

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-STA

ESTABLISHED 1668

Remissyttrande med tekniska kommentarer till Finansdepartementets promemoria 2006-03-23 om nya kapitaltäckningsregler (Fi2005/6495)

Riksbankens övergripande och principiellt väsentliga synpunkter på Finansdepartementets promemoria om nya kapitaltäckningsregler framgår av det remissyttrande som har beslutats av Riksbankens direktion. Direktionen har dessutom uppdragit åt mig att utforma och ge in detta kompletterande yttrande med synpunkter av mer teknisk natur.

Synpunkterna i detta yttrande finns samlade i punktform och följer i princip promemorians uppläggning. Rent språkliga kommentarer blandas med några mer innehållsmässiga synpunkter.

Synpunkter och kommentarer

1. Begreppet exponering definieras något olika på olika ställen. I förslaget till ny lag om kapitaltäckning och stora exponeringar 1 kap 1 § punkt 4 (sid. 8) definieras den som "tillgångar i balansräkningen och åtaganden utanför balansräkningen". I avsnitt 10.2.1 (sid. 145) står det "Med en exponering avses ... en tillgång i balansräkningen eller en post utanför balansräkningen". Ett annat uttryck används på sid. 152 under rubriken "Begreppet exponering och exponeringsvärdet" där det står att "Med begreppet 'exponering' avses tillgångar och åtaganden utanför balansräkningen." I avsnitt 15.1.(sid. 227) beskrivs exponeringar på ytterligare ett sätt som "varje tillgångspost och post utanför balansräkningen". Riksbanken skulle förorda mer konsekventa skrivningar.
2. I förslaget till ny lag om kapitaltäckning och stora exponeringar 2 kap 2 § (sid. 11) framgår att Finansinspektionen får kräva ett högre kapital i vissa situationer om det inte är troligt att dessa brister rättas till "inom rimlig tid". I motsvarande ställe i författningskommentarerna är "inom rimlig tid" ersatt med "inom överskådlig tid". Tolkningen av begreppet "rimlig tid" är väsentlig för tillämpningen. Riksbanken efterfrågar därför ett klargörande och anser att det inte är tillräckligt med att försöka förklara "rimlig" med "överskådlig".
3. I förslaget till lag om kapitaltäckning och stora exponeringar, 4 kap. 9 § (sid. 16), som handlar om möjligheterna för en grupp att använda internmetoden för kreditrisk, finns ett par otydligheter. För det första krävs att "Om ett institut använder

denna metod, skall även de övriga institut som ingår i samma koncern som institutet göra det." Enligt Riksbanken mening kan det inte uteslutas att det kan vara lämpligt för ett institut som är dotterbolag att använda metoden även om inte moderbolaget (som kanske finns i ett annat land) gör det. Ett sådant tillstånd bör dock endast medges efter godkännande av inspektionen. Inspektionen bör dessutom vara restriktiv med sådana tillstånd och bland annat kräva att institutet även rapporterar i enlighet med gruppens rapporteringsstandard. Första meningen i 9 § är dessutom underlig eftersom hela kapitlet handlar om andra risker än de som finns i handelslagret.

4. I lagtextförslaget till "ändring i lagen (2004:297) om bank och försäkringsrörelse" 6 kap. 2 § (sid. 57) har ett ord fallit bort. I det nya förslaget står det att "Ett kreditinstitut skall ... och ha kontroll de risker". Det borde stå "ha kontroll över de risker".
5. Under promemorians avsnitt 4.3 (sid. 65) sägs att "Likviditetsrisk är risken för att ett institut inte har tillgång till tillräcklig mängd likvida medel för att t.ex. kunna möta kunders behov." Detta är en missuppfattning av begreppet likviditetsrisk i kapitaltäckningshänseende - Kapitaltäckningsdirektivet har inte ett konsumentperspektiv utan ett stabilitetsperspektiv. En i detta sammanhang bättre beskrivning av likviditetsrisken är att banken inte i alla lägen har/kan komma åt tillräcklig mängd likviditet för att i tid infria sina förpliktelser mot sina motparter. En motpart behöver inte vara en kund och är därför ett vidare begrepp. Regeringens skrivelse innebär därmed en olämplig begränsning.
6. I avsnitt 4.3 bör det även föras en diskussion om ränterisker i bankens hela verksamhet – inte bara i handelslagret. Diskussionen om marknadsrisker (som inkluderar ränterisker) begränsas nu i huvudsak till kortsiktiga exponeringar. Det finns dock även en ränterisk i annan verksamhet – bland annat i kreditportföljen. Enligt Basel II-överenskommelsen bör denna risk täckas in under pelare 2-bestämmelserna och innebär att kapitalbasen bör sättas något högre än vad som anges av pelare 1-reglerna (se även yttrandet från Riksbankens direktion). Detta återspeglas i kreditinstitutsdirektivets artikel 124.5, där det framgår att "De behöriga myndigheternas översyn och utvärdering skall även omfatta kreditinstitutens exponering för ränterisker i samband med andra verksamheter än handel." Om ränterisken i dessa andra verksamheter är stor krävs uttryckligen att Finansinspektionen vidtar åtgärder. Även om denna ränterisk är begränsad kan det finnas anledning för inspektionen att beakta denna risk under pelare 2-reglerna.
7. I inledningen av avsnitt 4.5.1. (sid. 67) refereras till "Baselkommittén (The Committee on Banking Supervision)". Det ska stå: "Baselkommittén (The Basel Committee on Banking Supervision)".
8. I avsnitt 4.7.3, under rubriken "Kapitalkrav för kreditrisker" (sid. 75) beskrivs schablonmetoden och internmetoden. Beskrivningen borde istället indelas i schablonmetoden, den enkla internmetoden och den avancerade internmetoden. Nu blir beskrivningen otydlig och ibland rent felaktig. Ett exempel är att det står att "det är institutens uppskattning av riskparametrarna som avgör ... vilken riskvikt exponeringen skall åsättas och därmed också det riskvägda beloppet". Under den

enkla internmetoden är det bara PD som skattas, medan det är fler parametrar som skattas i den avancerade metoden. Det blir vidare oklart vad som avses med påståendet att "Genom att kapitalkravet i genomsnitt kan förväntas bli lägre för ett institut som använder de mer avancerade metoderna finns också ett inbyggt incitament i regelverket för att övergå till mer riskkänsliga metoder". Syftas här på internmetoderna generellt i förhållande till schablonmetoden eller till den avancerade internmetoden i förhållande till den enkla internmetoden.

9. På sid. 76, stycke 2, framgår att "ett instituts kapitalkrav ska minska i proportion till den risk som har reducerats". Detta är en olycklig formulering eftersom det inte rör sig om ett linjärt förhållande. En tänkbar alternativ formulering är att "ett instituts kapitalkrav ska minska om risken har reducerats".
10. På sid. 77, under rubriken Riskhantering framgår att instituten ska ha "ett internt kapital som är tillräckligt stort i förhållande till de risker de tar." För att undvika missförstånd bör detta omformuleras till "ett internt kapital som är tillräckligt stort i förhållande till de materiella risker de tar."
11. I avsnitt 6.2, under rubriken "interna säkringar (internal hedge)" (sid. 94) används begreppet "komponentriskdelen". Detta begrepp tycks olyckligtvis sakna definition.
12. I slutet på sid. 108 och överst på sid. 109 beskrivs behovet av intern kontroll för att uppnå en effektiv riskhantering. För att uppfylla kreditinstitutsdirektivet är det också viktigt att internkontrollen omfattar kapitalhanteringen.
13. På sid. 129, stycke 7 (avsnitt 8.2.3), står det att "Sammantaget bör således bestämmelserna för hur avsättningar för förluster i förhållande till motsvarande förväntade förluster skall påverka kapitalbasen hanteras i föreskrifter meddelade av regeringen, eller den regeringen bemyndigar." Detta leder till två kommentarer:
 - a. Det är viktigt att Finansinspektionen inom ramen för pelare 2 säkerställer att tillräckliga förlustavsättningar sker så att kapitalbasen speglar det verkliga läget.
 - b. Det är viktigt att både bankerna och inspektionen bevakar "EL-aspekterna" dvs. att förväntade förluster i portföljen täcks dels genom reserver dels genom löpande intäkter.
14. På sid.133, stycke 5 (avsnitt 9.1), konstateras avseende verksamheter inom handelslagret att "de centrala riskkomponenterna i denna verksamhet (är) sådana risker som innefattas i begreppet marknadsrisker", medan man i annan verksamhet behandlar kreditrisker. Av denna beskrivning bör dock framgå att marknadsrisker även finns inom andra områden. T.ex. innehåller kapitalkraven för marknadsrisker också komponenten "specifik risk" som ju kan jämföras med motpartsrisken.
15. I avsnitt 10.3.2, under rubriken "Tillstånd krävs för att få använda internmetoden" (sid.171) står det att: "Varje institut som vill använda internmetoden skall ges ett uttryckligt tillstånd." Formuleringen är olycklig eftersom den implicerar att inget institut kan få avslag på sin ansökan.

16. I avsnitt 10.3.2, i sista stycket under rubriken "Krav på riskklassificeringssystem" (sid. 174), anges vad gäller stresstester att "Testet skall vara lämpligt, tämligen försiktigt och åtminstone beakta effekterna av lättare konjunkturnedgångar". Enligt Riksbankens mening borde det här finnas utrymmer för skarpare och mer tydliga skrivningar. Stresstesterna borde t.ex. beakta många olika scenarier.
17. På sid. 174 under rubriken "Riskkvantifiering" (avsnitt 10.3.2) anges att inspektionen får bestämma vad som räknas som normal betalningsutdräkt för definitionen av fallissemang när det gäller exponeringar mot motparter som är belägna inom samma medlemsstat. För privatpersoner (till slutet av 2011 även mot företag) anges denna till intervallet 90—180 dagar. Riksbanken förordar att betalningsutdräkten fastställs till 90 dagar eftersom allt annat innebär en försvagning jämfört med nuvarande synsätt.
18. På sid.175, stycke 2, står att "Hur det förväntade förlustbeloppet beräknas framgår av bilaga VII, del 1. Där framgår att $EL = PD \times LGD$." Här bör det stå " $EL = PD \times LGD \times EAD$ " eftersom det är frågan om ett belopp och både PD och LGD är procentsatser. Endast om man lägger till EAD (Exposure at Default) blir det ett belopp.
19. På sid.177 (avsnitt 10.3.2) behandlas kortfattat problemen med relationen mellan internmetoden respektive kreditupplysningslagen och personuppgiftslagen, samt att departementet förbereder en promemoria i ämnet. För att bankerna ska kunna säkra en god kreditklassificering är det, enligt Riksbankens mening viktigt att bankerna får tillgång till behövlig information om kunderna. De integritetsbaserade krav som ställs upp i dessa lagar bör kunna säkerställas genom att bankerna åläggs en konfidentiell hantering.
20. Av sista stycket under avsnitt 11.3.2 (sid. 191—192) framgår att "Om ett kreditvärderingsföretag tagit hänsyn till kreditriskreducerande villkor för en tillgång eller ett tillgångsslag som kreditvärderas kommer kreditriskskyddets effekt att beaktas dubbelt om institutet också fick tillämpa bestämmelserna i detta avsnitt" om riskreducering i kapitaltäckningen. Frågan är om detta är en lämplig ordning. Det antyder att kreditriskskyddet är binärt – antingen helt eller inte alls, och tycks bortse från möjligheten till partiella skydd. Det kan ju dels finnas skydd för tillgången innan den kreditriskvärderas, t.ex. ett garantiåtagande men efter det att tillgången köps av en enskild bank kan ju denna skaffa ytterligare skydd, t.ex. i form av ett kreditderivat för den återstående risken.
21. På sid. 197, stycke 4, (avsnitt 12.2) står det att ett institut (vid värdepapperisering) måste ha överfört "en betydande del av sin kreditrisk till tredje man" för att få slippa kapitalkravet. Riksbanken vill betona vikten av att begreppet "betydande del" definieras på ett kvalitativt och strikt sätt.
22. Av sid. 232, stycke 2, (avsnitt 15.2) punkt a) framgår att riskvikten är noll procent för exponeringar mot (vissa) nationella centralbanker. Enligt artikel 113:3 i kreditinstitutsdirektivet ska det dock avse "nationella regeringar eller centralbanker", se även motsvarande punkter c), d) och e) där både centralbanker och nationella regeringar specificeras.

23. Skrivningen i kapitalkravsdirektivet artikel 31 (och promemorians sid. 238 (avsnitt 15.3)) föranleder en tolkningsfråga. Av skrivningen i direktivet framgår att inspektionen kan godkänna att gränserna för stora exponeringar får överskrids under vissa givna villkor. Bland annat gäller (punkten c) att "Om tio eller färre dagar har förflutit efter det att överskottet uppkom, får inte de exponeringar som härrör från handelslagret för kunden eller gruppen av förbundna kunder i fråga överstiga 500 procent av institutets kapitalbas." Under punkten d) anges sedan att "Överskott som har förelegat i mer än tio dagar får inte sammanlagt överstiga 600 procent av institutets kapitalbas." Ska detta tolkas som att man ska tillåta högre överskridande ju längre tiden går? I så fall vill Riksbanken protestera. Den enda rimliga utgångspunkten är att en överexponering måste sjunka över tiden. Riksbanken förordar därför ett klagörande hur direktivet ska tolkas på denna punkt.
24. I förslaget till ny lag om kapitaltäckning och stora exponeringar 8 kap 2 § (sid. 21) framgår att "ett institut skall offentliggöra sådan information som rör dess kapitaltäckning och riskhanteringssystem" (se även avsnitt 16.2 (sid. 241)). Riksbanken delar promemorians bedömning att de detaljerade kraven i kreditinstitutsdirektivets bilaga XII del 2 bättre lämpar sig för föreskrifter än lagstiftning men menar ändå att begreppet riskhanteringssystem är för snävt i förhållande till kraven i direktivet, och föreslår därför följande komplettering: "ett institut skall offentliggöra sådan information som rör dess kapitaltäckning och dess strategier, system och målsättningar för hantering av dess risker och exponeringar".
25. I rutan under avsnitt 17.7 (sid. 267) står det att "Finansinspektionen får ge ett institut tillstånd att räkna med vissa dotterföretag vid beräkning av det sammanlagda kapitalkravet och av om gränsvärdena för stora exponeringar följs" om vissa krav är uppfyllda. Ett av kraven är att "det inte finns några rådande eller förutsebara materiella, praktiska eller rättsliga hinder för att dotterföretaget snabbt skall kunna överföra medel ur kapitalbasen eller återbetala förfallna skulder till moderföretaget." Riksbanken ställer sig frågande till hur det i praktiken i förväg ska kunna bedömas om ett lands myndigheter kan besluta om sådan ring-fencing i ett nödläge?
26. I avsnitt 18.1, andra stycket punkt c (sid. 274) framgår att de behöriga myndigheterna ska utvärdera "stabilitet, lämplighet och tillämpningssätt i fråga om de riktlinjer och förfarande som kreditinstituten genomfört för hanteringen av kvarstående risk i samband med tillämpningen av erkända riskreducerande metoder." Begreppet stabilitet i detta sammanhang behöver förtydligas.
27. Det finns olyckliga skrivningar i promemorian som antyder möjligheter för regeringen att styra inspektionens arbete på en detaljerad nivå. Ett exempel är när promemorian (sid. 275) konstaterar att kreditinstitutsdirektivet innehåller ganska detaljerade regler om hur ofta tillsynen skall ske och vad den skall omfatta och samtidigt hävdar att inspektionens arbetsuppgifter bör framgå av en förordning utfärdad av regeringen.
28. På sid. 279, sista stycket (avsnitt 18.2), framgår "att Finansinspektionen skall samarbeta med motsvarande utländska tillsynsmyndigheter, dvs. behöriga myndigheter, i den utsträckning som följer av kreditinstitutsdirektivet och kapitalkravs-

direktivet." Skrivningen antyder att samarbete endast behövs utifrån dessa direktiv medan det finns tillsyn utanför dessa direktiv som också kräver samarbete.

29. Av förslaget till lag om kapitaltäckning och stora exponeringar 12 kap. 4 § (respektive diskussionen i avsnitt 19.3 (sid. 292)) framgår att Finansinspektionen får besluta att företag under tillsyn, som inte i tid lämnar de upplysningar som föreskrivits, ska betala en förseningsavgift om högst 100 000 kr. Mot bakgrund av att sen informationsgivning kan indikera problem i företaget torde ett maximibelopp 100 000 kr vara väl lågt för att påverka de riktigt stora bankerna. Riksbanken föreslår därför att den maximala avgiften sätts högre.
30. I rutan under avsnitt 20.2 (sid.293) anges kapitalbasens lägsta nivå under åren 2007—2009 för institut som tillämpar internmetoden. I princip innebär det att golvet successivt sänks från 95% 2007 via 90% 2008 till 80% 2009. Presentationen av övergångsreglerna ser tydliga ut men vad händer om en bank inför mer avancerade metoder inom delar – t.ex. olika affärsområden eller geografiska områden – av verksamheten men inte inom alla delar. Hur ska golvet då beräknas? Det vore bra om departementet gav tydligare instruktioner till hur Finansinspektionen ska bedöma dessa fall.

Beslut i detta ärende har fattats av avdelningschef Martin Andersson, avdelningen för finansiell stabilitet, efter föredragning av Jonas Niemeyer.

Martin Andersson