

Finansinspektionen
Sänds med e-post till
finansinspektionen@fi.se

Dnr 20-20990

Remissyttrande

Promemorian Nya kapitalkrav för svenska banker

Sparbankernas Riksförbund, Förbundet, ställer sig positivt till promemorians innehåll men har synpunkter rörande några av de viktigaste frågorna i promemorian. Synpunkterna utvecklas nedan.

Regleringen på området är komplicerad och bitvis svårtillgänglig. Det är därför värdefullt att FI redovisar sin uppfattning om den praktiska tillämpningen av regelverket i tillsynen samt att synpunkter kan avges av dem som berörs.

Om inte annat anges så avses i det följande när hänvisning görs till bestämmelser i lag, de förslag till lagändringar som omfattas av propositionen 2020/20:36 om ändringar i regelverket om kapitaltäckning.

Pelare 2 och det särskilda kapitalbaskravet

Förbundet har ägnat intresse åt frågan om genomförandet i svensk rätt av direktivets artikel 104a. Förbundet anser att frågan om kapitalkravets omfattning i pelare 2 är en av de viktigaste komponenterna i remisspromemorian.

FI beskriver i remisspromemorian (3.2.1) att FI har en rätt att fatta beslut om särskilt kapitalbaskrav och kan fatta sådant beslut under vissa förutsättningar. Förbundet anser att formuleringen om en rätt för FI är missvisande, eftersom bestämmelsen i 2 kap 1 § tillsynslagen uttalar en skyldighet för FI att fatta beslut, när givna förutsättningar är förhanden. Skrivningen om en rätt att fatta beslut, kan förmedla den felaktiga bilden av att FI kan avstå från att fatta beslut om särskilt kapitalbaskrav även om angivna förutsättningar för beslut är uppfyllda. Det bör därför enligt Förbundets mening anges att FI är skyldig att fatta beslut och därför kommer att fatta sådant beslut, när de angivna förutsättningarna är uppfyllda.

En annan viktig fråga som berörs i remisspromemorian gäller de promemorior som hittills benämnts kapitalkravspromemorior eller pelare 2-promemorior. FI förklarar i remisspromemorian att vissa av dessa tidigare meddelade promemorior avses att behållas, medan någon av dessa ska slopas. Förbundet noterar att dessa promemorior i remisspromemorian nu betecknas som kapitalbedömningsmetoder. FI upplyser i remisspromemorian att stadgandet i 2 kap 1 § punkt 2 tillsynslagen utgör den rättsliga grunden för metoderna.



Förbundet anser inte att stadgandet i 2 kap 1 § tillsynslagen kan utgöra grund för utfärdande av promemorior om kapitalbedömningsmetoder. Förbundet anser följaktligen inte heller att beslut om särskilt kapitalbaskrav kan grundas på sådana promemorior om kapitalbedömningsmetoder, under åberopande av stadgandet. Tillsynslagen innehåller inte något bemyndigande för FI att utfärda generella normer ifråga om kapitalkrav. Den aktuella paragrafen i tillsynslagen talar enbart om betingelserna under vilka ett företag ska åläggas ett visst kapitalkrav och förtydligar att ett sådant krav ska baseras uteslutande på förhållandena i det företaget. Ett kapitalkrav enligt denna paragraf ska vara institutsspecifikt, som FI också förklarat i remisspromemorian.

FI uppger att kapitalbedömningsmetoderna framförallt rör risker som kan finnas hos flera banker och att ändamålet med kapitalbedömningsmetoderna är att på ett transparent sätt beräkna kapitalkravet på samma sätt som om det hade hanterats i pelare 1(3.5.3).

Förbundet menar att FI:s beskrivning av kapitalbedömningsmetodernas funktion och betydelse, leder till slutsatsen att ett beslut om särskilt kapitalbaskrav som fattas enligt det sätt som FI beskriver i remisspromemorian, inte är institutspecifikt. FI uppger visserligen att tillämpningen av kapitalbedömningsmetod kommer ske med beaktande av den enskilda bankens situation och riskprofil, men det förklaras inte närmare vad detta innebär. Enligt Förbundets uppfattning förefaller ett beslut som fattats på det sätt som FI beskriver i remisspromemorian bli institut- och specifikt, eftersom det grundas på en norm som är avsedd att tillämpas generellt av banker oavsett specifika förhållanden i institutet.

FI framhåller att kapitalbedömningsmetoderna inte riktas till eller reglerar bankerna, utan att de istället endast utgör transparenta beskrivningar av de arbetssätt och metoder som FI använder. Ändamålet med tillhandahållandet av kapitalbedömningsmetoder är att bankerna ska ges upplysning om vad de kommer att drabbas av i beslutsform om de inte följer det som sägs i metodpromemorierna. Det måste mot denna bakgrund vara uppenbart att metodpromemorierna utgör allmänna normer som är riktade till företagen. Förhållandet att promemorior om kapitalbedömningsmetoder är föremål för remissförfarande innan de träder ikraft på precis samma sätt som föreskrifter eller allmänna råd, leder till samma slutsats.

Mot denna bakgrund menar Förbundet att kapitalbedömningsmetodernas status som grund för särskilt kapitalbaskrav måste ifrågasättas och att frågan fordrar vidare utredning. Samtidigt har Förbundet viss förståelse för de fördelar som FI vanligen brukar framhålla beträffande bruket av kapitalbedömningsmetoder, nämligen att de ger vägledning och dessutom ökad förutsägbarhet om kapitalkravets omfattning samt att de säkerställer likabehandling. Mot detta kan å andra sidan invändas att behovet av vägledning inte i sig driver på utvecklingen av nya kapitalkrav i pelare 2 och åtföljande kapitalbedömningsmetoder, utan snarare är ett resultat av omfattningen av kapitalkravskomponenter som görs gällande i pelare 2.

Förbundet anser att frågan om förutsättningarna för beslut om särskilt kapitalbaskrav är komplicerad. Gränsen mellan det som är institutspecifikt och det som är institutspecifikt kan vara svår att fixera. Det finns här risk för att behovet av vägledning i de situationer som är rent institutspecifika av misstag användas till att vägleda om och införa kapitalbedömningsmetoder och kapitalkrav som egentligen avser förhållanden som är rent institutspecifika. Denna praktiskt mycket komplicerade fråga skulle också behöva analyseras i remisspromemorian.



Vägledningen om lämpliga kapitalbasnivåer

En nyhet som introduceras i 2 kap 1c § är den vägledning som FI ska ge bankerna och som ska innehålla besked kapitalbasnivåer som FI bedömer vara lämpliga att hålla. Regleringen förefaller överensstämmer med huvuddragen i det arbetssätt som FI etablerat sedan flera år.

Förbundet konstaterar att vägledningen inte är direkt tvingande, men att den innehåller komponenter av tvingande natur. Upprepade försummelse med att efterleva vägledningen ska nämligen leda till att beslut om särskilt kapitalbaskrav fattas. Det är mot denna bakgrund svårt att ringa in vägledningens status i ett svenskt förvaltningsrättsligt perspektiv. I propositionen 2020/21:36 om ändringar i regelverket om kapitaltäckning, sidan 114, konstateras att frågan om vägledningen ska kunna överklagas inte är reglerad och får avgöras rättstillämpningen. Oavsett vägledningens förvaltningsrättsliga status kommer den inte vara något som bankerna kan bortse från. Vägledningar kommer att offentliggöras och i praktiken ha helt avgörande betydelse för kapitalkravets omfattning. Brott mot en vägledning måste betraktas som något otänkbart för varje bank.

Mot bakgrund av vägledningens stora betydelse för bankerna och då det inte kan uteslutas att vägledningen kan bli föremål för överprövning, menar Förbundet att en underrättelse om vägledning behöver innehålla en motivering av samma slag som ett beslut om ett särskilt kapitalbaskrav.

I remisspromemorian upplyses att FI utöver bedömningar baserade på stresstester kan komma att inkludera andra komponenter i vägledningar och därvid använda offentliggjorda metoder. Förbundet anser att det vore önskvärt om FI kunde ge någon beskrivning rörande de slag av komponenter som FI härvid syftar på. Det vore också bra om FI förklarade huruvida de offentliggjorda metoder som härvid ska ligga till grund för sådana bedömningar utgörs av de metoder som redan offentliggjorts inom ramen för Pelare 2 eller om det handlar om andra metoder avsedda just för vägledningen.

Sparbankernas Riksförbund

Ewa Andersen
Vd

Bengt Nordström

