmer med kreditinstitutsdirektivets definition i artikel 4.22. Enligt denna är operativa risker "förluster till följd av icke ändamålsenliga eller inte fungerande interna förfaranden, mänskliga fel, system eller yttre händelser, inbegripet rättsliga risker". Enligt Riksbanken är den första definitionen olämplig eftersom det finns risker som varken är finansiella eller operativa, till exempel strategiska risker och anseenderisker. Denna distinktion blir viktig eftersom det i förslaget till lag om kapitaltäckning och stora exponeringar 2 kap. 1 § framgår att institut ska "ha en kapitalbas som motsvarar minst summan av det kapital som krävs för att uppfylla kapitalkraven för kreditrisker, marknadsrisker och operativa risker". Med den första definitionen innebär promemorians förslag därmed att även strategiska risker och anseenderisker ska beräknas med de kvantitativa pelare 1-reglerna. Eftersom dessa risker är genuint svåra att kvantifiera torde det vara bättre att beräkna ett kapitalkrav för dessa risker under pelare 2-reglerna. Problemet förvärras i de fall internmetoden även används för de operativa riskerna. Det är mindre troligt att institutens interna metoder för att skatta operativa risker beaktar till exempel strategiska risker.

Sammantaget kan en konsekvens av promemorians förslag bli att dessa risker inte kommer att beaktas i kapitalkravet, trots att direktivet indikerar att instituten bör beakta alla risker eftersom de ska "upprätthålla internt kapital som till belopp, slag och fördelning ... är tillräckligt för att täcka arten och nivån på de risker som de är, eller kan komma att bli, exponerade för" (artikel 123). Begreppsglidningen strider också mot intentionen i Basel II-överenskommelsen, där tanken är att instituten ska hålla ett kapital som täcker samtliga materiella risker och därmed överstiger vad som anges under pelare 1. Syftet med detta är just att fånga upp bland annat eventuella omedvetna brister i riskhanteringen. Om man tar in dessa risker under samlingsbegreppet operativ risk, för vilket kapitalkravet redan är fastställt, bortfaller behovet av extrakapital, på ett olyckligt och icke avsett sätt. Riksbanken föreslår därför att de alternativa definitionerna tas bort så att den enda definition som kvarstår är den som överensstämmer med direktivets artikel 4.22.

Inhibition av Finansinspektionens beslut

Riksbanken föreslår att det närmare utreds om länsrättens möjlighet att inhibera ett beslut eller en sanktion av Finansinspektionen bör begränsas. Mot bakgrund av att de

■ nya reglerna bör leda till fler korrektiva beslut av inspektionen är det viktigt ur effektivitetssynpunkt att besluten blir verkställbara så tidigt som möjligt. Det vore olyckligt om det dröjer länge från beslut till att åtgärden får effekt. Skyndsamhet är också i överensstämmelse med kreditinstitutsdirektivet som anger att myndigheterna ska kräva att instituten "på ett tidigt stadium vidtar nödvändiga åtgärder" (art. 136.1). Självklart är det viktigt att instituten, även fortsättningsvis, har möjlighet att överklaga ett beslut av Finansinspektionen, men inhihering riskerar att undergräva hela effekten av inspektionens ökade möjligheter till beslut och sanktioner. Denna fråga bör därför utredas närmare. Möjligen kan det finnas anledning att differentiera möjligheten till inhihering beroende på vilken typ av beslut eller sanktion – till exempel tillståndsfrågor respektive åläggande att vidta viss åtgärd – det är frågan om.

Utländska besluts tillämplighet på svenska tillsynsobjekt

Riksbanken föreslår ett förtydligande i lagen med innebörden att ett beslut av en utländsk behörig myndighet att tillåta en koncern att få använda en intern metod för beräkning av vissa risker ska vara bindande både för det svenska dotterinstitutet och för Finansinspektionen i dess institutbaserade tillsyn. Enligt kreditinstitutsdirektivet (artikel 129.2) får ett kreditinstitut under vissa omständigheter och efter ansökan tillämpa egna interna modeller vid beräkning av bland annat kreditrisker. För en koncern ska det vara möjligt att använda samma modell för alla institut som ingår i gruppen och därför kan moderinstitutet – eller dotterföretagen till ett finansiellt holdingföretag gemensamt – ansöka om att få använda en viss modell. Om koncernen är gränsöverskridande är grundtanken att de behöriga myndigheterna ska komma överens om ett gemensamt beslut. Om dessa myndigheter inte kan komma överens inom sex månader ska den behöriga myndighet som ansvarar för den gruppbaseade tillsynen själv besluta om ansökan. Direktivet anger också att sådant beslut "skall erkännas som avgörande och tillämpas av de behöriga myndigheterna i de berörda medlemsstaterna". Av förslaget till lagtext (10 kap. 6 § tredje stycket) framgår att "Beslut som fattas av utländsk behörig myndighet enligt första och andra stycket gäller i Sverige". Riksbankens tolkning av direktivets reglering i detta avseende är att när tillsynsmyndigheten ansvarig för den gruppbaseade tillsynen godkänner en internmodell för hela företagsgruppen så ska beslutet vara bindande både för instituten och för de behöriga myndigheterna i de medlemsländer där företagsgruppen finns representerad. Denna tolkning strider inte mot promemorians skrivning, men eftersom frågan är av stort principiellt intresse bör ett förtydligande göras i lagen. Effekten blir nämligen att en utländsk myndighets förvaltningsbeslut inte bara gäller den gruppbaseade tillsyn som den myndigheten utövar över hela företagsgruppen. Beslutet får verkan även i den tillsyn för vilken Finansinspektionen har ett eget, icke delegeringsbart ansvar beträffande ett enskilt svenskt institut. Riksbanken förordar därför att 10 kap. 6 § tredje stycket i den föreslagna lagen om kapitaltäckning förtydligas enligt följande:

"Beslut som fattas av en utländsk behörig myndighet enligt första och andra stycket blir bindande för Finansinspektionen och för berörda institut som omfattas av beslutet och som står under Finansinspektionens tillsyn."

Riksbanken anser vidare att det är väsentligt att det säkerställs att de olika medlemsländerna införlivar direktivets bestämmelser i detta avseende på ett likformigt sätt. Om

olika länder tolkar direktivet olika i detta avseende riskerar det att försämra såväl stabiliteten i det finansiella systemet som den finansiella integrationen i enlighet med Lissabon-agendan.

Internationellt tillsynssamarbete

Enligt Riksbankens mening bör förslaget bli tydligare i hur det internationella samarbetet mellan tillsynsmyndigheter ska organiseras, speciellt i termer av kapitaltäckningsfrågor. Detta samarbete kommer av flera skäl rimligen att bli allt viktigare under de kommande åren. För det första har allt fler finansiella institut och koncerner under de senaste åren blivit genuint gränsöverskridande med omfattande verksamhet i flera länder och tecken tyder på att denna utveckling kommer att fortsätta. För det andra får tillsynsmyndigheterna en allt viktigare roll genom de nya kapitaltäckningsreglerna. För det tredje sker redan idag en utveckling av tillsynssamarbetet inom EU. Det är viktigt att närmare följa detta arbete. Hur samarbete mellan tillsynsmyndigheter organiseras och fungerar kommer därför att ha stor betydelse både för möjligheten att uppnå Lissabon-agendans mål om en fungerande inre marknad för finansiella tjänster och för möjligheten att säkerställa stabilitet i det finansiella systemet.

Riksbanken föreslår två förtydliganden i avsnittet om delegering i den gruppbaseade tillsynen. För det första bör det i förarbetena tydligare framgå hur delegering av tillsynsuppgifter bör organiseras. Det gäller både när Finansinspektionen delegerar och när den tar emot en delegering. För det andra framgår av förslaget till ny lag om kapitaltäckning och stora exponeringar 10 kap 3 § första stycket (sid. 25) att tillsynsmyndigheterna får "komma överens om att en annan behörig myndighet inom EES än inspektionen skall ansvara för tillsynen". Skrivningen bör istället avslutas med "skall ansvara för tillsynen eller del därav". Detta är en viktig distinktion eftersom det i praktiken kan handla om att lägga ut delar av tillsynen till exempel i likviditetsfrågor i viss valuta till myndigheten i det land där banken hanterar denna likviditet.

Riksbankens föreslår vidare att det närmare utreds om det borde finnas större möjligheter för Finansinspektionen att ingå avtal om samarbete inom detta område till exempel genom ett rambemyndigande. Därigenom skulle ett effektivare tillsynssamarbete kunna främjas.

Det finns också, enligt Riksbankens mening, anledning att tydligare understryka betydelsen av ett nära samarbete med tillsynsmyndigheter även utanför EES och indikera att sådant samarbete ska främjas. Basel II-reglerna är globala och därför kommer ett fungerande samarbete med tillsynsmyndigheter även utanför EES att bli allt viktigare i framtiden. I förslaget till lag om ändring i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse 1 kap 6a § (sid. 59) anges endast översiktligt att Finansinspektionen ska samarbeta "med motsvarande utländska behöriga myndigheter i den utsträckning som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen." Denna svepande skrivning – tillsammans med de knapphändiga författningskommentarerna som i första hand inriktas på informationsutbyte – ger liten vägledning i inspektionens arbete.

Hybridkapital

Riksbanken delar promemorians bedömning att det är olämpligt att i lag definiera vilket hybridkapital som kan tillåtas i det primära kapitalet. En sådan definition i lagen skulle bli otymplig och relativt snart föråldrad. Samtidigt finns det enligt Riksbankens mening anledning att i lagen eller författningskommentarerna etablera vilka principer som ska vara vägledande för om hybridkapitalet ska få räknas in i det primära kapitalet. Den grundläggande principen som bör framhållas är att kapitalet verkligen finns tillgängligt för att täcka förluster – utan föregående konkurs – om en kris inträffar. Detta synsätt överensstämmer också med Baselkommitténs principer. För att upprätthålla stabiliteten i det finansiella systemet behöver Finansinspektionen få vägledning i denna fråga, speciellt eftersom det normalt ligger i en enskild banks intresse att få en så vid definition som möjligt, särskilt om banken befinner sig i finansiellt trångmål.

Stora exponeringar

Riksbanken avstyrker förslaget att behålla Finansinspektionens rätt att medge att ett institut får överskrida gränsvärdena för stora exponeringarna i handelslagret. Om inspektionen ändå även fortsättningsvis får möjlighet att medge sådant undantag, bör den få klara riktlinjer för att sådana medgivanden endast får ske i undantagsfall och endast om kraven är hårda, till exempel att exponeringen är tidsbegränsad, att medgivandet förutsätter extra rapportering och att kapitalkravet annars måste sättas till det fulla värdet av överexponeringen. Redan i samband med att den nuvarande bestämmelsen infördes år 2000 betonade Riksbanken faran med stora exponeringar. Riksbankens åsikt kvarstår. Ett instituts stora exponeringar skapar betydande spridningsrisker. För att säkerställa stabiliteten i det finansiella systemet är det därför av vikt att instituten har rutiner för att kontrollera de stora exponeringarna och att tillsynen av dessa rutiner fungerar effektivt. Problemet förstärks av att vissa risker, till exempel avvecklingsrisker, inte inkluderas i de exponeringar som kräver kapitaltäckning. Förmodligen är det dessutom rimligt att de riktigt stora exponeringarna endast kan hållas av stora institut med större förmåga att absorbera risk. Att medge undantag skapar potentiellt onödiga risker. Ett motiv för att behålla undantagsregeln är påverkan på de svenska institutens konkurrensposition. Enligt Riksbankens mening överväger dock behovet att värna stabiliteten i det finansiella systemet och minska spridningsriskerna. Därför bör undantagsregeln tas bort. Om det inte görs är det enligt Riksbanken centralt att överexponeringarna blir temporära, inte för många och inte för stora.

Godkännande av externt kreditvärderingsinstitut

Riksbanken ifrågasätter promemorians bedömning att Finansinspektionen ska godkänna ett externt kreditvärderingsinstitut som har godkänts av annan behörig myndighet "utan att göra någon egen bedömning av om kraven är uppfyllda" i avsnitt 10.2.2.2 (sid. 161). Enligt artikel 81.3 i kreditinstitutsdirektivet öppnas för en möjlighet att den behöriga myndigheten *får* godkänna ett sådant ratinginstitut i detta fall. Regeringens förslag går därmed längre än vad som krävs av direktivet. Enligt Riksbankens mening bör Finansinspektionen endast godkänna ett ratinginstitut om institutets verksamhet och processer i Sverige inte markant avviker från dem i det land där det godkänts. För att uppnå detta torde Finansinspektionen behöva göra en egen bedömning.

■ Delegering

Riksbankens direktion har utöver de synpunkter som framgår av detta yttrande uppdragit åt chefen för avdelningen för finansiell stabilitet, Martin Andersson, att utforma och ge in ett kompletterande yttrande med synpunkter av mer teknisk natur.

På direktionens vägnar:

Stefan Ingves

Kerstin Alm

I beslutet har deltagit: Stefan Ingves (ordförande), Kristina Persson, Irma Rosenberg, Eva Srejber och Svante Öberg.

Föredragande har varit Jonas Niemeyer.