

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 2010-778-STA

ER REF Fi2010/4854

2010-12-17

## Remissyttrande om Ändrade kapitaltäckningsregler (Ds 2010:)

ESTABLISHED 1668

### Stora exponeringar

Riksbanken har inte några grundläggande invändningar mot den föreslagna regleringen av stora exponeringar men däremot vissa, framför allt redaktionella, synpunkter på utformningen av paragrafer i lagen om kapitaltäckning och stora exponeringar (kapitaltäckningslagen).

#### *7 kap. 1 a § kapitaltäckningslagen*

Riksbanken ifrågasätter om 7 kap. 1 a § kapitaltäckningslagen inte ska ges den innebörden att även hänvisningar till värdepappersbolag ska avse dessa utländska motsvarigheter (jfr artikel 107 i direktiv 2006/48/EG och artikel 12 i direktiv 2006/49/EG, i direktivens lydelse enligt direktiv 2009/111/EG). Se även 6 kap. 3 § samma lag som talar om "institut eller motsvarande utländska företag" (jfr artikel 111 i direktiv 2006/48/EG, i dess lydelse enligt direktiv 2009/111/EG).

Ett alternativ är i den/de bestämmelser (3 och eventuellt 4 §§) i lagen där frågan aktualiseras – i linje med kapitaltäckningslagen i övrigt – tala om "institut eller motsvarande utländska företag". Då kan bestämmelsen i 7 kap. 1 a § utgå.

Om bestämmelsen i 7 kap. 1 a § intas i lagen föreslår Riksbanken att den ges följande lydelse: "När ett institut beräknar värdet på sina exponeringar mot ett annat institut enligt detta kapitel, avses med ett institut även motsvarande utländska företag."

#### *7 kap. 3 § kapitaltäckningslagen*

I paragrafen talas omväxlande om "institut eller motsvarande utländskt företag" och "institut" (jämför första och andra meningen). Det vore värdefullt om lagtexten samma begrepp användes i båda meningarna (jämför det som anges i om 7 kap. 1 a § ovan).

### 7 kap. 6 § första stycket 3 kapitaltäckningslagen

Bestämmelsen i 7 kap. 6 § kapitaltäckningslagen syftar till att finansmarknaderna, inklusive den finansiella infrastrukturen, ska kunna fungera väl. Riksbanken anser dock att bestämmelsen skulle vinna i läsbarhet på att ges en annan redaktionell utformning.

Riksbanken föreslår därför att 7 kap. 6 § första stycket 3 kapitaltäckningslagen ges följande lydelse:

”3. exponeringar som uppkommer genom kundaktiviteter, om exponeringarna inte varar längre än från en bankdag till nästa och uppkommer i samband med

a) betalningsöverföring, däribland betaltjänster, clearing och avveckling av valutor, samt korrespondentbanktjänster, eller

b) clearing, avveckling eller förvaring av finansiella instrument,”

### 7 kap. 6 § första stycket 4 kapitaltäckningslagen

I 7 kap. 6 § första stycket 4 kapitaltäckningslagen undantas vissa intradagsexponeringar i samband med utförande av bland annat betaltjänster från regleringen av stora exponeringar. I den remitterade promemorian föreslås att undantaget bara ska gälla om det är ett kreditinstitut som tillhandahåller tjänsten i fråga. I den engelska språkversionen av direktiv 2009/111/EG anges emellertid att undantaget gäller för ”institutions providing those services”. I CEBS riktlinjer för implementeringen av artiklarna 106 (c) och (d) i direktiv 2006/48/EG synes avsikten vara att undantag görs för exponeringar mot tjänstetillhandahållaren oavsett vilken företagstyp det är fråga om. Med den utgångspunkten föreslår Riksbanken att bestämmelsen ges följande lydelse: ”Intradagsexponeringar som uppkommer i samband med tillhandahållande av tjänsten betalningsöverföring, däribland betaltjänster, clearing och avveckling i valutor och korrespondentbanktjänster, om exponeringen är mot den som tillhandahåller tjänsten i fråga.”

Om regeringen inte delar denna bedömning bör i vart fall begreppet kreditinstitut bytas ut mot institut (se definitionen av institut i artikel 4 (6) i direktiv 2006/48/EG).

Riksbanken anser att det är olyckligt att använda ordet pengaöverföring eftersom det lätt kan förväxlas med ordet penningöverföring i betaltjänstlagen.

### **Exponeringar mot värdepapperiseringar**

Bestämmelserna om exponeringar mot värdepapperiseringar (artikel 122a i direktiv 2006/48/EG i dess lydelse enligt 2009/111/EG) införlivas genom en bestämmelse som anger att ett institut får investera i en värdepapperisering bara om originatorn (eller vissa andra) har meddelat att den kommer att behålla ett visst ekonomiskt intresse i värdepapperiseringen. Riksbanken har inte någon invändning mot den valda lösningen. Det kan emellertid inte uteslutas att regleringen får den effekten att institut (och andra företag) som värdepapperiserar, väljer att emittera till andra delar av marknader än de som

omfattas av investeringsbegränsningen (till exempel industriföretag). Även i dessa fall ställs det i och för sig för instituten vissa krav på bland annat informationsgivning till investeraren (artiklarna 122a [6] och [7] i nämnda direktiv). Det krävs emellertid inte att originatorn behåller någon andel i värdepapperiseringen, varför att det alltså kan finnas en risk för att emittenten och investeraren i dessa fall kommer att ha skilda intressen. Enligt Riksbankens mening kan det därför inte uteslutas att den föreslagna regleringen inte fullt ut hanterar de problem som delvis orsakade den finansiella krisen. Riksbanken anser därför att det är viktigt att följa värdepapperiseringsmarknadens utveckling och vara vaksam på eventuella trender som kan påverka den finansiella stabiliteten.

Enligt den föreslagna 7a kap. 8 § kapitaltäckningslagen får Finansinspektionen under perioder av allmänna likviditetsstörningar upphäva de krav som ställs i 1 och 4 §§ samma lag som anger att ett institut får ha en exponering mot en värdepapperisering bara om till exempel originatorn behåller ett ekonomiskt intresse av viss storlek. Av bestämmelsen följer att en investerare i så fall inte behöver kontrollera om investeraren avser att behålla någon del i värdepapperiseringen. Riksbanken noterar att verktyget bara är ett av flera verktyg som kan komma att användas under perioder av likviditetsstörningar och att det måste ställas i relation till andra verktyg. Det är enligt Riksbankens mening viktigt att valet av verktyg – liksom tillämpningen av det verktyg som anges i 7 kap. 8 § kapitaltäckningslagen – föregås av noggranna överväganden och att de används konsekvent. Riksbanken anser därför att de åtgärder som beskrivs i 7a kap. 8 § kapitaltäckningslagen inte ska vidtas utan föregående samråd med Riksbanken och att det bör införas en uttrycklig bestämmelse om detta; lämpligen som ett nytt andra stycke. Synpunkter från ESRB och EBA kan också behöva beaktas. Om det inte införas en sådan bestämmelse bör regeringen i vart fall ge ytterligare vägledning om när bestämmelsen är avsedd att tillämpas; ska den till exempel företas före, i samband med eller efter andra stödåtgärder från samhället.

#### *7 a kap. 1 § kapitaltäckningslagen*

Enligt paragrafens första stycke är den tillämplig bara på investeringar i en värdepapperisering. Enligt artikel 122a (1) i direktiv 2006/48/EG i dess lydelse enligt direktiv 2009/111/EG ska bestämmelsen emellertid gälla för alla exponeringar mot en värdepapperisering. För att införliva direktivet bör paragrafen därför ändras.

#### *7 a kap. 7 § kapitaltäckningslagen*

Enligt bestämmelsen ska Finansinspektionen besluta att en förhöjd riskvikt ska gälla för en värdepapperisering om ett institut inte uppfyller kraven i 7a kap. 2, 3 och 6 §§ kapitaltäckningslagen. Riksbanken utgår ifrån att det förhöjda kapitalkravet bara gäller för det institut som missköter sig (till exempel genom att inte ha nödvändiga rutiner) och för de värdepapperiseringspositioner som påverkas. Eftersom bestämmelsen är tvingande för Finansinspektionen (ska-bestämmelse), bör den utformas så att det framgår tydligare.

## ■ Kritiska situationer

I artiklarna 49, 50 och 130 i direktiv 20006/48/EG införs nu nya bestämmelser om tillsynsmyndigheternas skyldigheter att lämna information i krissituationer till centralbanker (däribland Riksbanken) och organ med ansvar för lagstiftning. Av artikel 129.1 i nämnda direktiv framgår vidare att centralbankerna kan komma att delta i planeringen inför och under situationer som är kritiska för det finansiella systemet. Enligt artikel 131a (2) i samma direktiv kan centralbankerna även komma att ingå i tillsynskollegier. I den remitterade promemorian (avsnitt 5.3.4) anges att det i tidigare lagstiftningsärenden har konstaterats att sekretesslagstiftningen inte hindrade Finansinspektionen från att leva upp till de krav som direktiven ställer både på utlämnande av och mottagande av information. Några motsvarande uttalanden har dock inte, såvitt Riksbanken vet, gjorts beträffande möjligheten för Riksbanken och Finansdepartementet (regeringen) att sekretessbelägga den information som dessa myndigheter mottar, till exempel med stöd av de direktivbestämmelser som anges ovan. Eftersom ett fungerande samarbete i en krissituation förutsätter inte bara öppenhet utan också en tillförlitlig sekretess, anser Riksbanken att även frågan om sekretess för Riksbanken och Finansdepartementet (regeringen) för uppgifter från andra tillsynsmyndigheter bör analyseras och att offentlighets- och sekretesslagen vid behov bör kompletteras med de ytterligare sekretessbestämmelser som bedöms nödvändiga. För Riksbankens del bör dock sekretessbestämmelsen i 30 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen kunna åberopas. Dessutom bör det införas en bestämmelse som bryter sekretessen i offentlighets- och sekretesslagen om Riksbanken deltar i de tillsynssamarbeten som beskrivs i direktiv 2006/48/EG i dess nuvarande lydelse.

I den remitterade promemorian föreslås vidare ett nytt kapitel 7 a kap om upplysningsplikt i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank. I 4 kap. 3 § riksbankslagen finns det emellertid redan en bestämmelse som ålägger Riksbanken att samråda och utbyta information med Finansinspektionen i frågor som har samband med betalningssystemets stabilitet eller berör Finansinspektionens tillsynsverksamhet. Riksbanken anser att den nu föreslagna bestämmelsen och den befintliga bestämmelsen bör finnas i anslutning till varandra i lagen, förslagsvis som 4 kap. 3 och 3a §§ riksbankslagen (se även 11 kap. 4 § riksbankslagen).

Enligt den föreslagna lydelsen hänvisas läsaren till bestämmelsen i 10 kap. 9 § kapitaltäckningslagen för information om vilken kritisk situation som avses (nämligen en kritisk situation som uppstår i Sverige som kan äventyra likviditeten på finansmarknaden eller stabiliteten i det finansiella systemet i någon stat inom EES). Riksbanken anser att det vore att föredra att hänvisningen till 10 kap. 9 § andra stycket kapitaltäckningslagen ersätts med det uttryck som finns där.

## ■ Kapitalbasen

I 3 kap. 2 § kapitaltäckningslagen införs en bestämmelse enligt vilken det i det primära kapitalet för bankaktiebolag, kreditmarknadsbolag och värdepappersbolag får ingå eget kapital enligt lagen om årsredovisning i kreditinstitut och värdepappersbolag, om det helt tar upp förluster i en fortlevnadssituation och vid konkurs eller likvidation prioriteras efter alla andra krav. Samtidigt tas det undantag som anger att kumulativa preferensaktier inte får ingå i det primära kapitalet bort. Det motiveras med att motsvarande undantag i kreditinstitutsdirektivet nu har tagits bort och att det överlämnas till regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om vilka poster som tar upp förluster i en fortlevnadssituation och vid konkurs eller likvidation prioriteras efter andra krav.

Riksbanken anser dock att det nuvarande undantaget för kumulativa preferensaktier bör finnas kvar och att det bör framgå direkt av lagtexten. Skälet för detta är att de kumulativa preferensaktierna enligt den kommande Basel III-överenskommelsen inte kommer att ingå i det primära kapitalet. För att inte kapitalets kvalitet ska försämrans innan Basel III (och kommande EG-regler) börjar gälla i Sverige, är det viktigt att inte ta bort undantaget i fråga. Visserligen anger CEBS riktlinjer för implementeringen av artikel 57(a) i direktiv 2006/48/EG att de kumulativa preferensaktierna inte ska ingå i det primära kapitalet. Riksbanken anser emellertid att undantaget för kumulativa preferensaktier är så centralt att det bör framgå av lag och inte bero på den tolkning som görs av den nya artikel 57(a). Det beror på att kumulativa preferensaktier har en begränsad förmåga att täcka förluster i fortlevande verksamhet eftersom de inte ger banken total frihet vad gäller både beloppet och tidpunkten för utdelningar. Dessutom försvårar ackumulerade inestående utdelningar en eventuell återkapitalisering.

Av artikel 61 och skäl 28 i direktiv 2006/48/EG framgår att det är möjligt att införa strängare regler än de som framgår av direktivet.

### **Behöriga myndigheters tillsyns- och upplysningsplikt**

Artikel 136 (2) i direktiv 2006/48/EG har fått en delvis ny lydelse genom att det har lagts till ett nytt andra stycke. Av tillägget framgår nu att tillsynsmyndigheterna vid fastställande av en lämplig nivå på kapitalbasen på grundval av den översyn och utvärdering som ska göras vid kapitalutvärderingen, ska bedöma om något specifikt kapitalbaskrav utöver miniminivån krävs med beaktande av olika aspekter i artiklarna 22, 123 och 124 i direktivet. Det framgår dock inte uttryckligen hur bestämmelsen i det nya andra stycket förhåller sig till den befintliga bestämmelsen i det första stycket och de båda bestämmelserna verkar vara delvis överlappande.

Riksbanken anser att Finansinspektionen bör ha tämligen vida befogenheter att i samband med de årliga kapitalutvärderingar som görs, besluta om ett förhöjt kapitalbaskrav. Det torde alltid ligga ett visst mått av lämplighetsbedömning i ett sådant beslut men Finansinspektionen bör enligt Riksbankens mening inte vara skyldig att först överväga andra åtgärder. Ett förhöjt kapitalkrav kan vara

ett effektivt verktyg och ger tydliga signaler om den samlade bedömning som görs av institutets metoder och dess riskbild i förhållande till det lagstadgade kapitalkravet. När Finansinspektionen har beslutat om ett individuellt kapitalkrav ger det också inspektionen bättre möjligheter att agera tidigt om institutet närmare sig den bestämda nivån eller om det inte vidtar de åtgärder som förutsatts. Bestämmelsen i artikel 136 (2) i dess nya lydelse är svårtolkad men verkar ge Finansinspektionen vidare ramar än de i gällande rätt att besluta om en förhöjd kapitalbas. Riksbanken anser därför att bestämmelsen i 2 kap. 2 § kapitaltäckningslagen bör ändras och ges en utformning av vilken det framgår att Finansinspektionen ska besluta om ett förhöjt kapitalkrav även i de fall då inspektionen i samband med den årliga kapitalutvärderingen anser att det behövs för att täcka de risker som institutet är eller troligen kan komma att bli exponerat emot inom en rimlig tidshorisont. En sådan bestämmelse torde dessutom bättre överensstämma med direktivets syfte och vara nödvändigt för ett fungerande tillsynsarbete.

### **Förlängd övergångstid från Basel I till Basel II-regelverket**

I 5 § lagen om införande av kapitaltäckningslagen föreslås en övergångsbestämmelse som innebär att övergångsperioden från Basel I till Basel II förlängs. Enligt förslaget måste bankerna som tillämpar internmetoden för att beräkna kapitalkravet för kreditrisker eller motpartsrisker som ingår i marknadsrisker eller en internmätningsslag för att beräkna kapitalkravet för operativa risker för 2010 och 2011 ha kapital som motsvarar minst 80 procent av kapitalkraven enligt 1994 års kapitaltäckningslag.

Kommande strängare kapitaltäckningsregler enligt Basel III kommer att gälla (med övergångsregler) från den 1 januari 2013. Riksbanken antar att liknande regler kommer att införas inom EU. Eftersom det vore olyckligt att kapitalkravet sänks under 2012 för att därefter höjas igen, anser Riksbanken att övergångskravet (minst 80 % av kapitalkravet enligt Basel I) ska förlängas och även omfatta 2012. Eftersom direktiv 2006/48/EG i detta avseende är ett minimidirektiv, bör det inte finnas några lagliga hinder mot det.

Beslut i detta ärende har fattats av avdelningschef Mattias Persson efter föredragning av Elias Bengtsson.

Mattias Persson

Elias Bengtsson