



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 2019-01285

Bilaga 1 till Riksbankens direktionens remissvar: En ny riksbankslag, SOU 2019:46

Detaljerade synpunkter på författningsförslaget

Som framgår av remissvaret så förespråkar Riksbanken en mer principiellt hållen lagstiftning som anger alla de olika målen för verksamheten och specificerar ett antal verktyg för att uppfylla dessa mål. En sådan lagstiftning skulle bli kortare, enklare och sannolikt ha en längre hållbarhet.

Om regeringen väljer att ändå fortsätta på den av utredningen föreslagna vägen finns det ett antal detaljerade synpunkter i denna bilaga. Riksbanken ger, där så är möjligt, förslag på konkreta ändringar i författningsförslagen. I vissa fall krävs dock mer omfattande omskrivningar, t.ex. menar vi i vissa fall att författningsförslag i olika kapitel behöver sammanföras. I dessa fall ger Riksbanken synpunkter på vilka förändringar som är önskvärda, men det är i detta remissvar inte möjligt att ge ett fullständigt författningsförslag.

Den frågeställning som genomsyrar mycket av det som anförs i bilagan är utredningens ställningstagande att de penningpolitiska befogenheterna i ECBS-stadgan i huvudsak inte är tillämpliga på medlemsstater med undantag. Utredningen menar att därför är Sverige inte förpliktigade att definiera penningpolitik som summan av de befogenheter som ECB och eurozonens centralbanker kan utföra med stöd av ECBS-stadgan. Enligt utredningen finns det därför möjlighet att anpassa gränsdragningen mellan penningpolitiken och den finansiella stabiliteten efter de förhållanden och den ansvarsfördelning som råder i Sverige (sid. 546 f.).

Behovet av den uppdelning i två kapitel, 2 och 3 kap., som utredningen föreslår synes botten i tolkningen att instruktionsförbudet omöjliggör för Riksbanken att samarbeta med Finansdepartementet, Finansinspektionen och Riksgäldskontoret och att det därför finns behov att snäva in det penningpolitiska området till förmån för en motsvarande utökning av området för finansiell stabilitet (sid. 860).

Utredningens ställningstagande avspeglar sig också i hur utredningen utformat Riksbankens ställning i 9 kap. 13 § regeringsformen. Utredningens förslag syftar till att ta hand om kommissionens kritik som består i att instruktionsförbudet i regeringsformen respektive riksbankslagen bör för tydlighets skull uttryckligen omfatta alla ECBS-relaterade uppgifter. Emellertid har utredningen inte återgivet de ECBS-relaterade uppgifterna på det sätt som följer av fördraget (artikel 127 EUF-fördraget).

Riksbanken finner att nämnda ansats är felaktig. Skälen för detta kommer att beröras huvudsakligen i kommentarerna till 9 kap. 13 § regeringsformen men frågan berörs också på flera andra ställen i bilagan.

Förslag till ändring till lag om regeringsformen

Författningsförslag 9 kap. 13 §

13 § Riksbanken är rikets centralbank och en myndighet under riksdagen.

Riksbanken ansvarar för att

1. utforma och genomföra penningpolitiken,
2. genomföra valutainterventioner,
3. inneha och förvalta valutareserven,
4. inom ramen för samarbetet

~~inom Europeiska centralbankssystemet~~

främja väl fungerande betalningssystem,
och

5. samla in den statistik som
behövs för samarbetet inom Europeiska
centralbankssystemet.

Ingen myndighet får bestämma hur Riksbanken ska besluta i frågor som den ansvarar för enligt första stycket. Inom dessa ansvarsområden får Riksbanken inte heller begära eller ta emot instruktioner från någon.

Synpunkter på författningsförslaget

Första stycket

Utredningens förslag syftar till att ta hand om kommissionens kritik som består i att instruktionsförbudet i regeringsformen respektive riksbankslagen bör för tydlighets skull uttryckligen omfatta alla ECBS-relaterade uppgifter. Att det förhåller sig så framgår i dag av förarbetena till bestämmelsen (1997/98:41 sid. 76).

Enligt utredningens förslag ska denna otydlighet rättas till genom att 9 kap. 13 § ändras på det sättet att de ECBS-relaterade uppgifterna anges i bestämmelsen. Förslaget anger dock de ECBS-relaterade uppgifterna på sätt som inte överensstämmer med fördraget (artikel 127 TEUF). Syftet är att begränsa instruktionsförbudets omfattning för att möjliggöra för en samrådsskyldighet för Riksbanken.

Riksbanken finner att nämnda ansats är felaktig av följande tre skäl.

För det första anser inte ECB och kommissionen att instruktionsförbudet hindrar en dialog mellan en nationell centralbank och andra organ angående t.ex. penningpolitik. Det gäller även en formaliserad dialog, dvs. en lagstadgad skyldighet att tillhandahålla information och utbyta åsikter (sid. 430-431). Samråd är en skyldighet för en myndighet att ge en annan myndighet tillfälle att yttra sig innan den fattar beslut (konsultera). Eftersom Riksbanken – liksom övriga myndigheter – ska fatta självständiga beslut innebär dock varken samverkan eller samråd att det krävs enighet i sak (sid. 860 och 1084 f.). Instruktionsförbudets tillämpningsområde behöver således inte anpassas av detta skäl.

För det andra innebär utredningens förslag en inskränkning av det oberoende som Riksbanken har idag.

Enligt den föreslagna bestämmelsen får ingen myndighet bestämma hur Riksbanken ska besluta i frågor som rör utformningen och genomförandet av penningpolitiken, genomförandet av valutainterventioner och innehavet och förvaltningen av valutareserven. Detta överensstämmer med vad som gäller idag.

I fråga om uppgiften främja väl fungerande betalningssystem förslår dock utredningen att instruktionsförbudet bara ska gälla inom ramen för samarbetet inom Europeiska centralbankssystemet. Detta är en inskränkning av Riksbankens oberoende eftersom det av förarbetena klart framgår att instruktionsförbudet omfattar alla penningpolitiska beslut men även uppgifter utanför penningpolitikens område som enligt fördraget *tillkommer* ECBS.

Huruvida uppgiften utförs inom ECBS eller inte har ingen betydelse enligt gällande rätt. Det avgörande är om uppgiften är en sådan som *tillkommer* ECBS. Vad som *tillkommer* ECBS framgår av fördraget.

För det tredje går det inte att utforma instruktionsförbudet på grundval av om en ECBS-relaterad uppgift utförs inom ramen för samarbetet inom ECBS eller utom den ramen. Detta utvecklas nedan.

Utredningen föreslår att Riksbankens verksamhet med betalningssystemet, inklusive RIX-systemet, generellt faller utanför det grundlagsreglerade oberoendet (utredningen sid. 1763). Skälet för detta synes vara att det enligt utredningen finns skäl för Riksbanken att samverka med andra myndigheter, främst Finansinspektionen, när det gäller uteslutning av deltagare och kretsen av deltagare i RIX-systemet eftersom de frågorna är nära sammankopplade med stabiliteten i det finansiella systemet (utredningen, bl. a. sid. 924).

Utredningen menar att verksamhet inom ECBS i fråga om betalningssystemet gäller framför allt tillämpningen av EU-förordningar om avveckling och verksamheten inom ECB:s allmänna råd. Vid sådan verksamhet ska således instruktionsförbudet gälla.

Riksbanken menar att det inte går att dra någon klar skiljelinje mellan vad som kan hänföras till ECBS-verksamhet och renodlad inhemsk verksamhet i fråga betalningssystem för avveckling. Som exempel kan anföras att RIX-systemet redan idag omfattas av ett anmälningsförfarande till Esmå enligt 9 § lagen (1999:1309) om system för avveckling av förpliktelser på finansmarknaden. Vidare föreslår utredningen att kretsen av deltagare ska styras av 8 § samma lag (3 kap. 2 §). Avvecklingslagen är ett genomförande av det s.k. finalitydirektivet (98/26/EG).

Riksbanken avser också att dela en teknisk plattform med Eurosystemet för avveckling av s.k. omedelbara betalningar (TIPS) som är en del av Target2. Utredningen har behandlat den frågan utförligt i samband med den föreslagna 3 kap. 6 §, som enligt utredningen möjliggör bl.a. att ansluta sig till TIPS-plattformen.

Genom anförda omständigheter är eller kommer Riksbankens RIX-verksamhet att vara nära sammankopplad med EU-rätten och ECBS. Den föreslagna verksamhetsuppdelningen kommer därför inte kunna fungera i praktiken.

När det gäller Riksbankens verksamhet med betalningssystem måste också kopplingen till penningpolitiken klargöras. Riksbankens oberoende i fråga om penningpolitiken regleras idag särskilt i 9 kap. 13 § regeringsformen. Avsikten är att ge Riksbanken ett liknande oberoende vid utövande av penningpolitiken som domstolar och förvaltningsmyndigheter har vid rättstillämpning respektive myndighetsutövning och tillämpning av lag. Av förarbetena följer också att bestämmelsen även avser att innefatta det s.k. instruktionsförbudet som läggs fast i artikel 130 fördraget om EU:s funktionssätt (FEUF), vilket knyter an till artikel 127 som reglerar ECBS:s uppgifter. En av dessa är att främja väl fungerande betalningssystem. Förarbetena ger klart besked om att instruktionsförbudet gäller för den uppgiften (prop. 1997/98:40 sid. 76–77).

I egenskap av förvaltningsmyndighet åtnjuter Riksbanken en självständig ställning enligt 12 kap. 2 § regeringsformen men den ställningen är kopplad till myndighetsutövning eller tillämpningen av lag. Utredningens bedömning är att utformningen av villkoren för RIX-systemet är att anse som faktiskt handlande (utredningen sid. 524), alltså varken till myndighetsutövning eller tillämpning av lag.

Utredningsförslaget innebär således att Riksbanken inte har någon grundlagsfäst oberoende eller självständighet när det gäller RIX-systemet. Det är inte en lämplig ordning av följande skäl.

RIX-systemet är en följd av Riksbankens uppgift att tillhandahålla slutliga betalningsmedel, dvs. sedlar och mynt samt inlåning från finansiella aktörer. RIX-systemet möjliggör bl.a. inlåning och andra penningpolitiska åtgärder som att stabilisera betalningsmedlets värde och agera som sista låneinstans (se bl.a. utredningen sid. 244).

En naturlig följd av att tillhandahålla slutliga betalningsmedel är att en centralbank upprätthåller ett centralt system för betalningsavveckling. Detta system utgör navet i betalningssystemet och bidrar till att nå målen om hög, stabil och hållbar ekonomisk tillväxt och sysselsättning. Det centrala betalningssystemet är en integrerad del i centralbankens penningpolitiska styrsystem och måste fungera i både normala tider och i kristider. En uppgift för Riksbanken i normala tider är således att kontinuerligt säkerställa att driftstörningar undviks då de kan få allvarliga konsekvenser för samhällsekonomin (utredningen sid. 255).

Idag regleras Riksbankens uppgift att tillhandahålla system för avveckling av betalningar och på annat sätt medverka i betalningsavveckling i 6 kap. 7 § riksbankslagen. Flera av de penningpolitiska befogenheter som Riksbanken förfogar över idag enligt 6 kap. 5 § (och föreslås ha i framtiden enligt utredningsförslag 2 kap. 4 §) utövas som nämnts ovan genom RIX-systemet som därmed är en del av det penningpolitiska styrsystemet. Frågor om drift, funktion, deltagande, tillgänglighet etc. av systemet har direkta penningpolitiska konsekvenser då de frågorna utgör förutsättningarna för hur, när, var och på vilket sätt och mot vem penningpolitiska åtgärder ska genomföras. Den hitintills

varande tolkningen har således varit att sådana frågor faller in under den penningpolitiska sfären och därmed även instruktionsförbudet.

Utredningen anser också att sådana frågor ankommer på Riksbanken att bestämma (utredningen sid. 922) men föreslår ändå att Riksbanken inte ska ha något grundlagsfäst oberoende i egenskap av ägare och operatör av systemet. Skälet för detta synes huvudsakligen vara att det enligt utredningen finns skäl för Riksbanken att samverka med andra myndigheter, främst Finansinspektionen, när det gäller utslutning av deltagare och kretsen av deltagare i RIX-systemet eftersom de frågorna är nära sammankopplade med stabiliteten i det finansiella systemet (utredningen bl.a. sid. 924 och 1763).

Riksbanken menar dock att utredningens uppfattning i denna fråga skjuter vid sidan av målet och att dess förslag är för långtgående.

Den effekt, och dialog, som utredningen vill åstadkomma kan ske även om instruktionsförbudet gäller för Riksbankens arbete med det centrala betalningssystemet (se utredningsförslag 2 kap. 11 §). Inget hindrar att Riksbanken har en dialog med Finansinspektionen i fråga om deltagarna i RIX. Det framstår som en högst befogad åtgärd eftersom deltagarna som huvudregel står under Finansinspektionens tillsyn.

Riksbanken menar därför att om driften av det centrala betalningssystemet faller utanför ett grundlagsskyddat oberoende kommer Riksbankens penningpolitiska oberoende urholkas som en följd av detta. Riksbanken skulle därmed få ett svagare oberoende än ECB och de nationella centralbanker som ingår i Eurosystemet. Detta är också högst olämpligt givet den utveckling som pågår mot att centralbanker inom EU i allt högre grad delar plattformar för betalningssystem.

Riksbanken föreslår därför att instruktionsförbudet ska gälla för uppgiften att främja ett väl fungerande betalningssystem utan krav på att uppgiften ska ske inom ECBS. I förarbetena kan det förtydligas att uppgiften avser det centrala betalningssystemet.

Detta innebär följdändringar, bl.a. ska 3 kap. 2 och 3 §§ flyttas över till 2 kap.

Andra stycket

Förslaget till 9 kap. 13 § andra stycket regeringsformen är ett uttryck för EUF-fördragets instruktionsförbud som avser ECB och de nationella centralbankerna (art. 130). I regeringsformens bestämmelse anges att ingen myndighet får bestämma hur Riksbanken ska besluta i vissa angivna frågor. Även om fullmäktige i vissa avseenden är en del av Riksbanken innebär instruktionsförbudet att inte heller fullmäktige har rätt att ge instruktioner till direktionen. Detta bör uttryckligen anges i regeringsformens bestämmelse. Ett sådant tydliggörande innebär inte någon ändring av hur fullmäktige har sett på sin roll sedan bestämmelsen fick sin nuvarande lydelse 1999.

Förslag till lag om Sveriges riksbank

Kapitel 1. Lagens innehåll och allmänna bestämmelser

Allmänna bestämmelser om Riksbankens verksamhet – 1 kap. 4–11 §§

Effektivitet och hushållning

Författningsförslag 1 kap. 4 §

4 § Riksbanken ska i sin verksamhet eftersträva hög effektivitet och hushålla väl med statens medel.

Synpunkter på författningsförslaget

I 9 § anges att Riksbanken ska identifiera de hot mot en hållbar utveckling som påverkar förutsättningarna för att nå målen enligt denna lag. Det bör därför övervägas att införa en möjlighet för Riksbanken att i sin verksamhet ta hänsyn till de hot som identifieras, jfr. med vad som anförs under 9 § nedan.

Proportionalitet

Författningsförslag 1 kap. 5 §

5 § Riksbanken får vidta en åtgärd enligt denna lag som inte innebär ett ingripande i ett enskilt intresse endast om

1. åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet,
 2. åtgärden inte är mer långtgående än vad som behövs, och
 3. det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de kostnader och risker som åtgärden medför för Riksbankens och statens finanser.
- Åtgärden till innehåll och form inte går utöver vad som är nödvändigt för att nå målen i denna lag.

Synpunkter på författningsförslaget

Riksbanken stödjer självfallet att Riksbankens åtgärder, som inte utgör myndighetsutövning enligt förvaltningslagen, bör vara proportionerliga. Det torde redan följa av bl.a. 1 kap. 9 § regeringsformen. Utredningens utformning av en proportionalitetsregel avviker dock från vad som är allmänt vedertaget inom EU, se t.ex. artikel 5.4 i fördraget om Europeiska unionen. Eftersom Riksbanken verkar i ett EU-rättsligt sammanhang, endera genom direkt tillämpning av EU-rätten eller bundenhet av sådan rätt vid faktiskt handlande, är det olämpligt om det ska gälla två olika sorters proportionalitetsprövningar för Riksbanken, en inhemsk och en unionsrättslig.

Riksbanken föreslår därför att bestämmelsen skrivs om så att den överensstämmer med proportionalitetsprincipens vedertagna utformning. I förarbetena kan utvecklas hur principen bör tillämpas och vad som styr den tillämpningen.

Omvärldsbevakning och forskning

Författningsförslag 1 kap. 9 §

9 § I syfte att kunna utföra sina uppgifter ska Riksbanken följa den allmänna ekonomiska utvecklingen och utvecklingen på de finansiella marknaderna. Riksbanken ska även identifiera de hot mot en hållbar utveckling som påverkar förutsättningarna för att nå målen enligt denna lag. Riksbanken får bedriva och ekonomiskt bidra till forskning som har betydelse för förutsättningarna att nå målen enligt denna lag.

Synpunkter på författningsförslaget

Riksbanken stöder förslaget i 9 §, att hållbarhet blir en del av policyanalysen, men ser att frågan om hållbarhet även är relevant för verksamheten. Enligt 4 § måste Riksbanken kunna bedriva verksamheten effektivt, bland annat genom att Riksbanken ges möjlighet att ta hänsyn till hållbarhet på ett effektivt sätt, t.ex. genom att klimatkompensera om detta bedöms som effektivt. Författningsförslaget till 4 § bör undanröja eventuella hinder för sådana åtgärder.

Riksbanken bidrar idag till finansieringen av Sveriges riksbanks pris i ekonomisk vetenskap till Alfred Nobels minne, och deltar även i externa organisationers och andra centralbankers utredningsarbete både i Sverige och utomlands. Riksbanken önskar få lagstöd för att fortsatt kunna bidra till forskningsbaserade externa verksamheter där sådant deltagande är motiverat.

Kapitel 2. Penningpolitik

Mål: Prisstabilitet och realekonomisk hänsyn

Författningsförslag 2 kap. 1 §

1 § Riksbankens huvudmål är att upprätthålla prisstabilitet genom varaktigt låg och stabil inflation (prisstabilitetsmålet). Riksbanken beslutar om utformningen av prisstabilitetsmålet. Ytterligare bestämmelser om sådana beslut finns i tilläggsbestämmelse 9.17.4 andra stycket och 11 kap. 18 a § riksdagsordningen. Utan att åsidosätta prisstabilitetsmålet ska Riksbanken också bidra till en balanserad utveckling av produktion och sysselsättning (ta realekonomisk hänsyn).

Synpunkter på författningsförslaget

Riksbanken har inget att invända mot dessa förslag.

Förslagen till förändringar av riksdagsordningen innebär att Riksbanken beslutar om hur prisstabilitetsmålet ska preciseras, därefter ska Riksbanken göra en framställning hos riksdagen om godkännande. Om det inte godkänns gäller det närmast föregående beslutet. Detta är i princip en bra ordning som bör ge ett tydligt politiskt stöd till den penningpolitiska regimen. Förslagets förenlighet med EU-rättens instruktionsförbud behöver dock utredas.

Synpunkter på författningskommentaren

Av författningskommentaren framgår att prisstabilitetsmålet är förenligt med antingen ett inflationsmål, prisnivåmål eller genomsnittligt inflationsmål. Detta är en förändring jämfört med förarbetena till den nuvarande riksbankslagen, där ett prisnivåmål uttryckligen utesluts. Riksbanken stödjer en sådan förändring, då sådana alternativ till inflationsmål för närvarande övervägs av andra centralbanker (t.ex. Federal Reserve).

Dessutom framgår det att Riksbanken inte ska beakta s.k. finansiella obalanser utöver deras effekt på inflationen och realekonomin. Finansiell stabilitet ska således inte vara ett separat mål för penningpolitiken. Riksbankens syn är dock att finansiell instabilitet alltid har konsekvenser för inflationen och realekonomin, t.ex. genom att finansiell instabilitet påverkar den penningpolitiska transmissionsmekanismen. Riksbanken tolkar därför lagförslaget som att det kan vara motiverat att ta hänsyn till den finansiella stabiliteten i de penningpolitiska besluten.

Uppgifter – 2 kap. 2–3 §§

Penningpolitik

Författningsförslag 2 kap. 2 §

2 § Riksbankens uppgift att bedriva penningpolitik innebär att den ska vidta sådana åtgärder som anges i detta kapitel, i syfte att uppnå det mål och ta den hänsyn som avses i 1 §.

Synpunkter på författningsförslaget

Författningsförslagen i kapitel 2 och 3 innebär att likviditetsverktygen för penningpolitik och finansiell stabilitet delas upp, vilket skapar otydlighet och svårigheter i tillämpningen av lagen. Att ”ge kredit i svenska kronor” i penningpolitiskt syfte (se 2 kap. 4 §) är i princip samma sak som det ”generella likviditetsstöd” som ges i syfte att stabilisera det finansiella systemet (se 3 kap. 11 §). Riksbanken anser därför att befogenheterna i bestämmelserna bör integreras. Skälet till detta är att det i praktiken kommer att vara svårt att använda två separata verktyg som är så närliggande och som båda får användas mot marknadsstörningar (se remissvaret avsnitt 1 för Riksbankens synpunkter på gränsdragningsproblematiken). Ett annat problem som denna uppdelning får till följd är att helt olika EU-rättsliga regler aktualiseras för de olika verktygen. Om verktyget betecknas som ett finansiellt stabilitetsverktyg kommer EU-godkännande att krävas, vilket inte behövs då verktygen betecknas som penningpolitiskt. Se även synpunkter på 3 kap. 11 §.

Ytterligare ett problem (som betonas i remissvaret) är att kreditgivning klassas som penningpolitik vid ”begränsad oro” på interbankmarknaden, men som finansiell stabilitet om ”stor oro” föreligger på de finansiella marknaderna. Men bedömningen av vad som är ”begränsad oro” respektive ”stor oro” är svår att göra, och gränsdragningen i lagförslaget innebär att Riksbanken inte får ge kredit eller ingå återköpsavtal i penningpolitiskt syfte om det råder stor oro, vilket är en betydande begränsning. Det är dessutom mer sannolikt att realekonomin och inflationen påverkas vid ”stor oro” på finansiella marknader, och därför att penningpolitiken behöver anpassas.

En följd av den uppdelning som gjorts av verktygen är att instruktionsförbudet i artikel 130 i EUF-fördraget respektive artikel 7 i ECBS-stadgan inte gäller för det generella likviditetsstödet då det särskiljs från penningpolitiken. Riksbanken ifrågasätter därför om en sådan snävare definition av penningpolitik i Sverige är förenlig med EU-rätten. Det finns skäl att på goda grunder anta att begreppet monetär politik och de uppgifter som ingår i begreppet enligt artikel 127 i fördraget har en fast kärna som medlemsstater med undantag inte kan inskränka. För det fall detta var möjligt skulle medlemsstater kunna urholka sin centralbanks oberoende genom att införa allt för snäva definitioner av begreppet och uppgifterna.

Riksbanken ställer sig också frågande till hur detta förhåller sig till de/det konvergenskrav som finns/åligger länder med undantag då lagförslaget innebär att en

åtskillnad införs mellan svensk rätt och hur generellt likviditetsstöd är utformat inom euroområdet.

Ett relaterat problem med lagförslaget är att huvudsyftet med en viss åtgärd bestämmer huruvida denna åtgärd ska klassificeras som penningpolitik eller finansiell stabilitet. Det är ofta svårt att avgöra vad som är huvudsyftet med en åtgärd, då åtgärder i en krissituation vanligtvis har båda syftena. Även om det i vissa situationer vore möjligt att avgöra huvudsyftet så är utredningens förslag problematiskt. En åtgärd vars huvudsyfte är finansiell stabilitet men som även har penningpolitiskt syfte skulle då inte kunna fattas självständigt av Riksbanken. Detta skulle leda till att definitionen av penningpolitiken är smalare än i EU-rätten, vilket inte bör vara förenligt med EU-rättsliga regler. I situationer som kräver åtgärder i penningpolitiskt syfte måste sådana åtgärder kunna beslutas självständigt av Riksbanken.

Se mer i synpunkterna till 3 kap. 11 § nedan.

Växelkursstyrning

Författningsförslag 2 kap. 3 §

3 § Om regeringen har beslutat om ett mål för växelkursen enligt lagen (1998:1404) om valutapolitik, ska Riksbanken tillämpa målet utan att åsidosätta prisstabilitetsmålet.

Sådana valutainterventioner som avses i 4 § tredje stycket ska genomföras med beaktande av vilket växelkurssystem som gäller.

Synpunkter på författningskommentaren

Av författningskommentaren framgår att eftersom regeringens beslut ska fattas med beaktande av prisstabilitetsmålet skulle ett eventuellt växelkursmål vara ett intermediärt mål för att nå prisstabilitet.

Dessutom framgår att Riksbanken inte ska genomföra valutainterventioner i en sådan omfattning eller på ett sådant sätt att det i praktiken blir fråga om en regim med fast eller på annat sätt målsatt växelkurs när regeringen har beslutat att valutakursen ska vara rörlig. Detta innebär att en gräns för växelkursen, såsom har införts i Schweiz och Tjeckien, inte är förenlig med lagförslaget. Detta innebär visserligen en begränsning jämfört med andra centralbanker, men inte någon förändring jämfört med den nuvarande lagen.

Befogenheter – 2 kap. 4–7 §§

Räntestyrnings- och likviditetsinstrument

Författningsförslag 2 kap. 4 §

4 § Riksbanken får, i förhållande till finansiella företag, såväl i svenska kronor som i utländsk valuta,

1. ta emot inlåning,
2. ge kredit i svenska kronor och utländsk valuta mot betryggande säkerhet,
3. ingå återköpsavtal,
4. köpa och sälja svenska statspapper på andrahandsmarknaden.

Riksbanken ska bestämma styrränta för de transaktioner som anges i första stycket 1–3. Riksbanken får genomföra valutainterventioner och köpa, sälja och förmedla valuta samt rättigheter och skyldigheter som anknyter till sådana tillgångar samt ge ut och omsätta egna skuldebrev i såväl svenska kronor som i utländsk valuta.

Synpunkter på författningsförslaget

Författningsförslaget tillåter inte Riksbanken att ge ut och omsätta egna skuldebrev i utländsk valuta, endast i svenska kronor. Detta innebär en begränsning jämfört med nu gällande rätt och en begränsning av den penningpolitiska verktygslådan (se kommentarer på författningsförslaget 10 kap. § 1).

I författningsförslaget anges att Riksbanken får genomföra valutainterventioner. Av författningskommentaren framgår att Riksbanken får genomföra valutainterventioner i penningpolitiskt syfte för att påverka växelkursen inom ramen för gällande växelkursregim. Författningsförslaget tillåter dock inte Riksbanken att genomföra valutatransaktioner i syfte att påverka banksystemets likviditetsposition i svenska kronor gentemot Riksbanken eller att genomföra valutatransaktioner med svenska kronor inblandat utan att ha som ambition att påverka växelkursen. Förslaget innebär således en begränsning jämfört med nu gällande lag där Riksbanken kan köpa och sälja valuta för att i den dagliga likviditetshanteringen kunna påverka banksystemets likviditetsposition i svenska kronor gentemot Riksbanken, utan att påverka valutakursen. Att vid sidan av instrument i enbart inhemsk valuta kunna använda valutamarknaden är ett standardinstrument för många centralbanker och är från tid till annan de mest effektiva instrumenten för Riksbankens dagliga likviditetshantering och genomförande av penningpolitiken.¹ Förslaget innebär en begränsning jämfört med nu gällande lag som inom området penningpolitik tillåter Riksbanken att köpa och sälja valuta. Förslaget om

¹ Ett exempel på tillfälle som motiverar att Riksbanken är aktiv i valutamarknaden utan ambition att påverka växelkursen är möjligheten att kunna hantera EU-betalningar i svenska kronor. Mottagande centralbank erhåller svenska kronor som den vill växla till utländsk valuta (EUR). Riksbanken kan för att undvika onödig volatilitet i växelkursen erbjuda den utländska centralbanken att växla svenska kronor mot den utländska valutan. Riksbanken kan sedan under en utdragen period köpa tillbaka den utländska valutan (EUR i detta fall) på marknaden för att undvika kortsiktigt högre volatilitet i växelkursen.

Riksbankens ”Räntestyrnings- och likviditetsinstrument” behöver därför kompletteras med en möjlighet för Riksbanken att ”genomföra valutatransaktioner” i syfte att påverka eller styra banksystemets likviditetsposition i svenska kronor gentemot Riksbanken. Detta innebär då att Riksbanken även fortsättningsvis ska ha möjlighet att tillföra och dränera likviditet i den inhemska valutan samt genomföra valutatransaktioner i syfte att mildra kortsiktig volatilitet i växelkursen.²

Vidare avser den föreslagna författningsändringen att förtydliga att enbart de finansiella företag som uppfyller villkoren exempelvis kan ges kredit. AP-fonderna definieras enligt 1 kap. 12 § som finansiella företag fastän de enligt 1 kap. 1 § första stycket lagen (2000:192) om allmänna pensionsfonder är myndigheter. Att i riksbankslagen skriva och ge sken av att vi kan ge kredit till myndigheter kan strida mot förbudet mot monetär finansiering som finns stipulerat i artikel 123 i Fördraget om Europeiska Unionens Funktionssätt. Riksbanken är medveten om att det inte har skett någon ändring i sak vad gäller bestämmelserna i nya riksbankslagen. AP-fonderna är idag definierade som finansinstitut enligt 6 kap. 1 § andra stycket lag (1988:1385) om Sveriges riksbank (nuvarande riksbankslag). Skillnaden mot nya riksbankslagen är att det i 6 kap. 5 § nuvarande riksbankslag inte finns någon utpekad krets till vilken kredit kan ges.

Synpunkter på författningskommentaren

Författningskommentaren förtydligar att ”köp av statspapper på andrahandsmarknaden är allmänt sett förenligt med bestämmelserna om monetär finansiering”. Detta är ett bra förtydligande jämfört med dagens lagstiftning, som gör det enklare att motivera köp av statsobligationer i framtiden.

Dock skrivs att ”Riksbanken behöver dock även beakta EU-domstolens rättspraxis avseende förutsättningarna för köp av statspapper.” Det är otydligt exakt vad utredningen menar med detta, men mer information ges i betänkandetexten (se nedan).

Synpunkter på övervägandena i betänkandetexten

I avsnitt 18.5.4, sid. 793–794, står: ”Den unionsrättsliga proportionalitetsprincipen innebär att ECB inte får köpa en alltför stor andel av euroområdet statsobligationer... I det beslut som prövades i rättsfallet [Weiss- domen] gällde en begränsning såtillvida att Eurosystemets centralbanker inte får inneha mer än 33 procent av en enskild emission avseende obligationer emitterade av staten i en medlemsstat eller 33 procent av utestående värdepapper som emitterats av dess myndigheter... de innehavsbegränsningar som gällde för Eurosystemet var tillräckliga för att någon konflikt

² Enligt nuvarande lagstiftning kan Riksbanken vid behov använda valutatransaktioner inklusive valutaswappar som ett effektivt verktyg för att styra banksystemets likviditetsposition i SEK gentemot Riksbanken. Dessa behöver ingå i Riksbankens instrumentarsenal för att kunna hantera oförutsedda likviditetsstörningar i banksystemets likviditetsposition gentemot Riksbanken på ett effektivt sätt. Exempel på oförutsedda likviditetsstörningar är förändringar i allmänhetens efterfrågan på sedlar och mynt, eller utländska centralbankers placeringar på korrespondentkonton i svenska kronor i Riksbanken. Riksbanken genomförde också valutatransaktioner under 2008 för att undvika att banksystemet pendlade mellan under- respektive överskott gentemot Riksbanken. Inslaget av oförutsedda likviditetsstörningar förväntas öka framöver bland annat på grund av CCP-inlåningsfacilitet, e-krona och omedelbara betalningar.

med artikel 123 inte skulle anses föreligga. För Riksbanken finns det skäl att beakta denna rättspraxis. Riksbanken bör således undvika att köpa en alltför stor del av ett enskilt lån svenska statspapper eller att inneha en alltför stor andel av den totala mängden utestående statspapper.” Detta kan tolkas som att utredningen inte skulle acceptera så stora obligationsköp som Riksbanken har gjort under de senaste åren, och skulle således innebära en kraftig begränsning av den penningpolitiska verktygslådan, vilket Riksbanken inte stöder.

I avsnitt 18.11.1, sid. 820, står: ”Vidare är det kommitténs uppfattning att krediterna inte ska villkoras när det gäller vilken typ av lån de finansiella företagen ger... finns exempel på att centralbanker har erbjudit krediter under villkoret att motparterna expanderat sin kreditgivning till vissa specifika ändamål. Det innebär att kreditgivningen utformas på ett sådant sätt att de penningpolitiska motparterna ges incitament att i sin tur erbjuda krediter eller vidta andra åtgärder som gynnar kredit- och resursallokeringen i en eller flera branscher framför andra. Det är inte en centralbanksuppgift.” Betänkandetexten utesluter således åtgärder liknande Bank of Englands ”funding for lending” eller ECB:s TLTRO-program. Riksbanken har tidigare övervägt liknande åtgärder, och har nyligen genomfört sådan utlåning för att trygga kreditförsörjningen till icke-finansiella företag, och i synnerhet små och medelstora företag. Även detta innebär således en tydlig begränsning jämfört med dagens lagstiftning, och stöds inte av Riksbanken.

Köp och försäljning av andra finansiella instrument än svenska statspapper

Författningsförslag 2 kap. 5 §

5 § Riksbanken får köpa och sälja andra finansiella instrument som är upptagna till handel på en reglerad marknad än sådana statspapper som avses i 4 § första stycket 4, om det finns synnerliga skäl.

Synpunkter på författningsförslaget

Förslaget att Riksbanken endast får köpa andra värdepapper än statspapper om synnerliga skäl föreligger är en begränsning jämfört med idag, och är sannolikt inte förenligt med EU-rätten.

Varken i författningsförslaget eller i författningskommentaren preciseras vad som menas med ”synnerliga skäl”. Detta görs dock i betänkandetexten (se nedan). Varför krav ställs på att de finansiella instrument andra än svenska statspapper som Riksbanken får köpa och sälja ska vara upptagna till handel på en reglerad marknad motiveras vare sig i författningsförslaget, författningskommentaren eller i betänkandetexten. Ett krav på att värdepappren ska vara upptagna till handel på en reglerad marknad bör inte införas eftersom det innebär en alltför stark begränsning av vilka typer av värdepapper Riksbanken får köpa eller sälja i penningpolitiskt syfte – exempelvis kan detta innebära att Riksbanken inte kan köpa eller sälja företagsobligationer.

Liknande befogenheter föreslås gälla inom finansiell stabilitet, vilket leder till gränsdragningsproblem. Se mer under 3 kap. 12 §.

Synpunkter på övervägandena i betänkandetexten

I avsnitt 18.11.3, sid. 827–828, står: "Vad som utgör synnerliga skäl kan variera beroende på vilken situation som föreligger. Kommittén vill dock betona att både förändringar i styrräntor och statsobligationsköp i allmänhet är att föredra framför köp av privata tillgångar. Vidare är det i allmänhet inte lämpligt med köp av privata tillgångar vid begränsade avvikelser från inflationsmålet... köp av privata tillgångar endast bör ske om resultatet står i rimligt förhållande till hur åtgärden förväntas påverka risker för Riksbankens och statens finanser... åtgärden ska utformas så att kredit- och resursallokeringen påverkas i så liten utsträckning som möjligt... Ett skäl för kommitténs ställningstagande är att räntegolvet kan vara begränsande även i framtiden samt att mängden svenska statsobligationer är begränsad och kan bli än mindre i framtiden... Sammantaget är det inte osannolikt att det i framtiden kan uppkomma en situation då styrräntan inte kan sänkas mer och då köp av statsobligationer inte är en lämplig åtgärd på grund av begränsad tillgång. Köp av privata värdepapper kan under sådana förhållanden bidra till att bibehålla trovärdigheten kring att Riksbanken kan ta ansvar för att uppnå inflationsmålet." Formuleringarna innebär således att real hänsyn inte är tillräckligt för att köpa privata värdepapper, utan det krävs att inflationen avviker ordentligt från målet, och att trovärdigheten för inflationsmålet är hotat. I en sådan situation menar utredningen att Riksbanken i första hand ska sänka reporäntan och köpa statsobligationer, och först därefter kan det vara aktuellt med köp av privata värdepapper. Riksbanken stöder inte att det penningpolitiska handlingsutrymmet begränsas genom att det anges en rangordning av verktygen. Vilka åtgärder som är mest lämpliga beror på läget i ekonomin och vilken typ av chock som drabbar den. Riksbanken menar till exempel att real hänsyn kan motivera köp av privata värdepapper, jfr. penningpolitiskt beslut 19 mars 2020.

Kapitel 3. Det finansiella systemet

Uppgifter – 3 kap. 2–7 §§

System för betalningsavveckling – 3 kap. 2 och 3 §§

Frågan om var uppgifterna att tillhandahålla system för betalningsavveckling hör hemma har berörts tidigare, bl.a. under kommentaren till 9 kap. 13 § regeringsformen.

Riksbanken menar att uppgifterna faller in under den ECBS-relaterade uppgiften främja ett väl fungerande betalningssystem, varför uppgiften tillhör det område som instruktionsförbudet omfattar. Av den anledningen bör bestämmelserna i 3 kap. 2 och 3 §§ flyttas över till 2 kap. Detta innebär inga behov av följdändringar i 3 kap. i fråga om terminologi enligt Riksbankens bedömning. 3 kap. handlar om det finansiella systemet och stabiliteten i det systemet. Betalningssystem är förvisso en del av det finansiella systemet men sådana betalningssystem som ägs eller drivs av Riksbanken hör hemma inom penningpolitikens område enligt gällande rätt (se vidare kommentaren till 9 kap. 13 §). Sådana system är ju integrerade i uppgiften att tillhandahålla slutliga betalningsmedel (centralbankspengar). De betalningssystem som inte tillhandahåller slutliga betalningsmedel faller givetvis utanför instruktionsförbudet.

Övervakning av det finansiella systemet i allmänhet

Författningsförslag 3 kap. 4 §

4 § Riksbanken ska bedöma om det finansiella systemet är stabilt och effektivt och verka för att identifiera sårbarheter och risker ~~i det finansiella systemet som kan leda till antingen kan orsaka~~ allvarliga störningar eller betydande effektivitetsförluster ~~i det finansiella systemet eller leda till finansiella obalanser~~. Riksbanken ska redovisa sina bedömningar avseende sårbarheter och risker.

Om Riksbanken bedömer att åtgärder krävs från någon annan myndighet än Riksbanken för att minska ~~risker för sårbarheter och risker enligt första stycket~~ allvarliga finansiella störningar i den svenska ekonomin, ska Riksbanken uppmärksamma myndigheten och andra berörda på detta.

Synpunkter på författningsförslaget

Ändringsförslagen i denna bestämmelse är motiverade av följande. För det första, bör Riksbanken ha en tydlig och bred uppgift att identifiera och bedöma sårbarheter och risker som kan hota stabiliteten och effektiviteten i det finansiella systemet eller leda till finansiella obalanser. För det andra, bör Riksbanken ha en lagstadgad skyldighet att redovisa sina bedömningar avseende sårbarheter och risker. För det tredje, bör det vara möjligt att utläsa vad Riksbankens övervakningsuppgift på detta område omfattar direkt av denna bestämmelse. På det sätt bestämmelsen nu är skriven införs en mängd begrepp och uppdelningar som medför att läsaren parallellt måste beakta både andra

delar av lagen och olika författningskommentarer för att kunna förstå uppgiften, och dess omfattning är ändå otydlig. Detta är olyckligt.

Ett problem är att beskrivningen av de sårbarheter och risker som Riksbanken ska söka identifiera (enligt första stycket) är onödigt begränsad ("i det finansiella systemet"). Det är exempelvis oklart om Riksbanken även förväntas söka identifiera sårbarheter och risker som är förknippade med finansiella obalanser, som t.ex. hushållens höga skuldsättning. Mot bakgrund av utredningens förslag att Riksbanken, inom ramen för penningpolitiken, bör ta hänsyn till finansiella obalanser, bör också denna övervakningsparagraf ge Riksbanken i uttrycklig uppgift att även söka identifiera sårbarheter och risker som är förknippade med sådana obalanser. För att i bestämmelsen tydliggöra övervakningsuppgiftens omfattning föreslås därför att Riksbanken ges i uppgift att verka för att identifiera sårbarheter och risker som *antingen* kan orsaka allvarliga störningar eller betydande effektivitetsförluster i det finansiella systemet *eller* leda till finansiella obalanser. Båda typerna av sårbarheter och risker kan leda till stora samhällsekonomiska kostnader och dessutom påverka realekonomin och penningpolitiken.

Vidare bör det vara tydligt att de sårbarheter och risker som Riksbanken förväntas uppmärksamma andra myndigheter på (enligt andra stycket) är samma sårbarheter och risker som Riksbanken ska verka för att identifiera (enligt första stycket). Så är inte fallet i den föreslagna bestämmelsen, då de sårbarheter och risker som nämns i andra stycket är bredare än de som nämns i första stycket. Även vid beaktande av författningskommentaren till denna bestämmelse samt av bestämmelsen om omvärldsbevakning och forskning, 1 kap. 9 §, som författningskommentaren till denna bestämmelse refererar till, är det oklart vilken typ av sårbarheter och risker som omfattas av Riksbankens övervakningsuppgift. Ett naturligt sätt att undvika denna problematik vore att göra en referens i andra stycket till de sårbarheter och risker som beskrivs i första stycket, vilket skapar en naturlig logik i uppbyggnaden av bestämmelsen och också gör lagen väsentligt enklare och tydligare. En sådan koppling förutsätter dock att beskrivningen av uppgiften i första stycket breddas och att Riksbanken får i uppgift att identifiera och bedöma sårbarheter och risker som kan hota stabiliteten och effektiviteten i det finansiella systemet eller leda till finansiella obalanser (se förslag ovan).

Ett ytterligare problem med kommitténs förslag är att det är oklart vad som avses med "*risken för allvarliga finansiella störningar i den svenska ekonomin*" i andra stycket i bestämmelsen. I författningskommentaren anges att uttrycket avser "risker i det finansiella systemet och finansiella risker *utanför* det finansiella systemet". Av denna förklaring framgår inte att det finns ett krav på att dessa risker ska vara "allvarliga" för att kravet ska aktualiseras, vilket varken överensstämmer med vad som står i bestämmelsens första eller andra stycke. Även detta problem undviks om bestämmelsen skulle omformuleras enligt Riksbankens förslag.

Slutligen finner Riksbanken det angeläget att det av riksbankslagen framgår att Riksbanken ska redovisa sina bedömningar av risker och sårbarheter. I den nya

riksbankslagen föreslås tydliga rapporteringskrav, såväl avseende penningpolitik som kontanthantering. Kommittén anger att formerna för information till allmänheten och redogörelser till riksdagen kodifieras i lag i huvudsak i enlighet med den praxis som utvecklats av Riksbanken. Riksbanken har gett ut en rapport om finansiell stabilitet i drygt 20 års tid. Det vore därför rimligt att det infördes ett rapporteringskrav även på detta område. Ett krav på redovisning av denna typ av analyser vore också naturligt i ljuset av den stora tyngd som kommittén, precis som Riksbanken, lägger vid redovisning och transparens. Nu framgår endast av författningskommentaren att Riksbanken *får* redovisa de iakttagelser Riksbanken gör om tillståndet i det finansiella systemet. Ett explicit krav bör antingen skrivas in i denna bestämmelse eller i 12 kap., samtidigt som det i denna bestämmelse ges en referens till bestämmelsen i 12 kap. (på samma sätt som för penningpolitik och kontanthantering). Lagtexten i 12 kap. skulle t.ex. kunna lyda: "Riksbanken ska regelbundet och minst en gång per år till finansutskottet redogöra för sina bedömningar av sårbarheter och risker som antingen kan orsaka allvarliga störningar eller betydande effektivitetsförluster i det finansiella systemet eller leda till finansiella obalanser." Ett sådant krav stämmer också väl överens med Riksbankens deltagande vid finansutskottets årliga utfrågningar om finansiell stabilitet.

De ändringsförslag som redovisas ovan avseende 3 kap. 4 § syftar till att göra det möjligt att av bestämmelsen utläsa att Riksbanken har ett tydligt och brett övervakningsansvar på detta område och att lagfästa att Riksbanken ska redovisa sina bedömningar av sårbarheter och risker.

Synpunkter på författningsförslaget och övervägandena i betänkandetexten

TIBER-SE

Riksbanken skulle vilja att det i lagtexten och i propositionen införs en text som möjliggör för Riksbanken att kunna fortsätta arbeta med TIBER-SE, ett ramverk som syftar till att stärka finansiella företags motståndskraft mot cyberattacker, som en del av övervakningen av det finansiella systemet i allmänhet. Bakgrunden är att Riksbanken arbetar med att införa TIBER-SE. Ramverket togs ursprungligen fram av Europeiska centralbanken (ECB) som TIBER-EU (Threat Intelligence-based Ethical Red Teaming). TIBER-SE är den svenska implementeringen av TIBER-EU. Ramverket föreskriver att om en jurisdiktion beslutar sig för att implementera TIBER-EU, så kräver det ett formellt beslut av en myndighets styrelse och helst då av en centralbank. Den myndigheten blir då "lead authority" med ansvar för implementering och koordinering av ramverket. Riksbankens direktion har i december 2019 tagit beslut om att implementera TIBER-SE. Ett sätt att förbättra motståndskraften hos finansiella företag är att genomföra tester som simulerar en cyberattack. Riksbanken ansvarar för ramverket och har en roll i utförandet av testerna men utför dem inte själv. De finansiella företag som ska ingå i TIBER-SE är sådana som är kritiska för det svenska finansiella systemet och omfattar sålunda inte enbart finansiell infrastruktur.

Det är frivilligt för finansiella företag att ansluta sig till TIBER-SE men när de väl har gjort det, är det bindande att delta. Riksbanken har identifierat cyberhot som en av de största riskerna för finansiell stabilitet och arbetar med cyberrisker och TIBER-SE som en del av

uppdraget att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende. Arbetet med TIBER-SE låter sig *idag* inte riktigt placeras in i facket övervakning av finansiell infrastruktur, eftersom det även omfattar andra finansiella företag. Riksbanken vill även fortsättningsvis kunna arbeta med TIBER-SE, förslagsvis som en del av övervakningen av det finansiella systemet i allmänhet. Detta är ett exempel på begränsningar för Riksbankens verksamhet som införs till följd av den höga detaljeringsgraden i förslaget till ny riksbankslag. I första hand borde lagen formuleras mer generell så att risken för denna typ av begränsningar minskar. I andra hand önskar Riksbanken sig ett förarbetsuttalande som möjliggör detta arbete. Riksbanken kan vid behov bistå med ytterligare information och/eller förslag på text.

Övervakning av den finansiella infrastrukturen och betalningsmarknadens utveckling

Författningsförslag 3 kap. 5 §

5 § Riksbanken ska övervaka centrala motparter och andra clearingorganisationer, sådana system som avses i lagen (1999:1309) om system för avveckling av förpliktelser på finansmarknaden, värdepapperscentraler, och transaktionsregister och som är systemviktiga och därmed viktiga för den finansiella stabiliteten i Sverige. Riksbanken får även övervaka den verksamhet som drivs av andra juridiska personer som är av särskild betydelse för den finansiella infrastrukturen i Sverige. Som ett led i övervakningen, ska Riksbanken ha rätt att ställa krav på att ett systemviktigt företag under övervakning ska vara deltagare i Riksbankens system för betalningsavveckling. Riksbanken ska även kunna kräva att en central motpart ska ha inlåningskonto i Riksbanken. Riksbanken ska följa betalningsmarknadens utveckling.

Synpunkter på författningsförslaget

Riksbankens övervakning är riskbaserad, vilket innebär att urvalet av den finansiella infrastruktur som övervakas sker efter följande sex kriterier som ska påvisa systemviktighet:

1. antalet transaktioner och värdet på de transaktioner som systemet hanterar
2. systemets marknadsandelar
3. de marknader som systemet är verksamt på
4. tillgängliga alternativ som kan användas på kort sikt
5. sammankoppling med andra institut och finansiella institutioner
6. systemets betydelse för implementeringen av penningpolitiken.

Samtliga kriterier behöver inte vara uppfyllda för att en finansiell infrastruktur ska bli föremål för Riksbankens övervakning; det kan räcka att ett av kriterierna är uppfyllt. Givet den roll Riksbanken har i övervakningen och som också beskrivs i betänkandetexten, är Riksbanken enbart intresserad av att övervaka finansiell infrastruktur som är systemviktig och därmed viktig för finansiell stabilitet i Sverige. Som exempel kan nämnas att om flera clearingorganisationer skulle etablera sig i Sverige

men enbart ett fåtal skulle bedömas vara systemviktiga, vill Riksbanken enbart kunna övervaka dessa och inte samtliga.

När det gäller de juridiska personer som är av särskild betydelse för den finansiella infrastrukturen i Sverige, vill Riksbanken i första hand kunna inhämta uppgifter ifrån dessa. Riksbanken tycker att det är väldigt viktigt och uppskattar möjligheten att även kunna övervaka juridiska personer som är av särskild betydelse för den finansiella infrastrukturen, om behov uppstår eller om de spelar en kritisk roll för den finansiella infrastrukturen i Sverige, men vill ha valmöjlighet i denna fråga och inte att det ska vara ett obligatoriskt moment. Att stå under Riksbankens övervakning innebär att man ska leva upp till CPMI-IOSCO:s principer för finansiell infrastruktur (PFMI) som tar sikte på betalningssystem, clearingorganisationer, centrala motparter, värdepapperscentraler och transaktionsregister. Principerna kan inte tillämpas i sin helhet på alla juridiska personer som kan komma att stå under övervakning, t.ex. Bankföreningen i egenskap av ägare för Dataclearingen. För sådana juridiska personer behöver Riksbanken ha en annan ansats i övervakningen och bestämma vilka principer som kan bli aktuella i just det enskilda fallet. Det kan exempelvis röra sig om intern styrning och kontroll och operationell risk.

Enligt PFMI ska en finansiell infrastruktur helst avveckla sina betalningar i centralbankspengar, det vill säga på ett konto som tillhandahålls av centralbanken. Detta är det säkraste sättet att avveckla betalningar på, eftersom en centralbank inte anses kunna fallera, till skillnad från en kommersiell bank. Av den anledningen vill Riksbanken kunna ställa krav på företag som driver systemviktig finansiell infrastruktur om att delta i Riksbankens system för betalningssavveckling i syfte att genomföra betalningar i centralbankspengar.

Riksbanken har enligt EU-förordningen om OTC-derivat, centrala motparter och transaktionsregister (EMIR) möjlighet att ställa krav på centrala motparter från tredje land. Ett av dessa krav är att de ska öppna ett inlåningskonto i Riksbanken. Som en riskminimerande åtgärd, vill Riksbanken kunna ställa motsvarande krav på centrala motparter som den övervakar enligt denna bestämmelse.

Synpunkter på författningskommentaren

Av författningskommentaren framgår det att de system som avses i lagen (1999:1309) om system för avveckling av förpliktelser på finansmarknaden omfattar såväl anmälda som icke anmälda avvecklingssystem. Eftersom anmält avvecklingssystem är ett begrepp som definieras i lagen, bör författningskommentaren, när det gäller *icke anmälda* avvecklingssystem, hänvisa till lagens begrepp, nämligen *likställt* avvecklingssystem.

Riksbankens krisförberedande arbete

Författningsförslag 3 kap. 7 §

7 § Riksbanken ska planera och förbereda sig för att skapa en god förmåga att motverka allvarliga störningar i det finansiella systemet i Sverige. Som ett led i

detta ska Riksbanken identifiera likviditetsstödande åtgärder som kan användas för att motverka sådana störningar. Riksbanken ska offentliggöra vilka faciliteter som Riksbanken kommer att tillhandahålla och de närmare villkoren för dem, om det inte är olämpligt med hänsyn till det finansiella systemets stabilitet eller effektivitet. Riksbanken får delta i resolutionskollegier och medverka i annat krisförberedande arbete som organiseras av andra i Sverige eller utomlands.

Synpunkter på författningsförslaget

Riksbanken är övervägande positiv till förslaget om Riksbankens krisförberedande arbete. Riksbanken anser dock inte att Riksbanken i lag ska åläggas att i förväg offentliggöra vilka faciliteter som den kommer att tillhandahålla och de närmare villkoren för dem, även om det införs en möjlighet att avstå från detta med hänsyn till det finansiella systemets stabilitet eller effektivitet.

Synen på hur öppen en centralbank bör vara på förhand kring olika likviditetsstödande åtgärder skiljer sig vitt mellan olika centralbanker. Det beror på att frågan är komplicerad. För centralbanker gäller det å ena sidan att undvika ett alltför stort risktagande bland bankerna i normala tider, så kallad *moral hazard*, vilket kan bli fallet om bankerna är alltför trygga i förvisningen om att alltid bli räddade av centralbanken. Å andra sidan vill man undvika att banker i verkligt behov av likviditetsstöd avstår eller väntar för länge med att söka stöd för att undvika att drabbas av *stigma* för detta, det vill säga att andra aktörer drar tillbaka sin finansiering till banken när det blir känt att den erhållit sådant stöd och därmed förvärrar situationen. Det är viktigt att parera motstridiga effekter, särskilt att säkerställa att likviditetsstöd når de företag som är i störst behov av det, utan att risktagandet bland banker ökar på ett sätt som är alltför kostsamt för samhällsekonomin. För att nå dithän krävs i regel komplicerade avvägningar såväl i utformningen av villkoren för likviditetsstöd som när det gäller graden av transparens kring dessa. Enligt Riksbankens mening är det olämpligt att i lag införa en grundregel som innebär att Riksbanken ska offentliggöra faciliteter och de närmare villkoren för dessa, eftersom detta i grunden är en fråga om policyanalys som det bör åligga Riksbankens direktion att fatta beslut om och faciliteterna behöver utformas från fall till fall.

Som betonas i inledningen till betänkandets avsnitt 22.7 om generellt likviditetsstöd är det viktigt att Riksbanken har flexibla verktyg som kan anpassas efter den uppkomna situationen.³ Detta gör det både svårt och mindre ändamålsenligt att för vissa typer av åtgärder införa krav på offentliggörande av de närmare villkoren. Om Riksbanken däremot beslutar att inrätta försäkringsliknande likviditetsfaciliteter, som exempelvis de särskilda faciliteter som beskrivs i avsnitt 22.8 i betänkandet, är det självklart att anslutna företag kommer att känna till de närmare villkoren, eftersom de antingen

³ På sid. 958 i betänkandet påpekas att det krävs att Riksbankens likviditetsstödande åtgärder kan anpassas till den typ av störningar som föreligger, att Riksbanken kan behöva vidta åtgärder som sällan används och vars effekter inte går att exakt förutse, samt att Riksbanken kan behöva prova nya åtgärder för att nå det resultat som eftersträvas. Detta uttryckliga behov av flexibilitet styrks av erfarenheterna från finanskrisen 2008-10, då bland annat villkoren för Riksbankens krediterbjudanden, t.ex. ränta, löptider, säkerhetskrav och kretsen av motparter, kom att behöva ändras efterhand som situationen utvecklades.

överenskommit i avtal eller fastställts i föreskrifter. Om en avtalslösning väljs är det troligt att Riksbanken även kommer att göra villkoren tillgängliga inte bara för deltagarna utan också för en bredare allmänhet, även om detta i sig inte skulle påverka förutsebarheten för de deltagande företagen. Väljs föreskriftsvarianten blir villkoren offentliga ändå.

Redan idag redogör Riksbanken till viss del för de principer och kriterier man beaktar vid beslut om nödkrediter.⁴ Dock är det inte möjligt att i förväg offentliggöra de närmare villkoren för en specifik nödkredit till ett enskilt institut. Förutom att uppfylla kriterier om exempelvis livskraft och systemviktighet måste givetvis hänsyn tas till den aktuella situationen, inklusive de säkerheter institutet kan ställa mot nödkrediten, vilket kan variera avsevärt från företag till företag. Nödkrediten måste även godkännas av ECB och kan också behöva godkännas av EU-kommissionen.

En ytterligare aspekt att beakta är att begreppet "faciliteter", som används i lagförslaget, inte är närmare definierat i betänkandet, vilket innebär att det är oklart vilka åtgärder som faktiskt omfattas av kravet.⁵

Mot ovanstående bakgrund anser Riksbanken att det inte är lämpligt att i lag införa krav på att Riksbanken ska offentliggöra vilka faciliteter som den kommer att tillhandahålla för att motverka allvarliga störningar i det finansiella systemet i Sverige och de närmare villkoren för dessa faciliteter. Detta skapar en presumtion om en hög grad av transparens kring Riksbankens planering för krissituationer (vilken förstärks ytterligare i betänkandetexten (se nedan)), även om det införs en möjlighet att avstå från offentliggörande med hänsyn till det finansiella systemets stabilitet eller effektivitet. När åtgärderna väl har genomförts är det dock generellt naturligt att offentliggöra information om detta (såvida det inte finns sekretessaspekter att beakta).

Synpunkter på författningskommentaren

Enligt författningskommentaren skulle den skyldighet att offentliggöra faciliteter och de närmare villkoren för dem som föreslås i tredje meningen gälla "både för Riksbankens generella faciliteter och för dess nödkrediter". Riksbanken konstaterar att begreppet "generella faciliteter" inte är definierat och inte används på annan plats i betänkandet. I övrigt hänvisas till synpunkterna i föregående punkt.

⁴ Policy för prissättning av särskilt likviditetsstöd, Riksbanken, 2019-03-06, <https://www.riksbank.se/globalassets/media/dagordningar--protokoll/protokollsbilagor/direktionen/2019/policy-for-prissattning-av-sarskilt-likviditetstod.pdf>

⁵ Med en "facilitet" avses ofta ett på förhand upprättat arrangemang, där anslutna företag på eget initiativ kan få tillgång till centralbankslikviditet på i förväg fastställda villkor. Detta skiljer en "facilitet" från de öppna marknadsoperationer som genomfördes på Riksbankens initiativ under finanskrisen 2008–10. Då erbjöd Riksbanken krediter genom auktionsförfaranden, där villkoren – till exempel ränta, löptider och säkerhetskrav samt kretsen av motparter – vid varje auktion anpassades till den aktuella situationen.

Synpunkter på övervägandena i betänkandetexten

I avsnitt 24.3 i betänkandet framgår att det bör *”vara möjligt att beträffande generella stödåtgärder i förväg precisera de närmare förutsättningarna... för åtminstone vissa faciliteter.”*

Med hänvisning till synpunkterna på författningsförslaget ovan vill Riksbanken betona att det för vissa generella åtgärder inte är ändamålsenligt att i förväg precisera villkoren eftersom sådana åtgärder är tänkta att kunna anpassas till den specifika situationen. Däremot är villkoren för faciliteter av försäkringstyp alltid kända i förväg, åtminstone av de deltagande företagen.

Befogenheter i fråga om likviditetsstöd – 3 kap. 11–14 §§

Generellt likviditetsstöd

Författningsförslag 3 kap. 11 §

11 § Riksbanken får, om det behövs för att motverka en allvarlig störning i det finansiella systemet i Sverige,

1. ge kredit i svenska kronor eller utländsk valuta mot betryggande säkerhet till svenska företag som står under tillsyn av Finansinspektionen, motsvarande utländska företag som driver verksamhet i Sverige genom filial och centrala motparter, eller
2. ingå återköpsavtal med sådana företag som avses i 1.

Synpunkter på författningsförslaget

Det är positivt att Riksbanken får en lagstadgad befogenhet att erbjuda krediter eller ingå återköpsavtal för att motverka allvarliga störningar i det finansiella systemet. Den nya typ av generellt likviditetsstöd som föreslås i lagförslaget saknar dock motsvarighet inom EU (dvs. ett generellt likviditetsstöd som är avskilt från penningpolitiken) och Riksbanken anser därför att dessa befogenheter inte bör lagfästas i en separat bestämmelse utan integreras med de penningpolitiska verktyg som i lagförslaget återfinns i 2 kap. 4 §. Skälet till detta är att det i praktiken kommer att vara svårt att använda två separata verktyg som är så närliggande och som båda får användas mot marknadsstörningar. (Se även Riksbankens synpunkter på gränsdragningsproblematiken under 2 kap. 2 §.)

Ett annat problem som denna uppdelning av likviditetsverktygen för penningpolitik och finansiell stabilitet (dvs. föreslagna 2 kap. 4 § respektive 3 kap. 11 §) får till följd är att helt olika EU-rättsliga regler aktualiseras (regler motsvarande penningpolitik respektive delar av regelverket för nödkredit) för verktygen vilket medför att det inte ändamålsenligt går att justera vilket verktyg som ska användas beroende på om störningarna i det finansiella systemet ändras. När det gäller relevant unionsrätt för generellt likviditetsstöd redogörs det inte närmare i utredningen för vilka regler Riksbanken behöver beakta och detta försvårar också tillämpningen av verktygen

eftersom unionsrättens regler som det hänvisas till i betänkandet tar sikte på nödkrediter till enskilda institut (se närmare nedan under ”Synpunkter på övervägandena i betänkandetexten”).

Synpunkter på författningskommentaren

Se nedan under ”Synpunkter på övervägandena i betänkandetexten”.

Synpunkter på övervägandena i betänkandetexten

Motsvarighet saknas

Som framgår ovan saknar den nya typ av generellt likviditetsstöd som är frikopplad från penningpolitiken motsvarighet inom EU. Utredningen påpekar dock att många andra centralbanker har fått mandat att vidta generellt likviditetsstöd i finansiellt stabilitetssyfte men utredningen ger inga exempel på EU-länder där centralbanken tilldelats dessa befogenheter *utanför* det penningpolitiska ramverket. Dessa jämförelser är därmed inte relevanta för verktygen som föreslås i utredningen, vilka endast är kopplade till finansiell stabilitet.

Riksbankens oberoende och självständighet

Utöver att lagförslaget medför att instruktionsförbudet inte skulle bli tillämpligt på det nya likviditetsverktyget (se Riksbankens synpunkter på detta i avsnitten om 9 kap. 13 § regeringsformen och 2 kap. 2 §) uppmärksammar Riksbanken att det av utredningen (avsnitt 12.4) framgår att kommittén gör bedömningen att bestämmelsen om myndigheternas självständighet i 12 kap. 2 § regeringsformen inte skulle vara tillämplig avseende det generella likviditetsstödet. Kommittén motiverar denna bedömning med att generellt likviditetsstöd avser *”faktiskt handlande”* av Riksbanken och därmed inte *”tillämpning av lag”* på det sätt som förutsätts för att bestämmelsen om förvaltningens självständighet i 12 kap. 2 § regeringsformen ska vara tillämplig.⁶

Riksbanken anser dock att denna slutsats inte är korrekt eftersom tillämpningen av bestämmelsen om det generella likviditetsstödet medför att Riksbanken måste pröva om de kriterier som finns i lagen är uppfyllda eller inte. Det gäller till exempel om det föreligger en allvarlig störning i det finansiella systemet i Sverige, krav på säkerhet samt relevanta bestämmelser i unionsrätten gällande statligt stöd och förbudet mot monetär finansiering (inklusive företagets soliditet), se närmare nedan. Dessutom finns det enskilda motparter i de fall generellt likviditetsstöd ges. Med hänsyn till detta utgör Riksbankens beslut om generellt likviditetsstöd *”tillämpning av lag”* på det sätt som krävs för att det ska omfattas av bestämmelsen om förvaltningens självständighet i 12 kap. 2 § regeringsformen.

Gränsdragningsproblem

Generellt likviditetsstöd i 3 kap. 11 § (som ska ges för att för att motverka en allvarlig

⁶ Några exempel på faktiskt handlande som nämns i förarbetena är järnvägsdrift, anläggande av vägar och polisens operativa verksamhet (se prop. 1973:90 s. 238). Med tillämpning av lag avses inte bara ärenden i vilka viss av riksdagen beslutad lag tillämpas utan även ärenden i vilka fråga är om tillämpning av verkställighetsföreskrifter till lagen som regeringen kan ha utfärdat med stöd av 8 kap. 13 § i departementsförslaget (prop. 1973:90 s. 398).

störning i det finansiella systemet) innebär vidare en gränsdragningsproblematik gentemot motsvarande likviditetsverktyg som finns i 2 kap. 4 § där likviditetsstöd får ges i penningpolitiskt syfte som också kan ges för att motverka störningar. För att närmare skilja åtgärderna åt anger utredningen att stöd i penningpolitiskt syfte ska lämnas för att motverka "begränsad oro" på interbankmarknaden, medan "generellt likviditetsstöd" i finansiellt stabilitetssyfte ska användas för att motverka "stor oro" på de finansiella marknaderna (sid. 940–941). I praktiken blir detta väldigt svårt att tillämpa då det är så omfattande överlappningar. Exempelvis har "stor oro" på de finansiella marknaderna betydande potential att påverka inte bara den finansiella stabiliteten utan också inflationen och realekonomin. Dessutom är bedömningen av vad som utgör "begränsad oro" respektive "stor oro" svår att göra och krissituationer utvecklas snabbt. Ett beslut kan börja förberedas i en situation med "begränsad oro", men sedan snabbt övergå till "stor oro". Det kan ta tid att förbereda lämpliga åtgärder och det nu föreslagna ramverket med gränsdragnings mellan verktygen kan leda till onödigt långa beredningstider, vilket riskerar medföra att störningarna på marknaden hinner förvärras innan åtgärder kan vidtas. Uppdelningen av dessa befogenheter riskerar således att ge upphov till betydande gränsdragningsproblem och oklarheter kring tillämpningen, varför Riksbanken även av denna anledning invänder mot den föreslagna uppdelningen.

Vilka EU-regler gäller?

I utredningen, kapitel 22, hänvisas till avsnitt 23.5 om rättsliga förutsättningar för nödkredit när det gäller vilken unionsrätt som måste beaktas när Riksbanken ska ge generellt likviditetsstöd. Det anges dock inte närmare vilka EU-rättsliga regler som är tillämpliga och påverkar utformningen samt genomförandet av generellt likviditetsstöd mer än att statsstödsreglerna och förbudet mot monetär finansiering måste beaktas. Av utredningen framgår att huruvida en viss åtgärd är förenlig med unionsrätten beror på lagen i kombination med de närmare villkor som Riksbanken beslutar om för åtgärden (sid. 944). Riksbanken noterar även att det på några ställen i kapitel 22 framgår att motsvarande krav ska gälla som vid generella faciliteter som är penningpolitiskt motiverade. För de penningpolitiska faciliteterna gäller dock inte de EU-rättsliga krav som gäller för generellt likviditetsstöd. Texten är därför inte konsekvent när den jämför generella faciliteter som används i penningpolitiskt syfte respektive finansiellt stabilitetssyfte. I det senare fallet är det dessutom inte klarlagt vilka bestämmelser som faktiskt är tillämpliga.

En följd av att de nya verktygen har frikopplats från penningpolitiken är att EU-kommissionen enligt artikel 108 EUF-fördraget (dvs. statsstödsreglerna) på förhand ska godkänna stödet. De närmare kriterierna för kommissionens skönmässiga bedömning (bankmeddelandet 2013) är dock inte anpassade till detta nya generella likviditetsstöd som inte har någon motsvarighet inom EU. I bankmeddelandet framgår två fall då centralbanker får ge stöd utan att det betraktas som statligt stöd enligt EU-rättens statsstödsregler. Det ena är "*centralbankers penningpolitiska verksamhet*". Det andra är "*riktat stöd till ett visst kreditinstitut (vanligen kallat likviditetsstöd i nödläge)*". Likviditetsstöd i nödlägen kan utgöra statligt stöd om inte de villkor som framgår av bankmeddelandet är uppfyllda (se skäl 62–64).

Här måste understrykas att kommissionen har gjort bedömningen att penningpolitisk verksamhet, såsom operationer på den öppna marknaden och stående faciliteter, inte omfattas av statsstödsreglerna (skäl 62). Av denna bedömning kan man dra slutsatsen att åtgärdens generalitet och med vilket styrmedel de utförs har betydelse för om det är fråga om penningpolitik. Att som utredningen undandra generella åtgärder, som utförs genom det centrala betalningssystemet – som är en integrerad del i centralbankens penningpolitiska styrsystem – från det penningpolitiska området kan därför ifrågasättas på rent principiella grunder. Det är därför ytterst oklart vilka faktorer EU-kommissionen skulle tillmäta betydelse för den typ av generellt likviditetsstöd som utredningen föreslår och hur det skulle hanteras.

Mot bakgrund av att den typ av generellt likviditetsstöd som föreslås i den nya riksbankslagen saknar motsvarighet inom EU (då det har frikopplats från penningpolitiken) är det oklart vilken EU-rätt som ska tillämpas för samtliga de generella likviditetsverktygen. Vilken EU-rätt som är tillämplig påverkar också hur verktygen kan användas, prövning av soliditet, säkerhetskrav, vilken ränta som ska tas ut, vad som gäller för garantier, löptid och utformningen av villkoren. Vidare ska stödet godkännas av EU-kommissionen på förhand samt ECB på förhand eller årligen i efterhand.

Mottagarens finansiella ställning

Av utredningen framgår att åtgärder som Riksbanken vidtar endast får vara likviditetsstödande och inte ges för att förbättra företagets soliditet (sid. 950). Vidare framgår följande: *”Den underliggande osäkerheten om ifall den som behöver likviditetsstöd utanför det penningpolitiska ramverket är finansiellt sund och därför kan få stöd är i allmänhet mindre vid generellt likviditetsstöd än vid en nödkredit. För att markera att metoden för att bedöma ett företags finansiella ställning skiljer sig åt mellan generellt likviditetsstöd och nödkrediter föreslår kommittén inte något uttryckligt krav på livskraft såvitt gäller generellt likviditetsstöd. Det överensstämmer med det som gäller för penningpolitiska motparter. Riksbanken måste dock ta hänsyn till statsstödsreglerna och förbudet mot monetär finansiering”* (sid. 960–961).

Mot bakgrund av att Riksbanken måste ta hänsyn till statsstödsreglerna och förbudet mot monetär finansiering synes det föreligga ett soliditetskrav (men inte ett krav på livskraft) hos mottagaren vid generellt likviditetsstöd. Riksbanken ifrågasätter dock hur denna bedömning närmare ska göras då ett sådant krav inte finns idag eftersom motsvarande verktyg i nu gällande lag endast får användas i penningpolitiskt syfte.

Svårt att ändra likviditetsverktyg

De finansiella störningar som likviditetsstödande åtgärder är satta att motverka kan snabbt ändra karaktär, vilket innebär att syftet med åtgärderna – och därmed vilket av de föreslagna likviditetsverktygen som ska användas – förändras. Gränsdragningen för vilket verktyg som ska tillämpas, dvs. om *”begränsad oro”* eller *”stor oro”* föreligger som anges i kapitel 25, utgår från att marknadsläget är konstant – vilket sällan är korrekt.

Då det (minst) tar ett antal dagar att förbereda en facilitet i penningpolitiskt syfte och ännu längre tid i finansiellt stabilitetssyfte (då det krävs samråd med andra myndigheter och godkännande på förhand av EU-kommissionen) är det inte möjligt att enkelt justera

vilket verktyg som ska användas om bedömningen av marknadsläget ändras. Detta kan leda till förlängda beredningstider, vilket riskerar medföra att störningarna på marknaden hinner förvärras innan åtgärder kan vidtas. Detta gör att den uppdelning av verktygen som föreslås i lagförslaget inte är praktiskt tillämpbar och ändamålsenlig.

Marknadsgarant

Författningsförslag 3 kap. 12 §

12 § Riksbanken får liksom en marknadsgarant köpa och sälja finansiella instrument till förutbestämda priser i syfte att tillfälligt stödja systemviktiga finansiella marknadens funktionssätt, om

1. det behövs för att motverka en allvarlig störning i det finansiella systemet i Sverige, och
2. det finns synnerliga skäl.

Synpunkter på författningsförslaget

Riksbanken är positiv till den föreslagna bestämmelsen om befogenheter att köpa och sälja finansiella instrument för att stödja systemviktiga finansiella marknadens funktionssätt. Befogenheterna bör dock inte lagfästas i en separat bestämmelse utan integreras med de bestämmelser för penningpolitiken som återfinns i utredningens förslag till 2 kap. 5 § riksbankslagen. Detta är väsentligt med hänsyn till att åtgärder av det slag som åsyftas kan ha betydande effekter på målen för både penningpolitik och finansiell stabilitet och att gränsdragningen kan bli problematisk på samma sätt som Riksbanken beskriver ovan gällande generellt likviditetsstöd. Det framstår också som oklart vilken unionsrätt som är tillämplig på detta verktyg när det frikopplats från penningpolitiken.

Synpunkter på författningskommentaren

Se nedan under "Synpunkter på övervägandena i betänkandetexten".

Synpunkter på övervägandena i betänkandetexten

Riksbanken konstaterar att liknande befogenheter som återfinns i 3 kap. 12 § i lagförslaget föreslås gälla i 2 kap. 5 § inom den penningpolitiska verktygslådan. Med hänsyn till vad Riksbanken anger ovan under 3 kap. 11 § angående gränsdragningsproblematik och oklarheter i tillämplig unionsrätt, föreslår Riksbanken även här att de befogenheter som föreslås för Riksbankens möjligheter att agera marknadsgarant integreras med de bestämmelser för penningpolitiken som återfinns i utredningens förslag till riksbankslagen 2 kap. 5 §.

Nödkrediter

Författningsförslag 3 kap. 13 §

13 § Riksbanken får i likviditetsstödande syfte ge kredit i svenska kronor eller utländsk valuta mot säkerhet och på andra särskilda villkor till ett företag som är livskraftigt men har tillfälliga likviditetsproblem, om

1. det behövs för att motverka en allvarlig störning i det finansiella systemet i Sverige, eller
2. det finns andra synnerliga skäl.

En sådan kredit får bara ges till svenska företag som står under tillsyn av Finansinspektionen, till motsvarande utländska företag med säte inom EU, till motsvarande utländska företag som driver verksamhet i Sverige genom filial och till centrala motparter.

Synpunkter på författningsförslaget

Det bör framgå av lagtexten att detta stöd kan ges på särskilda villkor (vid sidan om säkerhetskravet) då Riksbanken enligt EU-rätten ska ta ut en straffränta, begränsa löptid, etc. Det kan i vissa fall även finnas skäl för Riksbanken att kräva en begränsning av hur medlen får användas eller att ställa krav på rapportering. Detta framgår av författningskommentaren, men om det inte skrivs in i författningsförslaget saknas explicit lagstöd för denna typ av villkor.

Rörande motpartskretsen menar Riksbanken att det är viktigt att vara flexibel. Det är därför lämpligt att vidga motpartskretsen ytterligare, så att Riksbanken får möjlighet att också ge kredit till "motsvarande utländska företag" utan att det ställs krav på att denna verksamhet ska drivas genom filial. Utvecklingen på betalningsområdet går snabbt och det finns ett stort tryck på att vidare integrera EU-länderna inom ramen för kapitalmarknadsunionen och bankunionen. Även om Sverige inte går med i bankunionen kommer denna utveckling att få konsekvenser för Sverige. Då vissa institutstyper har rätt att verka gränsöverskridande inom EU kan dessa via internet vända sig till den svenska marknaden och till svenska hushåll utan att ha en filial i Sverige. Sådana institut finns inte i någon nämnvärd omfattning idag, men det kan inte uteslutas att de kommer till stånd inom de närmaste årtiondena. Med hänsyn till detta riskerar denna bestämmelse att få kort hållbarhet, vilket inte är önskvärt. Självklart är det i första hand hemlandets centralbank som är ansvarig för ett sådant institut, men det kan ändå komma att ligga i svenskt intresse att stödja ett sådant institut och det är olyckligt och onödigt att i lag begränsa den utländska motpartskretsen till enbart de institut som bedriver verksamhet genom filial i Sverige.

Synpunkter på författningskommentaren

Av författningskommentaren framgår att Riksbanken får sätta särskilda villkor för nödkredit:

”Kriterierna i paragrafen behandlas utförligt i avsnitt 23.7. Som beskrivs där får Riksbanken tillhandahålla dessa krediter på andra villkor (säkerheter, ränta, löptid etc.) än andra krediter som Riksbanken ger. Villkoren för dessa krediter får alltså skilja sig från de som gäller för exempelvis en intradagskredit eller generellt likviditetsstöd.”

Det är bra att detta tydliggörs i författningskommentaren, men det vore ännu mer transparent om det även i lagparagrafen framgick att dessa krediter får ges ”på särskilda villkor” (inte endast vad gäller kravet på säkerhet), som föreslås ovan.

Synpunkter på övervägandena i betänkandetexten

Avsnitt 23.7, Vilka kriterier ska vara uppfyllda för att Riksbanken ska kunna få ge en nödkredit?, sid. 1016–1043

Riksbanken anser att det är betydelsefullt att de motiveringar och beskrivningar som finns med i detta avsnitt rent generellt följer med in i propositionen och inte kortas ned alltför mycket (med ett fåtal undantag, se kommentarer nedan). Riksbanken menar att dessa beskrivningar är behjälpliga vid tolkningen av de bedömningar som Riksbanken ska göra vid en eventuell nödkredit, något som i den tidigare lagen varit en brist.

Avsnitt 23.7.4, Prissättningen, sid. 1025, sista stycket

Riksbanken stöder inte följande bedömning i betänkandetexten: ”Riksbanken bör däremot inte genom prissättningen ställa krav som innebär en dubbelreglering i förhållande till Finansinspektionens uppgifter, se avsnitt 20.8.2.”.

Riksbanken anser att det är otydligt vad som avses. En tolkning är att texten relaterar till Riksbankens beslut våren 2019 om att inrätta en policy för prissättningen av särskilt likviditetsstöd. Det är riksdagen och Finansinspektion som reglerar bankerna och Riksbanken håller med om att det vore olämpligt om Riksbankens krav gick emot andra myndigheters krav. Riksbanken menar dock att det är naturligt att det är Riksbanken som anger de villkor som gäller för en eventuell utlåning från Riksbanken. Riksbanken bör också ha möjlighet att utforma avtal och förbindelser på ett sätt som minskar risken för moral hazard och stigma. Riksbanken har svårt att se att den prissättningspolicy som Riksbanken inrättat för särskilt likviditetsstöd är i konflikt med Finansinspektionens krav. Enligt Riksbankens policy kommer priset för nödkredit till ett institut att bl.a. bero på hur stora likviditetsbuffertar företaget hållit. Större egenförsäkring är alltså en faktor som bidrar till lägre pris för eventuellt stöd. Detta är i linje med hur prissättningen för olika typer av försäkringar vanligtvis utformas. Det är Finansinspektionens minimikrav som utgör reglering och som därmed är bindande för bankerna. Bankerna är dock fria att ha likviditetskvoter som ligger varsomhelst ovanför Finansinspektionens minimikrav. Slutligen kan påpekas att frågan om centralbanken tar ut en straffränta av stödmottagaren för det stöd som erhållits är en del av bedömningen av huruvida stödet utgör statsstöd eller inte (bankmeddelandet, skäl 62). Straffränta kan ses som prissättning av stödet och priset ska vara så pass högt att stödet inte anses utgöra en ekonomisk förmån. Om Riksbanken inte kan prissätta stödet uppstår därför problem med statsstödsbestämmelserna. Riksbanken stöder därför inte utredningens bedömning.

Avsnitt 23.7.5, Motpartskretsen, sid. 1026–1027

Riksbanken noterar att den uppräknade motpartskretsen inte helt stämmer överens med gällande rätt. Exempelvis ingår värdepapperscentraler inte längre i definitionen av clearingorganisationer och bör listas som en enskild företagskategori. Likaså bör kategorin clearingföretag tas bort, då definitionen i lagen är clearingorganisation och det redan finns omnämnt i uppräknningen. Med anledning av detta bör det säkerställas att alla institutstyper som ingår i motpartskretsen finns med.

Avsnitt 23.7.6, Bedömningen av ett företags livskraft, sid. 1038, andra stycket

Riksbanken stöder följande bedömning av utredningen eftersom den tydliggör förutsättningarna för Riksbankens beslutsfattande i relation till andra myndigheters bedömningar och beslut, något som är särskilt aktuellt i en nödkreditsituation.

”Riksbanken ska självständigt ta ställning till om företaget är livskraftigt och om förutsättningarna för att ge nödkredit är uppfyllda.”

Avsnitt 23.8.6, Stödmottagarens finansiella ställning, sid. 1057

Riksbanken stöder följande bedömning som är angelägen eftersom den tydliggör tidigare oklara frågeställningar och avvägningar som behöver göras vid en eventuell nödkredit i resolution.

”I linje med vad regeringen konstaterade i förarbeten till lagen om resolution menar kommittén att ett företag som försätts i resolution per definition inte är livskraftigt vid resolutionsbeslutet.” [...] ”I likhet med regeringen (se avsnitt 23.8.3) anser kommittén vidare att ett beslut om resolution omgående kan förändra framtidsutsikterna för företaget. Det sker dock inte med automatik utan beror bl.a. på valet av resolutionsverktyg och hur de används.” [...] ”Kommittén konstaterar därför att enbart den omständigheten att Riksgäldskontoret har beslutat att försätta ett företag i resolution inte är tillräckligt för att företaget ska anses vara livskraftigt. I stället beror frågan på vilka resolutionsåtgärder som beslutas. Det är därför viktigt att Riksgäldskontoret inför Riksbankens beslut förser Riksbanken med all relevant information som myndigheten har.”

Information till regeringen och andra

Författningsförslag 3 kap. 17 §

17 § Innan Riksbanken beslutar om en kredit enligt 13 § ska Riksbanken informera det statsråd som regeringen utser.

Synpunkter på övervägandena i betänkandetexten

Texten avseende omfattningen av Riksbankens informationsskyldighet vis-a-vis regeringen är inte helt konsekvent uttryckt i betänkandet. I avsnitt 24.4.1, Skälen för kommitténs förslag, sid. 1090, tredje stycket framgår tydligt att det handlar om en *informationsplikt* och inget samrådskrav. ”Kommittén föreslår inte att det ska införas en skyldighet för Riksbanken att samråda med regeringen. Det utesluter dock inte att Riksbanken för en löpande dialog med regeringen eller Regeringskansliet i dessa frågor.”

I avsnitt 23.7.8, Bakgrund, sid. 1043, sista stycket, framhåller kommittén att Riksbanken, om möjligt, *bör* lämna information i så god tid att det finns utrymme för *dialog*: "Givet den betydelse som en nödkredit kan ha för den finansiella stabiliteten och andra motstående intressen, bör dock Riksbanken vara skyldig att informera regeringen innan beslut om en nödkredit fattas. Informationen bör om möjligt lämnas i så god tid att det finns utrymme att föra en dialog." Riksbanken menar att det är oklart på vilket sätt dialog (som Riksbanken bör ge utrymme för) skiljer sig från samråd (som det inte finns krav på). Riksbanken anser att det bör tydliggöras att kraven på Riksbanken endast bör gälla informationsskyldighet i detta fall.

Kapitel 4. Kontanter och andra betalningsmedel

Då kapitlet innehåller bestämmelser även om andra betalningsmedel än kontanter bör detta framgå av rubriken.

Mål

Författningsförslag 4 kap. 1 §

1 § Målet för Riksbankens verksamhet enligt detta kapitel är att bidra till att det finns tillgång till kontanter i betryggande utsträckning i hela Sverige.

I 9 kap. lagen (2010:751) om betaltjänster finns bestämmelser om krav på kreditinstitut att tillhandahålla kontanttjänster.

Synpunkter på författningsförslaget

Målet bör formuleras om eftersom kapitlet även avser andra betalningsmedel än kontanter.

Uppgifter – 4 kap. 3–6 §§

Depåverksamhet

Författningsförslag 4 kap. 4 §

4 § Riksbanken ansvarar för att det drivs depåverksamhet. Med depåverksamhet avses driften av depåer, dvs. fysiska platser för lagring samt ut- och inlämning av kontanter.

~~Om inte riksdagen beslutar något annat ska det finnas minst fem depåer i Sverige där de företag som Riksbanken i enskilda fall beslutar om får hämta ut och lämna in sedlar av samtliga valörer. Minst en av dessa depåer ska finnas i Norrbottens eller Västerbottens län. Minst en av dem ska finnas i Jämtlands eller Västernorrlands län.~~

Synpunkter på författningsförslaget

Det är rimligt att Riksbanken får ett tydligt ansvar för att det finns kontantdepåer i landet och att det finns flexibilitet för hur Riksbanken kan utföra uppgiften. Det är emellertid inte ändamålsenligt att lagstadga om antalet depåer och var dessa ska vara placerade. Förslaget motverkar den flexibilitet som behövs för att Riksbanken ska kunna verka för att kontanthanteringen är så effektiv som möjligt inom ramen för Riksbankens uppdrag att bidra till kontanternas tillgänglighet i hela landet. Riksbanken föreslår därför att det andra stycket i paragrafen stryks.

I det fall det andra stycket inte stryks bör följande beaktas:

- I lagtexten och i författningskommentaren anges att riksdagen kan fatta särskilt beslut om antalet depåer. Det är oklart om detta även gäller depåernas placering. Det framgår inte heller hur processen för ett sådant beslut ska se ut. Detta bör utvecklas i såväl författningskommentar som i löptext.
- Utredningen har inte beaktat Riksbankens verksamhet i Broby. Riksbanken anser att även denna verksamhet bör ingå i bedömningen av hur många depåer som bör finnas.

Befogenheter – 4 kap. 7–13 §§

Inlösen av sedlar och mynt

Författningsförslag 4 kap. 7 §

7 § Riksbanken får besluta att lösa in sedlar och mynt som är skadade eller förslitna.

Riksbanken får lösa in sedlar och mynt som har upphört att vara lagliga betalningsmedel, om det finns särskilda skäl.

Riksbanken får lösa in minnes- och jubileumsmynt.

Synpunkter på författningsförslaget

Lagtexten bör även avse minnes- och jubileumsmynt. Riksbanken bör få lösa in minnes- och jubileumsmynt även om dessa inte upphört att vara lagliga betalningsmedel eftersom de i praktiken inte tas emot av marknadens aktörer.

Räntekostnadsersättning

Författningsförslag 4 kap. 9 §

9 § Riksbanken får betala räntekostnadsersättning eller ge räntefri kredit till företag som har avskilt och lagrat sedlar och mynt vad gäller sådan verksamhet som avses i 4 §.

Synpunkter på författningsförslag och övervägandena i betänkandetexten

I lagtexten står att Riksbanken får betala ut ersättning eller ge räntefri kredit. Det bör tydliggöras att Riksbanken får betala ut räntekostnadsersättning eller ge räntefri kredit. Vidare bör det framgå att Riksbanken får meddela föreskrifter inte bara vad avser räntekostnadsersättning utan även gällande räntefri kredit (se 4 kap. 17 §).

Andra betalningsmedel för allmänheten

Författningsförslag 4 kap. 11 §

11 § Riksbanken får ge ut eller omsätta elektroniska pengar enligt lagen (2011:755) om elektroniska pengar eller på annat sätt tillhandahålla andra betalningsmedel avsedda för allmänheten än sådana som avses i 3 § första stycket och 10 § första stycket 1 och 2 enbart om riksdagen har godkänt det. Riksdagens godkännande kan vara generellt, begränsat till höjd beredskap enligt 10 § eller på annat sätt villkorat.

Synpunkter på författningsförslaget

Riksbanken anser att kraven på riksdagens godkännande för att Riksbanken ska kunna tillhandahålla elektroniska pengar och e-kronor och möjligheterna att villkora ett sådant godkännande bör stämmas av mot EU-rätten.

Enligt Riksbankens mening bör det göras en tydligare åtskillnad i bestämmelsen mellan elektroniska pengar enligt lagen om elektroniska pengar och digitala centralbankspengar som har egenskaper motsvarande en valuta, dvs. pengar som gäller för ett visst geografisk område (valutaområde) och som har vissa offentligrättsligt reglerade egenskaper, t.ex. status som lagligt betalningsmedel. Nu likställs de två sorternas pengar vilket ger upphov till en rad oklarheter.

Är bestämmelsen i enlighet med instruktionsförbudet och direktivet om elektroniska pengar (2009/110/EG)? Av artikel 1 framgår att direktivet fastställer rätten att driva verksamhet för utgivning av elektroniska pengar enligt vilka medlemsstaterna ska erkänna centralbanker som utgivare av elektroniska pengar. Det kan ifrågasättas om Riksbankens rätt som utgivare enligt direktivet kan underställas riksdagens godkännande.

I det fall EU-rätten tillåter krav på riksdagens godkännande finns dock behov av att tydliggöra processen för riksdagens godkännande i såväl författningskommentar som löptext och överväga nödvändiga ändringar i lagen om elektroniska pengar.

Avgifter

Författningsförslag 4 kap. 12 §

12 § Riksbanken får ta ut avgifter från den som hämtar ut eller lämnar in kontanter hos banken. Avgifterna får differentieras geografiskt.

Synpunkter på författningskommentaren

I författningskommentar och löptext bör det tydliggöras att Riksbanken även har möjlighet att ta ut avgifter i inlösenverksamheten.

Synpunkter på övervägandena i betänkandetexten

Se avsnitt 34.4.2, sid. 1559, sista stycket:

Riksbanken motsätter sig utredningens förslag att Riksbankens ska bevaka att eventuella avgiftssänkningar förs vidare till detaljistledet.

”.....ett sätt för staten att stödja kontantkedjan är att verka för en prissättning i grossistledet som leder till lägre kostnader för bl.a. handeln. Därigenom förbättras förutsättningarna för att vissa handlare väljer att fortsätta erbjuda kontant betalning. Riksbanken bör bevaka att eventuella sänkningar av priserna i grossistledet för inlämning och uthämtning av kontanter i så hög utsträckning som möjligt förs vidare i detaljistledet till slutanvändare så att handlare och mindre banker med kontanthantering också möter lägre priser för kontanter. Syftet med eventuella prissänkningar i depåerna är att understödja kontantkedjan i sin helhet, inte att subventionera bankernas, Bankomat AB:s eller värdebolagens verksamhet.”

Enligt kommittén ska staten, genom Riksbanken, stödja kontantkedjan genom att verka för en prissättning i grossistledet som leder till lägre kostnader för bl.a. handeln. Syftet uppges vara att understödja kontanthanteringen i dess helhet genom att minska handelns kostnader och därmed bidra till att färre handlare väljer att bli kontantfria. Enligt betänkandet bör Riksbanken även bevaka att eventuella sänkningar av priserna i grossistledet för inlämning och uthämtning av kontanter i så hög utsträckning som möjligt förs vidare i detaljistledet till slutanvändarna så att handlare och mindre banker med kontanthantering möter lägre priser för kontanter. Utredningen har inte närmare analyserat hur och vilka verktyg Riksbanken behöver för att kunna påverka andra aktörer i kontanthanteringskedjan på ett sådant sätt att det leder till lägre priser för slutkunderna.

Det är mot bakgrund härav svårt att förstå hur Riksbanken – genom ersättning till bankerna som ska leda till sänkningar av priserna i grossistledet för inlämning och uthämtning av kontanter – ska kunna säkerställa att dessa sänkningar förs vidare i detaljistledet till slutanvändare så att handlare och mindre banker möter lägre priser för kontanthanteringen. Ett sådant förslag riskerar i stället att enbart gynna större banker och andra kreditinstitut. Enligt Riksbankens uppfattning är det inte Riksbankens uppgift att subventionera kontanthanteringskostnaderna för större banker och andra kreditinstitut. I det fall staten önskar uppnå lägre kostnader för kontanthanteringen för andra aktörer i kontanthanteringskedjan kan staten i stället vidta andra åtgärder än att sänka kostnaderna för de större kreditinstituten. Exempelvis kan staten gå in med stödjande insatser eller ekonomiska bidrag genom det arbete med grundläggande betaltjänster som PTS och länsstyrelserna har i uppdrag att genomföra. Riksbanken motsätter sig därför utredningens resonemang att Riksbanken ska verka för lägre kostnader i bl.a. detaljhandelsledet genom att sänka kostnaderna i grossistledet.

Därutöver ges Riksbanken inga verktyg att påverka och följa upp prissättningen mot slutkunderna samt att sanktionera de institut som inte för vidare kostnadssänkningarna i motsvarande mån till slutanvändarna. Det inte lämpligt att Riksbanken åläggs ett sådant ansvar endast genom förarbetsuttalanden.

Underrättelse om upphörande av verksamhet

Författningsförslag 4 kap. 13 §

13 § Riksbanken får bestämma att finansiella företag som driver verksamhet av betydelse för tillgången till kontanter i Sverige är skyldiga att underrätta Riksbanken en viss tid före det att verksamheten ska upphöra.

Synpunkter på författningsförslaget

Enligt lagtexten är det endast finansiella företag som är skyldiga att underrätta Riksbanken en viss tid före det att verksamheten ska upphöra. Med finansiella företag avses företag som står under tillsyn av Finansinspektionen, motsvarande utländska företag, AP-fonder och Svenska skeppshypotekskassan. Begränsningen till företag som står under Finansinspektionens tillsyn innebär en hypotetisk möjlighet att det finns företag som har kontanthantering av betydelse för tillgången till kontanter men som inte kan åläggas en sådan skyldighet. Det kan exempelvis gälla företag som tillhandahåller tjänster som endast består av yrkesmässig, fysisk transport och därmed sammanhängande hantering av kontanter, se 1 kap, 6 § lagen (2010:751) om betaltjänster, samt tjänster som endast möjliggör uttag av kontanter med hjälp av uttagsautomat, se 1 kap. 6b § lagen om betaltjänster.

För att framtidssäkra att Riksbanken har möjligheter att följa och analysera att kontanthanteringen fungerar i Sverige samt vid behov ta en koordinerande roll i kontanthanteringen, bör skyldigheten gälla alla företag som driver verksamhet av betydelse för tillgången till kontanter i Sverige.

Lagliga betalningsmedel – 4 kap. 15 och 16 §§

Sedlar och mynt

Författningsförslag 4 kap. 15 §

15 § Var och en har rätt att med befriande verkan betala med sedlar och mynt som har getts ut av Riksbanken enligt 3 § första stycket (lagliga betalningsmedel), om inte något annat följer av annan författning eller av avtalsvillkor.

Synpunkter på övervägandena i betänkandetexten

Det privatans skyldigheter att ta emot kontanter: Se avsnitt 34.7.4, sid. 1582, första stycket:

”Bestämmelsen om lagligt betalningsmedel i den nya riksbankslagen föreslås vara dispositiv, vilket innebär att avtalsvillkor av annan innebörd har företräde. Detta är i linje med gällande rättspraxis i privaträttsliga rättsförhållanden. Avtalsvillkor som gäller i förhållande till en konsument ska dock vara skäligen. Om en näringsidkare i förhållande till konsumenter tillämpar avtalsvillkor som är oskäligen, kan näringsidkaren förbjudas att

använda dem (3 § första stycket lagen [1994:1512] om avtalsvillkor i konsumentförhållanden). Den civilrättsliga påföljden av att ett avtalsvillkor är oskäligt i den mening som avses i 36 § första stycket lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område, är att villkoret jämkas eller lämnas utan avseende. Dessa bestämmelser medför sammantaget att framför allt en näringsidkare i förhållande till konsumenter behöver väga de skäl som en konsument kan ha för att betala kontant mot de eventuella nackdelar och kostnader som det medför för näringsidkaren att hantera kontanta betalningar. Om nackdelarna och kostnaderna t.ex. är ringa, kan det således vara oskäligt att vägra att ta emot kontanta betalningar från konsumenter som har starka skäl för att betala med kontanter. Detta skulle exempelvis kunna vara fallet om en person som med anledning av en funktionsvariation har svårt att använda elektroniska betalningsmedel vill betala ett mindre belopp i kontanter för livsmedel.”

Riksbanken anser att frågan om det förhållande att en näringsidkare nekar att ta emot kontanter kan utgöra ett oskäligt avtalsvillkor eller inte är oklart. Det kan hävdas att något avtal inte föreligger vid tidpunkten när näringsidkaren nekar kontantbetalning. Själva nekandet kan därmed inte anses som ett villkor i ett avtal. Frågan har ännu inte prövats av Konsumentverket. Eftersom bestämmelsen är dispositiv kan det oaktat föregående fråga ifrågasättas om det kan utgöra ett oskäligt avtalsvillkor att neka att ta emot kontanter. Detta eftersom en näringsidkare inte är tvingad att ingå ett avtal eftersom det råder avtalsfrihet.

Enligt Riksbanken finns det anledning att överväga att införa konsumentskyddsregler om förbud mot diskriminering av kontanter inom i vart fall vissa områden som är av stor betydelse för konsumenter, t.ex. dagligvaruhandeln, bensinstationer och apotek.

Det offentliga skyldigheter att ta emot kontanter: Se avsnitt 34.7.4, sid. 1582, sista stycket:

Utredningen anför att: ”Den nya riksbankslagen bör medge avtalsfrihet även inom offentlighetsrättsligt präglade rättsförhållanden.”

Utredningen föreslår därför att avtalsfrihet bör gälla inte bara vid privaträttsliga förhållanden, utan även vid offentlighetsrättsligt präglade rättsförhållanden. Enligt utredningen bör tvingande regleringar att betala kontant för offentlighetsrättsliga uppgifter och offentligfinansierade tjänster, i stället prövas och regleras sektorsvis.

Riksbanken motsätter sig utredningens förslag och bedömningen. Möjligheterna att kunna betala med kontanter får inte försämrats i förhållande till gällande rätt. Det är därför av största vikt att det offentliga skyldigheter att ta emot kontanter inte begränsas på annat sätt än genom bestämmelser i lag, såsom exempelvis vid skattebetalning. Riksbanken anser därför att avtalsfrihet inte ska gälla offentlighetsrättslig verksamhet. Huvudregeln ska vara att det offentliga ska acceptera kontanter.

Höjd beredskap

Författningsförslag 4 kap. 16 §

16 § Vid höjd beredskap har var och en rätt att med befriande verkan betala med sedlar och mynt som har getts ut av Riksbanken och sådana beredskapspengar som avses i 10 § (lagliga betalningsmedel), om inte något annat följer av annan författning.

~~Avtalsvillkor som inskränker den rätt som avses i första stycket i förhållande till en konsument är utan verkan.~~

En näringsidkare får inte vägra en konsument att betala med kontanter.

Synpunkter på övervägandena i betänkandetexten

Angående begreppet lagligt betalningsmedel, anges i lagtexten att avtalsvillkor som inskränker en konsuments rätt att betala med kontanter (enligt första stycket) är utan verkan.

Om en näringsidkare vägrar att ingå ett avtal så kan det emellertid ifrågasättas om det är fråga om ett avtalsvillkor eftersom ett avtal de facto inte kommer tillstånd (se synpunkter ovan under 4 kap. 15 §). Bestämmelsen bör därför omformuleras så att tydligt framgår att en näringsidkare inte får vägra en konsument att betala med kontanter.

Vidare gäller skyldigheterna att ta emot kontanter vid höjd beredskap endast i förhållande till konsumenter. Enligt Riksbankens uppfattning bör skyldigheten att ta emot kontanter gälla inte bara vid civilrättsliga rättsförhållanden utan även vid offentligrättsliga förhållanden. Skyldigheten att ta emot kontanter vid höjd beredskap bör därför gälla juridiska personer som tar emot betalningar av konsumenter eller av andra fysiska personer.

Riksbanken noterar även att utredningen inte föreslagit några *sanktioner* för näringsidkare som bryter mot bestämmelsen. Det norska Justitiedepartementet arbetar för närvarande med att se över den s.k. finansavtaleloven som stadgar att näringsidkare är skyldiga att ta emot kontanter av konsumenter.⁷ Riksbanken efterlyser att denna viktiga fråga analyseras även för svensk del. Om näringsidkare kan bryta mot bestämmelsen utan några konsekvenser, riskerar bestämmelsen att bli verkningslös.

Bemyndigande

Författningsförslag 4 kap. 17 §

17 § Riksbanken får meddela föreskrifter om

⁷ Jfr lagförslag i Norge där man föreslår att införa böter och fängelsestraff i upp till tre månader: <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2019-2020/inns-201920-0251.pdf> och <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2019-2020/inns-201920-0251-vedlegg.pdf>



1. utformningen av sedlar och mynt och förutsättningarna för inlösen av dem,
2. depåverksamhet,
3. räntekostnadsersättning och räntefri kredit,
4. sådana avgifter som avses i 12 §, och
5. skyldigheten enligt 13 § att underrätta Riksbanken om att verksamheten ska upphöra.

Synpunkter på författningsförslag

Enligt 4 kap. 9 § får Riksbanken betala ut ersättning eller ge räntefri kredit. Riksbanken anser att den bör få meddela föreskrifter inte bara om räntekostnadsersättning utan även om räntefri kredit.

Kapitel 5. Krisberedskap och höjd beredskap

Övergripande synpunkter

Helhetsperspektiv avseende ansvar för beredskap inom finansiell sektor

Riksbanken stödjer förslaget att ge Riksbanken ett utökat ansvar för beredskap avseende elektroniska betalningar och kontanthantering. Riksbanken ser ett behov av att den pågående Utredningen om Civilt försvar (Ju 2018:05)⁸ beaktar Riksbankskommitténs förslag i sitt arbete. Det är viktigt för att säkerställa en fungerande heltäckande struktur för hur finansiell sektor ska arbeta med förberedelser inför framtida krissituationer och höjd beredskap samt hur sektorn ska ledas i en skarp situation. Om de två utredningarna lägger separata förslag utan helhetsperspektiv finns stor risk för otydliga ansvarsförhållanden inom den finansiella sektorn.

Konsekvent begreppsanvändning

Eftersom författningsförslagen i kapitel 5 innebär ett helt nytt ansvar för Riksbanken är det viktigt att begrepp och beskrivningar är tydliga och konsekventa. Begrepp avseende arbetsområden (krisberedskap och totalförsvar) respektive situationsbeskrivningar (fredstida krissituationer och höjd beredskap) blandas på ett sätt som skapar otydlighet.

Riksbanken föreslår därför att det nya övergripande ansvaret benämns som "ansvar för beredskap" (istället för "ansvar för krisberedskap och höjd beredskap") och att ansvaret innebär att Riksbanken får ett antal nya uppgifter som syftar till att säkerställa att elektroniska betalningar och kontanthantering ska upprätthållas i "fredstida krissituationer och vid höjd beredskap". Riksbanken föreslår att dessa begrepp används genomgående i författningsförslag, författningskommentar och i brödtexten i propositionen för att säkerställa tydlighet. Detta innebär att rubriken för författningsförslagen i kapitel 5 föreslås ändras till "Beredskap".

Juridiska personer och näringsidkare

Genomgående används begreppet *juridisk person* för aktörer som utför elektroniska betalningar och begreppet *näringsidkare* för aktörer inom kontanthanteringen.

Skälen till att man i vissa fall använder begreppet *juridisk person* och i andra fall begreppet *näringsidkare* bör belysas i förarbetena.

Betänkandetext kap. 35

Genomgående finns behov av följdändringar i betänkandetexten i kapitel 35 samt i sammanfattningen av slutbetänkandet baserat på de synpunkter som lämnas i denna bilaga avseende författningsförslag 1-19§§ samt tillhörande författningskommentarer.

⁸ Utredaren ska analysera och lämna förslag på bland annat en struktur med statliga myndigheter indelade i sektorer och sektorsansvariga myndigheter. Uppdraget ska redovisas senast den 1 mars 2021.

Mål

Författningsförslag 5 kap. 1 §

1 § Målen för Riksbankens verksamhet enligt detta kapitel är att

1. allmänheten ska kunna göra nödvändiga betalningar även under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap,
2. sårbarheten i fråga om betalningar ska begränsas, och
3. Riksbanken ska ha en god förmåga att hantera sina uppgifter även under sådana förhållanden som avses i 1.

Synpunkter på författningskommentaren

För att vara mer konsekvent i begrepps användningen (enligt resonemang i den övergripande synpunkten *"Konsekvent begrepps användning"*) föreslås att första meningen i första stycket ändras till *"I paragrafen anges målen för Riksbankens verksamhet avseende fredstida krissituationer och höjd beredskap"*.

Uppgift – 5 kap. 2–4 §§

Omfattning

Författningsförslag 5 kap. 2 §

2 § Riksbanken ska ansvara för planeringen för fredstida krissituationer och höjd beredskap vad gäller sin egen verksamhet.

Riksbanken ska också ha ett planerings- och kontrollansvar i förhållande till sådana juridiska personer och sådana näringsidkare inom kontanthantering som avses i 3 och 4 §§.

Synpunkter på författningskommentaren

För att vara mer konsekvent i begrepps användningen (enligt resonemang i den övergripande synpunkten *"Konsekvent begrepps användning"*) föreslås att första meningen i första stycket ändras till *"Paragrafen rör omfattningen av Riksbankens uppgift att ansvara för beredskapsplanering, dvs. planering för fredstida krissituationer och höjd beredskap"*.

Krav på Riksbanken – 5 kap. 5–9 §§

Förberedelser inför fredstida krissituationer

Författningsförslag 5 kap. 5 §

5 § Riksbanken ska planera och vidta förberedelser för att förebygga sårbarheter, motstå hot och risker och skapa en god förmåga att hantera en

~~fredstida krissituation~~ ~~kris, förebygga sårbarheter och motstå hot och risker~~ i syfte att uppnå de mål som avses i 1 §. Vid behov ska Riksbanken också förbereda alternativa lösningar i förhållande till de system och rutiner som vanligtvis används.

Vid en krissituation ska Riksbanken vidta de åtgärder som behövs för att hantera konsekvenserna av denna. Riksbanken ska dock inte överta ansvaret för driften av någon verksamhet.

Synpunkter på författningsförslaget

Rubriken till 5 § föreslås formuleras om till *”Förberedelser inför fredstida krissituationer”* för att vara mer konsekvent i begreppsanvändningen och i förhållande till rubriken för 6 §.

För att få en mer logisk ordning (förebygga, motstå, hantera) föreslås ändringar i första meningen.

Synpunkter på författningskommentaren

I första meningen i andra stycket föreslås följande förändring av ordföljden för att få en mer logisk ordning (förebygga, motstå, hantera): *”Första stycket gäller planering och förberedelser för att förebygga sårbarheter, motstå hot och risker och skapa en god förmåga att hantera en fredstida krissituation i syfte att uppnå de mål som avses i 1 §”*.

~~Totalförsvarets krav och kontinuitet~~ Förberedelser inför höjd beredskap

Författningsförslag 5 kap. 6 §

6 § Riksbanken ska i sin verksamhet beakta totalförsvarets krav. Vid höjd beredskap ska Riksbanken i första hand inrikta sin verksamhet på uppgifter som har betydelse för totalförsvaret. Övrig verksamhet ska upprätthållas vid höjd beredskap i den mån det är möjligt.

Synpunkter på författningsförslaget

Rubriken till 6 § föreslås formuleras om till *”Förberedelser inför höjd beredskap”* för att för att vara mer konsekvent i begreppsanvändningen och i förhållande till rubriken för 5 §.

Synpunkter på författningskommentaren

För att vara mer konsekvent i begreppsanvändningen föreslås att första stycket ändras till *”Paragrafen gäller Riksbankens förhållande till totalförsvaret i övrigt och krav på upprätthållande av Riksbankens verksamhet vid höjd beredskap”*.

~~Krigsorganisation och fredstida krisledning~~ Ledningsfunktion och krigsorganisation

Författningsförslag 5 kap. 9 §

9 § Riksbanken ska i fred planera för att vid höjd beredskap kunna övergå till krigsorganisation. Vid störningar i fråga om genomförandet av sådana betalningar som avses i 1 § 1 som uppkommer i fredstida krissituationer, ska Riksbanken vid behov omgående kunna upprätta en ledningsfunktion för samordning och information. Riksbanken ska i fred planera för att vid höjd beredskap kunna övergå till krigsorganisation. Riksbankens krigsorganisation ska inkludera ledningsfunktion för att leda berörd verksamhet hos de juridiska personer som avses i 3 och 4 §§.

Synpunkter på författningsförslaget

Rubriken föreslås ändras till *”Ledningsfunktion och krigsorganisation”* för att spegla att paragrafen rör Riksbankens ledningsfunktion, i både fredstida krissituationer och vid höjd beredskap, samt Riksbankens krigsorganisation.

Ordningen på meningarna föreslås ändras för att skapa en mer logisk meningsföljd eftersom krigsorganisationen bygger på krisberedskapen. Slutligen föreslås ett tillägg (baserat på författningskommentaren) för att förtydliga att Riksbankens ledningsfunktion ska finnas även vid höjd beredskap och då ingå i Riksbankens krigsorganisation.

Åtgärder inför och vid höjd beredskap – 5 kap. 10–14 §§

Krigsplacering av personal hos vissa juridiska personer och näringsidkare

Författningsförslag 5 kap. 12 §

12 § De juridiska personer och näringsidkare som avses i 3 och 4 §§, som Riksbanken bestämmer, får besluta att krigsplacera sin personal, sina uppdragstagare och personalen hos sina sådana uppdragstagare, i den utsträckning dessa personer inte tas i anspråk av totalförsvaret i övrigt.

Första stycket gäller även bevakningsföretag som utför bevakning av sedlar eller mynt i samband med transport enligt 1 § första stycket 3 lagen (1974:191) om bevakningsföretag.

Synpunkter på författningsförslaget

För att förtydliga att uppdragstagare inte kan krigsplaceras (med undantag för de fall där uppdragstagaren är en fysisk person) utan enbart personal hos uppdragstagare föreslås följande omformulering av första meningen: *”De juridiska personer och näringsidkare som avses i 3 och 4 §§, som Riksbanken bestämmer, får besluta att krigsplacera sin*

personal och personalen hos sina uppdragstagare, i den utsträckning dessa personer inte tas i anspråk av totalförsvaret i övrigt.”.

Synpunkter på författningskommentaren

För att förtydliga att det är personer och inte aktörer som krigsplaceras föreslås att tredje stycket ändras till *”De aktörer som Riksbanken bestämmer ska därefter pröva frågan om krigsplacering av berörd personal, under förutsättning att det rör sig om personer som inte tas i anspråk av totalförsvaret i övrigt”*. Första meningen i femte stycket föreslås omformuleras för att bli tydligare; *”Enligt andra stycket får krigsplaceringsbeslut även fattas, enligt de förutsättningar som följer av första stycket, avseende berörd personal hos bevakningsföretag som utför bevakning av sedlar eller mynt i samband med transport enligt 1 § första stycket 3 lagen (1974:191) om bevakningsföretag”*.

Förutsättningar för beslut om krigsplacering

Författningsförslag 5 kap. 13 §

13 § Det som anges i 12 § om krigsplacering av personal hos vissa juridiska personer och näringsidkare gäller under förutsättning att den juridiska personen eller näringsidkaren enligt 15 § 3, enligt överenskommelse eller på annan grund, är skyldig att fortsätta sin verksamhet under krig och krigsfara.

Beslut om krigsplacering av sådan personal som avses i 12 § får fattas i den utsträckning det behövs i syfte att uppnå de mål som avses i 1 §. ~~för att betalningstransaktioner enligt 1 kap. 2 § 3 lagen (2010:751) om betaltjänster respektive betalningar med betalningsmedel enligt 4 kap. ska kunna genomföras även vid höjd beredskap.~~

Synpunkter på författningsförslaget

Sista stycket föreslås formuleras om med hänvisning till målen i 1§: *”Beslut om krigsplacering av sådan personal som avses i 12 § får fattas i den utsträckning det behövs i syfte att uppnå de mål som avses i 1 §.”*

Krav på vissa juridiska personer och näringsidkare

Författningsförslag 5 kap. 15 §

15 § De juridiska personer och näringsidkare som avses i 3 och 4 §§ ska

1. delta i Riksbankens planering för fredstida krissituationer och höjd beredskap i syfte att säkerställa att betalningstransaktioner enligt 1 kap. 2 § 3 lagen (2010:751) om betaltjänster respektive betalningar med betalningsmedel enligt 4 kap. denna lag ska kunna genomföras även under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap,
2. delta i Riksbankens arbete med sådana risk- och sårbarhetsanalyser som avses i 7 §,

3. fortsätta den verksamhet som avses i 3 § första stycket och 4 § under krig och krigsfara, om inte Riksbanken beslutar något annat,
4. se till att berörd personal får den utbildning och övning avseende den aktuella verksamheten som behövs för att personalen ska kunna lösa sina uppgifter i samband med fredstida krissituationer och vid höjd beredskap, och
5. ställa berörd personal till förfogande för den gemensamma utbildnings- och övningsverksamhet som Riksbanken bestämmer.

Synpunkter på författningsförslag och övervägandena i betänkandetexten

I 5 kap. 15 § ställs krav på vissa juridiska personer och näringsidkare. Riksbanken noterar att utredningen inte föreslagit några straffbestämmelser eller andra sanktioner för näringsidkare som bryter mot bestämmelsen i 5 kap. 15 §. Enligt övervägandena (sid. 1633) kan Finansinspektionen besluta om sanktion när det gäller finansiella företag som står under Finansinspektionens tillsyn om dessa företag brister i efterlevnaden av föreskrifter meddelade av Riksbanken. Detta gäller dock endast företag som står under Finansinspektionens tillsyn. Om sådana näringsidkare som omfattas av bestämmelsen, men som inte står under Finansinspektionens tillsyn, bryter mot skyldigheterna utan att det får några konsekvenser riskerar bestämmelsen att bli verkningslös. Riksbanken anser därför att det är angeläget att ev. sanktionsmöjligheter analyseras och att ett ställningstagande görs i denna fråga.

Bemyndigande

Författningsförslag 5 kap. 16 §

16 § Riksbanken får, efter att ha gett Finansinspektionen respektive Post- och telestyrelsen tillfälle att yttra sig, meddela föreskrifter om

1. verksamheten enligt 15 §,
2. vilka slags juridiska personer som är av särskild betydelse för genomförande av betalningstransaktioner i Sverige enligt 3 § första stycket,
3. vilka slags näringsidkare som tillhandahåller tjänster för uttag och insättning av kontanter som är av särskild betydelse för genomförandet av betalningar med sedlar och mynt enligt 4 § 3, och
4. vilka åtgärder som de juridiska personer och näringsidkare som avses i 3 och 4 §§ ska vidta för att hantera andra sårbarheter och risker än de som avses i
 - a) säkerhetsskyddslagen (2018:585),
 - b) lagen (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster,
 - c) lagen (2019:109) om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter,
 - d) föreskrifter som har meddelats med stöd av de lagar som anges i a)–c), eller
 - e) författningar som rör Finansinspektionens ansvar som tillsynsmyndighet eller ansvar för vid fredstida krissituationer krisberedskap och höjd beredskap.

Synpunkter på författningsförslaget

För att vara mer konsekvent i begreppsanvändningen (enligt resonemang i den övergripande synpunkten "*Konsekvent begreppsanvändning*") föreslås punkt 4 e) ändras till "*författningar som rör Finansinspektionens ansvar som tillsynsmyndighet eller ansvar vid fredstida krissituationer och höjd beredskap*".

Synpunkter på författningskommentaren

För att vara mer konsekvent i begreppsanvändningen (enligt resonemang i den övergripande synpunkten "*Konsekvent begreppsanvändning*") föreslås att andra meningen i sjunde stycket ändras till "*Denna föreskriftsrätt är en central del i Riksbankens ansvar för beredskap*".

Samråd och information – 5 kap. 17–19 §§

Information till regeringen m.fl.

Författningsförslag 5 kap. 18 §

18 § Vid höjd beredskap och vid allvarliga störningar i fråga om genomförandet av sådana betalningar som avses i 1 § 1 under fredstida krissituationer ska Riksbanken också hålla regeringen och Riksgäldskontoret informerade om händelseutvecklingen och om vidtagna och planerade åtgärder.

Synpunkter på författningskommentaren

Författningskommentaren bör förtydliga att det är Riksbanken som gör bedömningen av när en störning är så allvarlig att informationsskyldigheten till regeringen och Riksgäldskontoret träder i kraft.

Kapitel 6. Internationell verksamhet

Finansiering av Internationella valutafondens verksamhet – 6 kap. 3–8 §§

Författningsförslag 6 kap. 6 §

6 § Riksbanken får ge krediter till eller delta i annan finansiering av Internationella valutafondens verksamhet, om finansieringen har godkänts av riksdagen.

I fråga om finansiering av Internationella valutafondens verksamhet riktad mot låginkomstländer, gäller dock att Riksbanken får delta när regeringen har lämnat besked om att riksdagen har godkänt detta.

Synpunkter på författningsförslaget

Riksbanken stöder förslaget att Riksbankens deltagande i finansiering av IMF:s verksamhet riktad mot låginkomstländer ska gå via regeringen. Dessa frågor tangerar biståndspolitik och ett förtydligande av ansvaret har därför efterfrågats av såväl Riksbanken som riksdagen.

Synpunkter på författningskommentaren

Av författningskommentaren framgår att Riksbankens deltagande i finansiering av IMF:s verksamhet riktad mot låginkomstländer ska gå via regeringen men också att "Ett sådant ärende inleds genom att Riksbanken gör en framställning till regeringen". Denna formulering är viktig att *bevara* eftersom den säkerställer Riksbankens kontroll över sin balansräkning ("inleds genom att Riksbanken"). Generellt så är det bra att regeringens inblandning/samsyn i ärenden som rör biståndsrelaterade frågor tydliggörs, då regeringen har det övergripande ansvaret för svensk biståndspolitik och med detta förslag krävs en aktiv insats från regeringen genom att de skickar framställan till riksdagen.

Synpunkter på författningsförslagen i 6 kap. 7 och 8 §§

Riksbanken anser att den nya ordning som föreslås för finansiering av IMF-transaktioner, dvs. att Riksbanken ska låna från Riksgäldskontoret för att finansiera IMF-transaktioner och sedan återbetala Riksgäldskontoret de belopp som IMF återbetalar, inte är väl motiverad och ej bör genomföras. Den föreslagna ordningen bidrar inte till en effektivare statsförvaltning utan medför istället mer byråkrati och administration för såväl Riksbanken som Riksgäldskontoret. Den föreslagna ordningen uppfyller inte heller utredningens mål att eliminera den osäkerhetskomponent som IMF-åtagandena har inneburit för valutareserven. Riksbanken ska nämligen, i enlighet med IMF:s stadgar⁹, hålla Sveriges tilldelning av SDR i sin valutareserv. Om IMF önskar växla SDR mot t.ex. dollar eller euro, påverkar detta, som utredningen också noterar, *likviditeten* i

⁹ IMF:s stadga Artikel XIII, avsnitt 2, Artikel XV, avsnitt 1 samt Artikel XIX, avsnitt 2,4,5.

Riksbankens valutareserv (även om storleken på valutareserven inte påverkas). Vidare gör förslaget riksbankslagen svårtolkad, till exempel avseende vad som gäller för inbetalningen av insatskapitalet där det står i 4 § att Riksbanken ”får av egna medel tillskjuta insatskapital” men sedan i 7 § att Riksbanken ska låna motsvarande belopp i Riksgäldskontoret.

För det fall regeringen ändå vill ändra finansieringen av Riksbankens IMF-transaktioner i enlighet med utredningens förslag vill Riksbanken anföra följande om utredningsförslagen 6 kap. 7 och 8 §§.

Författningsförslag 6 kap. 7 §

7 § I samband med att Riksbanken överför medel till Internationella valutafonden vid en transaktion med stöd av 4 eller 6 § ska Riksbanken låna motsvarande belopp i Riksgäldskontoret.

Riksbanken ska betala ersättning till Riksgäldskontoret motsvarande den ränta som Riksbanken mottar från Internationella valutafonden. I lagen (2021:000) om Riksgäldskontorets upplåning för Riksbankens behov finns ytterligare bestämmelser om upplåning.

Synpunkter på författningskommentaren

I författningskommentaren står det även att: ” 7 §. ... Riksbanken i samband med att den överför medel enligt 4 eller 6 § till Internationella valutafonden ska låna motsvarande belopp i Riksgäldskontoret. Formuleringen ”i samband med” innebär att Riksbanken inte behöver vända sig till Riksgäldskontoret i direkt anslutning till varje transaktion med Internationella valutafonden utan kan välja att samla ihop transaktioner under en viss tid.”

Riksbanken anser att ”i samband med”, och hela detta förtydligande i författningskommentaren, är viktigt att *bevara* eftersom det skulle bli operativt (ännu) krångligare – och ibland svårt att hinna med – att finansiera transaktion för transaktion via Riksgäldskontoret.

Författningsförslag 6 kap. 8 §

8 § Kapitalbelopp som Riksbanken får tillbaka från Internationella valutafonden och som är hänförliga till belopp som finansierats via inlåning från Riksgäldskontoret ska Riksbanken återföra till Riksgäldskontoret.

Synpunkter på författningsförslaget

Det bör framgå tydligt, utan att man parallellt ska behöva konsultera och försöka tolka författningskommentaren, att de kapitalbelopp från IMF som Riksbanken ska återföra till Riksgäldskontoret enbart gäller de belopp som har finansierats via inlåning från Riksgäldskontoret. De kapitalbelopp som härrör från annan tidigare finansiering av IMF:s

verksamhet, t.ex. då IMF säljer guld och kapital, som återförs till medlemsländerna (eller ombeds av IMF att efterskänkas till olika ändamål) ska därmed inte återföras.

Synpunkter på författningskommentaren

I författningskommentaren står det att: ”8 §. Paragrafen reglerar Riksbankens återbetalning av lån från Riksgäldskontoret enligt 7 §. (...) Bestämmelsen är endast tillämplig på återbetalningar som sker avseende sådana transaktioner som sker efter lagens ikraftträdande, se punkten 11 i övergångsbestämmelserna.”

Riksbanken anser att det behöver *förtydligas* exakt vad som menas med ”återbetalningar som sker avseende sådana transaktioner som sker efter lagens ikraftträdande”. Syftar detta på transaktioner från IMF som sker efter lagens ikraftträdande eller transaktioner som härrör från Sverige efter lagens ikraftträdande (och sedan återbetalas i ett ännu senare skede)?

Synpunkter på övervägandena i betänkandetexten

Avsnitt 27.2, sid. 1193

Den föreslagna lagtexten i 4 § är oförändrad jämfört med nuvarande lag, men blir nu mer svårtolkad eftersom det i betänkandet framgår att ”I samband med att Riksbanken överför insatskapital eller medel för att finansiera Internationella valutafondens verksamhet (enligt ovan) ska Riksbanken låna motsvarande belopp i Riksgäldskontoret.” En del av insatskapitalet betalas initialt in i svenska kronor (75 %) och resterande (25 %) i utländsk valuta. Det är otydligt om Riksgäldskontorets finansiering enbart gäller delen i utländsk valuta, eller även delen i svenska kronor, eller om ordet ”verksamhet” ska tolkas som att den inledande inbetalningen av insatskapitalet inte räknas in, utan ska finansieras av Riksbanken. Det senare skulle ju innebära en påverkan på valutareserven som kommitténs förslag i övrigt syftar till att undvika.

Avsnitt 27.2, sid. 1191

Riksbanken stödjer inte följande bedömning och vill också påpeka att frågan inte regleras i riksbankslagen: ”Finansministern bör utses till guvernör i IMF:s guvernörstyrelse.” Riksbankchefens roll som guvernör har fastställts via regeringsbeslut och är inget som regleras specifikt i riksbankslagen. Det är regeringen som valt den gällande ordningen, som gällt utan problem sedan 1951, och det finns ingen anledning för denna utredning att söka detaljstyra hur ansvaret fördelas mellan parterna. Guvernörsrollen är vidare primärt en formell befattning som är logisk att knyta samman med rollen som kontaktmyndighet eftersom den formella kommunikationen från IMF oftast ställs till guvernören.

Avsnitt 27.2, sid. 1192

Riksbanken håller med om kommitténs bedömning att den nuvarande ordningen för samarbetet mellan regeringen och Riksbanken fungerar väl och stödjer därför *inte* följande förtydligande: ”Vid eventuell oenighet mellan företrädare för finansdepartementet och Riksbanken om vilken position som Sverige bör företräda, är det därför enligt kommitténs bedömning ytterst regeringen som bestämmer, såvida det inte handlar om penningpolitik eller övriga ECBS-relaterade frågor.” Detta riskerar att

försämra spänsten i diskussionerna och ha en negativ påverkan på ett idag väldigt väl fungerade samarbete mellan parterna.

Insättning i valuta eller guld och medverkan vid internationella betalningar

Författningsförslag 6 kap. 9 §

9 § Riksbanken får, med eller utan räntegottgörelse, ta emot insättningar i valuta eller guld från, och göra sådana insättningar hos, banker, utländska bankföretag, centralbanker, kreditmarknadsföretag, utländska kreditföretag, Banken för internationell betalningsutjämnning och Internationella återuppbyggnads- och utvecklingsbanken. Riksbanken får även ta emot sådana insättningar från andra stater och mellanstatliga organ.

Riksbanken får medverka vid avveckling av betalningar från eller till andra centralbanker och mellanstatliga organ. Riksbanken får ta ut avgifter för sådan medverkan.

Riksbanken får ingå avtal om skyldigheter och rättigheter som anknyter till sådana insättningar och betalningar som avses i första respektive andra stycket.

Synpunkter på författningsförslaget

Lagtexten i denna paragraf är mycket viktig att *bevara* eftersom den utgör det enda lagstöd som Riksbanken får i författningsförslaget för insättningar i valuta eller guld och medverkan vid internationella betalningar. Utan denna paragraf skulle Riksbanken exempelvis inte kunna bedriva korrespondentbankverksamhet som utgör en viktig del av centralbankernas infrastruktur vid förvaltning av guld- och valutareserver och hantering av finansiella kriser genom bl.a. lån inom ramen för valutaåterköpsavtal.

Synpunkter på författningskommentaren

I kommentarens andra och tredje stycke använder utredningen begreppet inlåning trots att detta begrepp inte förekommer i tillhörande författningsförslag eller överväganden i betänkandetexten. Begreppet används inte heller i den proposition som utredningen hänvisar till i slutet av tredje stycket. I stället förekommer på alla dessa ställen det i sammanhanget mer korrekta begreppet insättningar. Detta beror på att insättningar vid betalningsförmedling inte kan likställas med inlåning. Det är också skälet till varför Riksbankens befogenheter avseende inlåning i penningpolitiskt syfte eller vid betalningsavveckling hanteras separat i andra delar av författningsförslaget.

För att undvika felaktiga tolkningar av syftet med de transaktioner som avses i denna paragraf och anpassa uttrycksättet till författningsförslaget och övervägandena bör författningskommentaren justeras på följande sätt:

Av *första stycket* följer att Riksbanken kan ta emot insättningar ~~inlåning~~ från och göra motsvarande insättningar hos andra centralbanker. Den möjligheten kan exempelvis behövas i samband med att Riksbanken ingår valutaåterköpsavtal. Av

bestämmelsen följer vidare att Riksbanken får ta emot insättningar från BIS (Banken för internationell betalningsutjämning), IBRD (Internationella återuppbyggnads- och utvecklingsbanken) och mellanstatliga organ. Det ger Riksbanken möjlighet att ta emot insättningar från t.ex. IMF och vissa utländska investeringsbanker.

Riksbanken får också ta emot ~~inlåning och göra~~ insättningar hos från och göra motsvarande insättningar hos banker, utländska bankföretag, kreditmarknadsföretag och utländska bankkreditföretag. Begreppen har samma innebörd som i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse. Det överensstämmer med den hittillsvarande lydelsen (prop. 2003/04:99 sid. 61).

Följaktligen behöver även uttryckssättet i avgränsningen av utredningens överväganden om Riksbankens deltagande i internationella sammanhang (se näst sista stycke i avsnittet 26.9.1) justeras:

Utänför det internationella samarbetet i nu aktuell bemärkelse faller också finansiella avtal om exempelvis krediter, valutaåterköpsavtal, inlåning insättningar i valuta eller guld och förvaltning av guld som Riksbanken ingår (se avsnitt 26.9.6).

Synpunkter på övervägandena i betänkandetexten

Övervägandena i betänkandetexten är lämpligt formulerade och det är angeläget att texten bevaras.

Övrig internationell verksamhet – 6 kap. 10–14 §§

Författningsförslag 6 kap. 12 §

12 § I fråga om principiellt viktiga ställningstaganden i internationella sammanhang som har samband med en annan myndighets verksamhet ska Riksbanken samråda med myndigheten i fråga.

Synpunkter på övervägandena i betänkandetexten

Avsnitt 26.9.4 avslutas med konstaterandet (sid. 1161–1162) att ”Om en annan myndighet har det primära ansvaret för en viss fråga bör dock Riksbanken ta särskild hänsyn till detta när den agerar i internationella sammanhang. Tröskeln för att Riksbanken ska framföra avvikande synpunkter vad gäller viktigare frågor ska därför vara hög. På motsvarande sätt bör annan myndighet ta särskild hänsyn när Riksbanken har det primära ansvaret.” Riksbanken menar att en formulering om samråd som syftar till att nå gemensamma ställningstaganden i principiellt viktiga frågor borde räcka. Den skulle kunna formuleras som: ”Svenska myndigheter bör, när de tillsammans deltar i ett internationellt forum, sträva efter att nå gemensamma ställningstaganden i principiellt viktiga frågor.” Varken samverkan eller samråd kräver enighet i sak och därför bör Riksbanken (liksom övriga myndigheter och på samma sätt som enligt gällande rätt) kunna fatta självständiga beslut i de frågor som är föremål för samverkan eller samråd.



Författningsförslag 6 kap. 14 § (förslag på ny bestämmelse)

14 § Riksbanken får, efter riksdagens godkännande, finansiera internationella organs verksamhet om denna har anknytning till Riksbankens verksamhet.

Synpunkter på författningsförslaget

Utvecklingen av tekniska finansiella innovationer går snabbt och betalningsmarknaden i Sverige befinner sig i stark förändring. Riksbanken följer noggrant utvecklingen och arbetar aktivt – både nationellt och internationellt – för att utveckla och anpassa verksamheten till de nya tekniska lösningarna. Banken för internationell betalningsutjämning (Bank for International Settlements, BIS) har nyligen börjat etablera innovationshubbar i ett fåtal länder för att fördjupa arbetet med att analysera tekniska finansiella innovationer. Riksbanken ser gärna att BIS etablerar en nordeuropeisk innovationshubb i Sverige. Men för att hubben ska kunna placeras i Sverige behöver Riksbanken åta sig att delfinansiera verksamheten. Därför gjorde Riksbanken den 20 mars en framställning om lagändring till riksdagen så att Riksbanken, efter riksdagens godkännande, får finansiera internationella organisationers verksamhet om denna har anknytning till Riksbankens verksamhet (Framställning till riksdagen 2019/20:RB3, Förslag till ändring i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank till stöd för samarbete med internationella organ).

Om riksdagen godkänner Riksbankens framställning är det angeläget att denna nya bestämmelse också förs in i den nya riksbankslagen.

Kapitel 7. Övriga bestämmelser om verksamheten

Uppgiftsskyldighet

Författningsförslag 7 kap. 2 §

2 § Utöver det som följer av 1 § ska även följande juridiska och fysiska personer på Riksbankens begäran lämna de uppgifter som är nödvändiga för att banken ska kunna utföra vissa uppgifter enligt denna lag.

1. Svenska utgivare av värdepapper, i fråga om Riksbankens verksamhet enligt 2 och 3 kap.,
2. deltagare i Riksbankens system för betalningsavveckling, juridiska personer som har ett kvalificerat innehav i en sådan och företag till vilka sådana deltagare har utkontrakterat verksamhet, i fråga om Riksbankens verksamhet enligt 3 kap.,
3. juridiska personer som står under övervakning eller juridiska personer som är av särskild betydelse för den finansiella infrastrukturen men som inte står under övervakning enligt 3 kap. 5 § och företag till vilka sådana juridiska personer har utkontrakterat verksamhet,
4. de juridiska personer och näringsidkare som avses i 5 kap. 3 och 4 §§, i fråga om Riksbankens verksamhet enligt 4 och 5 kap., och
5. den som för egen eller annans räkning har utfört transaktioner med utländsk motpart eller hållit tillgångar och skulder med utlandsanknytning, i fråga om Riksbankens betalningsbalansstatistik och statistik över utlandsställningen enligt 5 §.

Synpunkter på författningsförslaget

Som Riksbanken har anfört i kommentar till 3 kap. 5 § nya riksbankslagen, så utgår övervakningen av finansiell infrastruktur ifrån systemviktighet. Riksbanken vill ha en valmöjlighet när det kommer till övervakning av juridiska personer som är av särskild betydelse för den finansiella infrastrukturen i Sverige. Däremot vill Riksbanken under alla omständigheter kunna inhämta information från såväl den finansiella infrastrukturen som övervakar som från juridiska personer som är av särskild betydelse för den finansiella infrastrukturen, oaktat om sistnämnda kategori står under övervakning eller ej. Av den anledningen bör informationsinhämtningen inte vara kopplad till övervakning utan vara bredare till sin utformning.

Riksbanken anser att ytterligare en punkt bör läggas till som säger att Riksbanken har rätt att samla in statistiska uppgifter från andra statliga myndigheter. Alternativt att det i övervägandena diskuteras varför det inte är möjligt att ta in en sådan lydelse i lagen.

Synpunkter på övervägandena i betänkandetexten

Det vore bra om frågan kring uppgiftsskyldighet för offentlig förvaltning diskuterades.

Kapitel 8. Budget, redovisning och eget kapital

Årsredovisningens innehåll

Författningsförslag 8 kap. 4 §

4 § Årsredovisningen ska omfatta en resultaträkning, en balansräkning och en förvaltningsberättelse. Direktionen Fullmäktige beslutar om årsredovisningen resultaträkningen och balansräkningen Fullmäktige beslutar också enligt 11 och 12 §§ om årets resultat. Förvaltningsberättelsen upprättas av direktionen. Den ska innehålla en redogörelse för den förda penningpolitiken samt för Riksbankens övriga verksamhet. I årsredovisningen ska direktionen göra en bedömning av om den interna styrningen och kontrollen vid Riksbanken är betryggande. Direktionen beslutar enligt 8 § om årets vinstdisposition. Fullmäktige fastställer direktionens beslut gällande årsredovisning och årets vinstdisposition.

Synpunkter på författningsförslaget

Enligt kommitténs förslag ska fullmäktige besluta om Riksbankens resultat- och balansräkning, medan direktionen ska upprätta förvaltningsberättelsen samt göra en bedömning av om den interna styrningen och kontrollen är betryggande. Att dela upp beslutsfattande och ansvar för olika delar i årsredovisningen på två olika beslutsorgan är principiellt mycket problematiskt och riskerar att leda till svårigheter att utkräva ansvar. Årsredovisningens samtliga olika delar hör samman. Förvaltningsberättelsen är en del av årsredovisningen som kompletterar resultat- och balansräkningen genom att beskriva viktiga händelser under räkenskapsåret med ord och inte bara siffror. Intygandet om intern styrning och kontroll är ett uttalande som bland annat syftar till att ytterligare tydliggöra ansvaret för att innehållet i årsredovisningen är korrekt, inklusive resultat- och balansräkningen. Det finns därmed reella praktiska problem med kommitténs förslag med ett delat ansvar för olika delar av årsredovisningen. Kommittén har inte uttryckligen diskuterat frågan om relationen och ansvarsfördelningen mellan fullmäktige och direktionen eller om fullmäktige är att anse som en del av Riksbanken eller ej. Av lagförslaget (11 kap. 19 §) följer dock att direktionen ansvarar för verksamheten inklusive att den bland annat redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt. Det är i årsredovisningens olika delar som detta ansvar tydligast redovisas. Årsredovisningen är en beskrivning och sammanställning av den löpande verksamhet som bedrivits under året, vilket ligger inom direktionens ansvarsområde. Förslaget att fullmäktige ska besluta om resultat- och balansräkningen är därmed inkonsekvent med hur ansvaret för verksamheten är uttryckt i andra bestämmelser i förslaget till lagtext. Att fullmäktige ska besluta om resultat- och balansräkning innebär i förlängningen att ansvaret för den löpande verksamheten kommer att flyttas från direktionen till fullmäktige vilket sannolikt inte har varit avsikten. Eftersom fullmäktige inte omfattas av det personliga oberoende som gäller för direktionsledamöterna måste fullmäktige betraktas som ett politiskt organ. Det bedöms därmed också vara oförenligt med unionsrättens krav på en oberoende centralbank att fullmäktige ska besluta om resultat- och balansräkningen.

Det bör därför klargöras att det är Riksbankens direktion som beslutar i allt som gäller den operativa verksamheten och att innebörden av fullmäktiges godkännande av resultat- och balansräkning inte innebär en överprövning av direktionens operativa finansiella ansvar.

Riksbanken kan acceptera förslaget i den delen ifall det förtydligas att direktionen beslutar om hela årsredovisningen inklusive Riksbankens resultat- och balansräkning, samt årets vinstdisposition, och att fullmäktige sedan fastställer dessa beslut i formell mening. Detta har också bäring på bestämmelsen om finansiella riskavsättningar 8 kap. 10 § samt lagtextförslagen i 12 kap. 9 och 7 §§, se nedan.

I författningsförslaget bör det vidare stå att fullmäktige beslutar om "Vinstdisposition" istället för "Årets resultat" då årets resultat följer av årsredovisningen.

Eget kapital, finansiella avsättningar och vinstutdelning **– 8 kap. 6–10 §§**

Riksbanken avstyrker förslaget till 8 kap. 6–9 §§ och 11–13 §§ och föreslår att den nuvarande ordningen för Riksbankens eget kapital och vinstutdelning ska gälla. Den vinstutdelningsmodell som tillämpas idag bör lagfästas med några mindre justeringar. Med hänsyn till detta föreslår Riksbanken att 8 kap. 6–10 §§ ges följande innehåll och att resterande paragrafer utgår.

Struktur

Författningsförslag 8 kap. 6 §

6 § Riksbankens eget kapital ska bestå av en grundfond som uppgår till xx miljarder kronor, en reservfond som uppgår till xx miljarder kronor och balanserade vinstmedel.

Synpunkter på författningsförslaget

Riksbanken bidrar gärna i utformningen och fastställandet av storleken av dessa fonder.

Finansiella avsättningar

Författningsförslag 8 kap. 7 §

7 § Riksbankens direktion får i skälig utsträckning göra finansiella avsättningar i enlighet med Europeiska centralbankens riktlinje om den rättsliga ramen för redovisning och finansiell rapportering inom Europeiska centralbankssystemet.

Synpunkter på författningsförslaget

Utredningens förslag till 8 kap. 10 § bör bli 8 kap. 7 § med den ändringen att "i skälig utsträckning" tas bort ur bestämmelsen eftersom dels den generella proportionalitetsprincipen enligt 1 kap. 5§ gäller, det dels framgår av ESCB

redovisningsriktlinjer vilken typ av riskavsättningar som är tillåtna. Det bör tydliggöras att det är direktionen som beslutar om avsättningar.

Vinstdisposition

Författningsförslag 8 kap. 8 §

8 § Om Riksbankens resultaträkning uppvisar vinst ska den överföras till balanserade vinstmedel.

Om genomsnittet av Riksbankens redovisade vinst för de senaste fem åren är positivt ska 80 procent av detta belopp delas ut till staten från balanserade vinstmedel.

Direktionen ska fastställa behovet av eget kapital och riskavsättningar, med motiveringar som är förenliga med proportionalitetsprincipen. Om behovet av eget kapital överstiger aktuellt eget kapital, efter överföring av eventuella nya vinster, kan direktionen besluta om en mindre utdelning till staten.

Synpunkter på författningsförslaget

Dagens vinstutdelningsmodell, med vissa modifikationer, bör lagfästas som 8 kap. 8 §.

Med utredningens förslag finns en risk för att det kan bli enstaka stora utdelningar, som sedan följs av längre perioder av inga utdelningar. För att uppnå mindre variation i utdelningarna till staten föreslår Riksbanken att utdelningsprincipen, i likhet med fullmäktiges rådande utdelningsprincip, bör baseras på ett genomsnitt av de senaste fem årens vinster.

Med den utdelningsprincip som fullmäktige använder i dagsläget beaktas ett vinstmått där realiserade prisvinster inkluderas, vilket avviker från den fastställda resultaträkningens redovisade vinst. För att förhindra att Riksbanken delar ut realiserade vinster från tillgångar som exempelvis hålls i penningpolitiskt syfte är det rimligast att använda resultaträkningens redovisade vinst, där realiserade vinster exkluderas (och förs till värderegleringskonton).

Riksbanken förordar en lösning där Riksbankens behov av eget kapital inte lagfästs i en målnivå utan istället bestäms av direktionen. Om direktionen beslutar om ändringar i behovet av eget kapital måste det motiveras i förenlighet med proportionalitetsprincipen i 1 kap. 5§. I ett läge när behovet av eget kapital är större än summan av redovisat eget kapital och vinsten enligt resultaträkningen kan direktionen besluta om att minska utdelningen till staten. På så vis har direktionen möjlighet att besluta om att stärka det egna kapitalet med hela eller delar av vinsten, utöver vad den vanliga utdelningsprincipen skulle innebära. Se nedan i denna bilaga, samt i remissvarets huvudtext för motivering av varför Riksbanken avstyrker utredningens idé med lagfäst målnivå (utredningens lagtext 8 kap. 6–9§).

Återställning av det egna kapitalet

Författningsförslag 8 kap. 9 §

Riksbanken får göra en framställning till riksdagen om tillskott till det egna kapitalet. Framställningen ska motiveras utifrån det behov av eget kapital som direktionen ska fastställa enligt 8 kap. 8 §.

Synpunkter på författningsförslaget

Riksbanken förordar en ordning för kapitaltillskott som ger direktionen rätt att begära kapitaltillskott när den bedömer det lämpligt, utan att det är avhängigt en viss nivå på redovisat eget kapital.

Utdelning av medel från balanserade vinstmedel

Författningsförslag 8 kap. 10 §

14 § Direktionen beslutar om utdelning från balanserade vinstmedel. Fullmäktige fastslår direktionens beslut.

Synpunkter på författningsförslaget

Här förs utredningens 8 kap. 14 § in med ändringen att Fullmäktige endast fastslår direktionens beslut.

För det fall regeringen inte finner skäl att ändra förslaget enligt vad Riksbanken föreslår ovan vill Riksbanken anföra följande om utredningsförslag till 8 kap. 6–13 §§.

Eget kapital – 8 kap. 6–9 §§

Målsatt nivå och grundnivå

Författningsförslag 8 kap. 7 §

Riksbankens eget kapital ska uppgå till högst sin målsatta nivå. Riksbankens direktion beslutar om den målsatta nivån för Riksbankens eget kapital. Den målsatta nivån ska uppgå till 60 miljarder kronor justerast för prisutvecklingen på det sätt som anges i 9 §. Riksdagen kan dock besluta om en högre målsatt nivå.

Det belopp som motsvarar två tredjedelar av den målsatta nivån är grundnivån för det egna kapitalet.

Storleken på grundfonden och reservfonden

Författningsförslag 8 kap. 8 §

Grundfonden ska i utgångsläget uppgå till två tredjedelar av målsatt nivå och reservfonden ska uppgå till noll kronor. I 11 och 12 §§ finns bestämmelser om ändring av storleken på grundfonden och reservfonden.

Justering för prisutvecklingen

Författningsförslag 8 kap. 9 §

~~Den målsatta nivån på Riksbankens eget kapital som direktionen beslutat om ska värdesäkras genom att den varje år räknas om i enlighet med den förändring av konsumentprisindex som Statistiska centralbyrån publicerar. Om förändringen är mindre än noll ska ingen omräkning ske.~~

Synpunkter på författningsförslaget (8 kap. 7–9 §§)

Som framgår av remissvarets huvudtext (punkt 2.1) stödjer inte Riksbanken utredningens förslag till ny vinstutdelningsmodell och målnivå för Riksbankens eget kapital. Den föreslagna modellen tillgodoser inte syftet att säkerställa Riksbankens finansiella oberoende eftersom en tillräcklig intjäning för Riksbanken inte kan uppnås om räntorna fortsätter att vara på dagens låga nivåer eller kontantmängden fortsätter minska i samma takt som de senaste tio åren. Detta innebär en alltför hög risk att Riksbanken kan komma att behöva stora kapitaltillskott från staten. Enligt EU-rätten krävs det att en centralbank ska ha tillräckliga finansiella resurser för att självständigt kunna utföra sina uppdrag. Dessutom är en lagfäst målnivå för eget kapital, som styrs av riksdagen, och endast får höjas i syfte att förbättra självfinansieringen, inte tillräckligt flexibel. Behovet av eget kapital varierar och beror på vilka åtgärder Riksbanken kan behöva vidta för att utföra sina uppdrag. Riksbanken behöver därför få ett mer flexibelt inflytande över hur eget kapital utvecklas, genom att direktionen får möjlighet att göra undantag från vinstutdelningsregeln och möjlighet att när den så bedömer lämpligt kunna besluta om att begära mer kapital från staten.

Grunden i utredningens förslag är att Riksbankens räntenetto ska vara tillräckligt stort för att kunna täcka de löpande kostnaderna. För att skapa förutsättningar för ett sådant räntenetto ska Riksbanken ha ett räntefritt kapital som utgörs av utestående kontanter och eget kapital. Hur mycket eget kapital som behövs för att täcka kostnaderna beror bland annat på sådana variabler som sedelmängd och realränta, dvs. skillnaden mellan nominell ränta och inflation. Utredningen har i sina beräkningar kommit fram till att Riksbankens eget kapital ska uppgå till sin målsatta nivå på 60 miljarder kronor för att säkerställa Riksbankens långsiktiga intjäningsförmåga. Kommitténs beräkningar och bedömning av lämplig målnivå för Riksbankens eget kapital baseras på förhållanden som gällde 2018 med mängden sedlar och mynt motsvarande 60 miljarder kronor och en bedömning om en långsiktig realränta på 1 procent. Denna målnivå innebär dock alltför

små marginaler för negativa scenarier beträffande Riksbankens förmåga till självfinansiering, med framförallt minskat seignorage och ihållande låga räntenivåer.

Utredningen ger visserligen Riksbanken rätten att begära en ökning av målnivån för eget kapital för att justera för förändringar i till exempel sedelmängden. Riksbanken ska då behålla vinster för att komma upp till den nya målnivån. Men om intjäningen redan är låg, på grund av låga räntor eller minskad mängd sedlar och mynt, så har Riksbanken begränsade möjligheter att kvarhålla vinster för att öka det egna kapitalet upp mot målsatt nivå, och kommer istället förr eller senare att tvingas begära en återkapitalisering. Att begära en ökning av målsatt eget kapital för att justera för förändringar i till exempel sedelmängden är därför inte en effektiv lösning för den minskade intjäningen.

För att illustrera vilka konsekvenser utredningens förslag kan ha för Riksbankens balansräkning och intjäning har Riksbankens genomfört egna beräkningar. Beräkningarna utgår från dels ett huvudscenario som är baserat på Konjunkturinstitutets (KI:s) långsiktiga prognoser från december 2019, dels ett stresstest som illustrerar osäkerheten i utvecklingen och därmed de risker som Riksbanken är exponerad mot.

I KI:s huvudscenario normaliseras penningpolitiken gradvis och räntorna stiger upp mot 3 procent på ungefär sju års sikt. Samtidigt förstärks växelkursen gradvis med drygt tio procent i KI:s huvudscenario. Dagens balansräkning innebär att Riksbanken har låst in relativt låga räntor genom köpen av svenska statsobligationer. I takt med att reporäntan stiger ökar Riksbankens finansieringskostnad och leder till ett svagt räntenetto under kommande år. I ett sådant huvudscenario väntas Riksbankens balansräkning om 5-10 år konvergera in mot de ramar som sätts upp av utredningens förslag med avseende på målsatt eget kapital. I detta scenario kommer Riksbankens förmåga att finansiera sin verksamhet via ett räntefritt kapital, i form av en kombination av eget kapital och seignorage, vara tillfredställande och Riksbanken kommer i genomsnitt göra en vinst på runt 2-3 miljarder kronor varje år, som kan delas ut till staten. Det betyder att i huvudscenariot genererar Riksbankens tillgångar högre avkastning än vad som krävs för att finansiera driftskostnaderna.

Samtidigt innebär KI:s prognos att Riksbankens buffertar utöver eget kapital, i form av deorealiserade vinster som för närvarande är bokförda på värderingskonton för obligationer och valuta, kommer att minska ner till noll bara ett par år efter att det nya regelverket ska börja gälla. Sammantaget innebär att KI:s huvudscenario att de medel som för närvarande finns på värderingskonton, förutom för guld, förväntas gå mot noll. Värderingskontona kan därmed inte ses som en långsiktig buffert för framtida finansiella risker, vilket är problematiskt i det nya förslaget. Utredningens betänkande hävdar att Riksbankens kapital är tillräckligt stort med en hänvisning till att det i dagsläget finns stora värderingskonton, men har då inte beaktat att detta beror på att räntor och växelkurser är ovanligt låga respektive svaga just nu.

För att illustrera osäkerheten i utvecklingen och därmed de risker som Riksbanken är exponerad mot har Riksbanken gjort flera stresstest som visar hur växelkurs- och ränteförändringar påverkar risken för återkapitalisering. I dessa stresstest utgår vi från

dagens balansräkning och använder en empirisk makromodell för att simulera fram 10 000 alternativa makroekonomiska utvecklingar som uppvisar en samvariation mellan olika makroekonomiska variabler som utgår från historiska mönster. Sedan räknar vi i hur många av dessa 10 000 fall där minst en återkapitalisering kommer att inträffa under en given tidsperiod, vilket ger oss en beräknad sannolikhet för en återkapitalisering. I simuleringarna inträffar återkapitalisering enligt den regel som utredningen föreslår, dvs. när Riksbankens eget kapital minskar till 1/3 av den målsatta nivån för eget kapital. Ett av dessa stresstest, där vi bl.a. antar en minskande balansräkning kommande tio år, en kontantmängd som ökar med inflationen, samt att långsiktiga nominella räntor är i linje med utredningens antaganden, visar att sannolikheten är ungefär 30 procent för minst en återkapitalisering under de första tio åren efter det nya ramverket trätt i kraft. Risker för återkapitalisering ökar ju större appreciering av kronan och större räntehöjning som inträffar. Se bilaga 2 för mer om dessa beräkningar och känslighetsanalys.

Riksbanken står samtidigt inför en situation där den långsiktiga intjäningsförmågan blir svag om räntorna förblir på dagens låga nivåer, speciellt om kontantmängden fortsätter att minska i samma takt som de senaste tio åren. Det är inget som en höjning av målnivån kan lösa eftersom vinsterna i det läget är för små för att bygga upp eget kapital inom en rimlig tid. Om räntenivåerna ändå stiger till det som utredningen antar är de långsiktiga nivåerna, då kommer Riksbanken istället göra förluster som gör att värdeeregleringskontona blir noll (förutom för guld). I en sådan situation är Riksbankens buffertar mot ytterligare förluster små, vilket gör att sannolikheten för återkapitalisering blir alltför hög för att säkra ett tillräckligt finansiellt oberoende. Sammantaget innebär det att utredningens förslag inte säkerställer ett finansiellt oberoende.

Riksbanken förordar därför att Riksbanken bör ha möjlighet att kunna använda alternativa intjäningsmöjligheter, som till exempel kassakrav, för att säkerställa den långsiktiga intjäningsförmågan om viktiga inkomstkällor som seignoraget minskar kraftigt till följd av minskad efterfrågan på sedlar och mynt.

Givet att Riksbankens buffert mot förluster riskerar att vara alltför liten blir det viktigt för direktionen att snabbt kunna justera behovet av eget kapital. När det är möjligt och behövs ska vinster kunna återhållas för att bygga upp eget kapital. Det blir extra viktigt eftersom behovet av kapitalbuffert varierar med de åtgärder som Riksbanken kan komma att vidta i framtiden. Den pågående coronakrisen har exempelvis redan medfört beslut om åtgärder som kan komma att utöka Riksbankens balansräkning och öka de finansiella riskerna som Riksbanken möter. För att ge direktionen större flexibilitet kring behovet av kapital kopplat till policyuppdraget är det olämpligt att lagfästa en målnivå för eget kapital. Att en höjning av målnivån måste beslutas av riksdagen, samt enbart kan motiveras med intjäningsrelaterade skäl, är oförenligt med den flexibilitet som krävs för att bedöma behovet av eget kapital.

Med hänvisning till ovanstående och remissvarets huvudtext, punkt 2.1, föreslår Riksbanken ändringar i lagtexten i enlighet med ovan.

Synpunkter på övervägandena i betänkandetexten

Se avsnitt 29.5.3, sid. 1250–1251:

Beträffande målnivån för Riksbankens eget kapital så är beräkningarna av behovet av räntefritt kapital betingade på dagens nivåer på sedlar och mynt, eget kapital samt dessutom på ett antagande om en långsiktig realränta på en procentenhet. För att det finansiella oberoendet ska vara robust och inge förtroende krävs beräkningar som utgår från antaganden där dessa variabler är mindre fördelaktiga än idag. I utredningen saknas analys av vilka konsekvenser en minskning av sedelmängden eller realräntan på lång sikt kan få på Riksbankens förmåga till självfinansiering. Efterfrågan på sedlar och mynt har minskat kraftigt under de senaste åren. Om efterfrågan på sedlar och mynt skulle falla drastiskt minskar Riksbankens intjäning vilket påverkar Riksbankens förmåga till självfinansiering negativt. I Kjellberg och Vestin (2019) framgår exempelvis att en minskning av sedelmängden kan kräva så mycket som tre gånger mer i ökat eget kapital för att Riksbanken ska ha en oförändrad finansiell styrka i termer av det genomsnittliga resultatet.

Realräntan har varit negativ de senaste åtta åren. Marknadspriser på realobligationer tyder på att marknaden fortsatt tror att realräntorna kommer att vara mycket låga under lång tid (se även Lundvall, 2019 för diskussion om det långsiktiga värdet på realräntan). Om realräntan är varaktigt negativ kommer eget kapital att ge ett negativt bidrag till den reala intjäningen för Riksbanken, vilket gör att utredningens finansieringsmodell fallerar.

Givet den låga nivån på kontantmängden i Sverige (se Kjellberg och Vestin, 2019) och de låga räntenivåerna behöver det finnas en öppning för andra alternativ för intjäning som står till buds för Riksbanken. Det bör framgå i propositionen och lagtexten.

Finansiella avsättningar

Författningsförslag 8 kap. 10 §

Riksbankens direktion får i ~~skäligen~~ ~~utsträckning~~ göra finansiella avsättningar i enlighet med Europeiska centralbankens riktlinje om den rättsliga ramen för redovisning och finansiell rapportering inom Europeiska centralbankssystemet.

Synpunkter på författningsförslaget

Enligt 8 kap. 4 § förslaget till riksbankslag ankommer på fullmäktige att besluta Riksbankens resultat- och balansräkning. Riksbanken bedömer att den ordningen inte är förenlig med unionsrättens bestämmelser om finansiellt oberoende centralbanker. Frågan om vilket beslutsorgan – fullmäktige eller direktionen – som beslutar om Riksbankens resultat- och balansräkning har betydelse också när det gäller finansiella avsättningar. Sådana avsättningar får enligt 8 kap. 10 § förslaget till riksbankslag i skäligen utsträckning göras enligt ECB:s riktlinje om redovisning och finansiell rapportering. Det framgår visserligen inte av lagförslaget att det ankommer på fullmäktige att göra sådana avsättningar. Likväl skulle det bli en fråga för fullmäktige att bedöma i samband med att fullmäktige beslutar om Riksbankens resultat- och balansräkning. Fullmäktige skulle då

också bli det organ som beslutar om de finansiella avsättningarna. Eftersom fullmäktige inte omfattas av det personliga oberoende som gäller för direktionsledamöterna måste fullmäktige betraktas som ett politiskt organ. Genom att direktionen därmed saknar möjlighet att besluta om finansiella avsättningar, vilket i stället görs genom fullmäktiges beslut om resultat- och balansräkning, blir det i praktiken fullmäktige som avgör även vinstutdelningens storlek, något som står i strid med unionsrättens bestämmelser om en finansiellt oberoende centralbank. Riksbanken avstyrker därför förslaget i den delen och förordar att direktionen beslutar om Riksbankens resultat- och balansräkning i linje med vad ECB uttalat i sina konvergensrapporter samt beslutar om finansiella riskavsättningar.

Formuleringen ”i skälig utsträckning” i första meningen bör strykas eftersom den skapar en tvetydighet om huruvida Riksbanken får göra avsättningar i enlighet med Europeiska centralbankens riktlinje eller ej. Huruvida en avsättning är skälig eller ej framgår redan av ECB:s riktlinjer som kräver att avsättningarna motiveras enligt vissa kriterier. Proportionalitetsprincipen innebär samtidigt att Riksbankens direktion behöver säkerställa att deras beslut om storleken på finansiella riskavsättningar står i proportion till syftet med åtgärden.

Dessutom finns det starka skäl för att beslutet om finansiella riskavsättningar bör fattas utan särskilda restriktioner, utöver ECB:s riktlinjer och proportionalitetsprincipen, för att Riksbankens direktion på ett oberoende sätt ska kunna upprätthålla en rimlig riskbuffert utöver målnivån för eget kapital.

Det är värt att notera att finansiella riskavsättningar som följer ECB:s riktlinjer inte nödvändigtvis kan täcka alla Riksbankens förlustrisker. Detta är en viktig anledning till att Riksbanken även förespråkar att behovet av eget kapital också ska kunna motiveras utifrån riskbuffertbehov, oavsett om behovet lagfästs i en målnivå eller om det blir ett beslut för direktionen.

Årets resultat – 8 kap. 11 och 12 §§

Vinstdisposition

Författningsförslag 8 kap. 11 §

Om Riksbankens resultaträkning uppvisar vinst ska avsättning göras till reservfonden, om inte annat följer av 12 § tredje stycket.

Avsättningen ska högst uppgå till ett belopp som motsvarar förändringen av målsatt nivå grundnivån för det egna kapitalet. Resterande vinstmedel ska överföras till balanserade vinstmedel.

~~Om Riksbankens eget kapital efter genomförd avsättning till reservfonden och överföring till balanserade vinstmedel överstiger sin målsatta nivå, ska överskjutande vinstmedel delas ut till staten. När reservfonden uppgår till mer än 5 miljarder kronor ska Riksbanken föra över samtliga medel i reservfonden till grundfonden genom en fondemission.~~

Om Riksbankens eget kapital, exklusive eventuellt överskottskapital, efter genomförd avsättning till reservfonden och överföring till balanserade vinstmedel överstiger sin målsatta nivå, ska årets överskjutande vinstmedel delas ut till staten. När reservfonden uppgår till mer än 5 miljarder kronor ska Riksbanken föra över samtliga medel i reservfonden till grundfonden.

Synpunkter på författningsförslaget

I det andra stycket är formuleringen ”...ska överskjutande vinstmedel delas ut till staten” tvetydig gällande vilka vinstmedel som avses (årets resultat eller balanserade vinstmedel). Här bör det framgå av författningstexten att det är årets vinstmedel som avses.

Synpunkter på övervägandena i betänkandetexten

Se avsnitt 29.6.5:

Avsnittet som beskriver vad som ska delas ut är, precis som lagtextförslaget, tvetydigt gällande vilka vinstmedel som kan delas ut (årets resultat eller balanserade vinstmedel). Detta berör hur lagen ska tolkas när lagstiftningen införs, om eget kapital överstiger målsatt nivå (överskottskapital), vilket är tydligt beskrivet i avsnitt 37.3.2. Genom att i avsnitt 29.6.5 tydligare hänvisa till övergångsbestämmelserna som innebär att om det egna kapitalet överstiger målsatt nivå för räkenskapsåret 2023 i samband med ikraftträdandet av den nya lagen så föreslås detta överskottskapital behållas av Riksbanken och allokeras till balanserade vinstmedel. Formuleringen av författningstexten i kapitel 8 7 § 1 st. bör också justeras med tanke på detta.

Förlusttäckning

Författningsförslag 8 kap. 12 §

Om Riksbankens resultaträkning uppvisar förlust ska denna i första hand täckas av balanserade vinstmedel, därefter av reservfonden och i sista hand av grundfonden.

Om balanserade vinstmedel efter det att förlusttäckning har skett är större än noll, får från balanserade vinstmedel till reservfonden överföras ett belopp som högst motsvarar förändringen av målsatt nivå ~~grundnivån~~ för det egna kapitalet.

Om grundfonden har tagits i anspråk för att täcka förluster, ska kommande års vinster i första hand användas till att återställa grundfonden till den nivå den uppgick till innan förlust uppstod. Överskjutande medel får överföras till reservfonden till dess att det egna kapitlet uppgår till den omräknade grundnivån.

Återställning av det egna kapitalet

Författningsförslag 8 kap. 13 §

~~Riksbanken har rätt att göra framställning till riksdagen om kapitaltillskott. Om det redovisade egna kapitalet understiger en tredjedel av sin målsatta nivå, ska Riksbanken göra en framställning till riksdagen om återställning av det egna kapitalet.~~

Riksbankens framställning om återställning ska avse ~~högst det~~ belopp som gör att det egna kapitalet efter återställningen uppgår till ~~grundnivån, såvida inte realiserade vinster på balansräkningen motiverar att återställning inte sker eller sker till en lägre nivå. Om det krävs för att säkerställa Riksbankens förmåga till långsiktig självfinansiering, får begäran omfatta ett högre belopp, dock högst det belopp som gör att det egna kapitalet efter återställningen uppgår till sin målsatta nivå.~~

Synpunkter på författningsförslaget

Lagtexten bör explicit ange att Riksbanken alltid, med stöd av EU-rätten har rätt att när Riksbanken så bedömer göra en framställning till riksdagen om ökning av eget kapital och kapitaltillskott.

Som framgår av remissvaret anser Riksbanken att de olika undernivåerna för Riksbankens kapital bör slopas så att återkapitalisering sker till målsatt nivå vid de tillfällen Riksbanken behöver kapitaltillskott.

Vidare anser Riksbanken att realiserade vinster inte ska beaktas vid återställande av eget kapital. Realiserade vinster kan inte ses som en permanent buffert. Dagens realiserade vinster uppgår till totalt 82 miljarder kronor. Av detta avser drygt hälften, 46 mdr, guldinnehavet vilket inte kan användas för att kompensera förluster i andra tillgångar. Dagens realiserade priseffekter uppgår till 22 miljarder och dessa kommer att försvinna i takt med att obligationer förfaller. Realiserade vinster kan därmed inte betraktas som en långsiktig buffert.

Synpunkter på övervägandena i betänkandetexten

Se avsnitt 29.9.6:

En övergripande synpunkt är att det varken i lagtext eller betänkandetext närmare framgår hur denna paragraf förhåller sig till att Riksbanken alltid har rätt att göra en framställning om kapitaltillskott om det anses motiverat. Paragrafen och betänkandetexten är mycket explicit kring vilka nivåer och definitioner av eget kapital som ska beaktas vid kapitaltillskott, men samtidigt har Riksbanken rätt att göra den bedömningen på ett självständigt sätt.

Kapitel 9. Tillgångsförvaltning

Målen för tillgångsförvaltningen

Författningsförslag 9 kap. 1 §

Riksbanken innehar och förvaltar den valutareserv som avses i 9 kap. 13 § första stycket regeringsformen och övriga tillgångar för att

1. i första hand ~~den ska~~ kunna fullgöra sina uppgifter, och
2. i andra hand generera tillräcklig avkastning för att finansiera verksamheten.

I 10 kap. finns ytterligare bestämmelser om valutareserven.

Synpunkter på författningsförslaget

Detta är en ny bestämmelse som tydliggör målen för Riksbankens tillgångsförvaltning. I bestämmelsen likställs två mål för tillgångsförvaltningen. Detta innebär att Riksbanken i sin tillgångsförvaltning ska ha som mål att både fullgöra sina uppgifter och generera tillräcklig avkastning för att finansiera verksamheten. Det finns dock situationer när dessa två mål för tillgångsförvaltningen står i konflikt med varandra.

I författningsförslaget borde det istället framgå att Riksbanken innehar och förvaltar valutareserv och övriga tillgångar för att i första hand kunna fullgöra sina uppgifter och i andra hand generera avkastning för att finansiera verksamheten. Detta är viktigt av flera skäl:

- Det kan finnas situationer där Riksbanken i sitt policyuppdrag använder åtgärder, som t.ex. köp av statsobligationer, som kan komma att leda till förluster för Riksbanken om åtgärden uppnår det som avses.
- I författningskommentarerna till 2 § står det att Riksbanksuppgifter (bedriva penningpolitik och finansiell stabilitet) har företräde framför tillgångsförvaltningen. Det är rimligt att samma resonemang speglas i målen för tillgångsförvaltningen.
- För att Riksbanken ska kunna fullgöra sina uppdrag ska tillgångarna förvaltas med låg risk. Detta framgår i utredningens förslag, se författningskommentarer till principer för tillgångsförvaltningen (2 §). Denna princip om att tillgångarna ska förvaltas med låg risk begränsar hur hög avkastning som Riksbankens förvaltade tillgångar kan generera.

Kapitel 10. Valutareserven och valutaåterköpsavtal

Författningsförslag 10 kap. 1a § (Ny bestämmelse)

Det ankommer på Riksbanken att hålla en valutareserv i form av tillgångar i utländsk valuta, utländska fordringar och guld. Riksbanken får för förvaltningen av valutareserven köpa, sälja och förmedla utländsk valuta, utländska statspapper, andra lätt omsättningsbara skuldebrev i utländsk valuta och guld samt rättigheter och skyldigheter som anknyter till nämnda tillgångar.

Synpunkter på författningsförslaget

Utredningens förslag saknar bestämmelser om att Riksbanken ska inneha en valutareserv samt ha befogenheter att förvalta den (se utredningens förslag till 9 kap. 13 §). Därför bör det införas en inledande bestämmelse i 10 kap. som ger Riksbanken denna uppgift och de befogenheter som behövs för att utföra uppgiften.

Upplåning till valutareserven – 10 kap. 1–4 §§

Upplåning i Riksgäldskontoret

Författningsförslag 10 kap. 1 §

1 § Riksbanken beslutar om upplåning av utländsk valuta till valutareserven enligt 2–4 §§. Upplåning ska göras i Riksgäldskontoret. Riksbanken ska betala full ersättning för statens kostnader för upplåningen. I lagen (2021:000) om Riksgäldskontorets upplåning för Riksbankens behov finns ytterligare bestämmelser om upplåning.

Riksbanken ska återbetala lån enligt första stycket till Riksgäldskontoret när det inte längre finns skäl för upplåningen.

Riksbanken ska samråda med Riksgäldskontoret innan den fattar beslut om upplåning enligt första stycket eller återbetalning av lån enligt andra stycket. Om Riksgälden inte kan tillgodose Riksbankens behov av upplåning får Riksbanken besluta om upplåning av utländsk valuta i eget namn för att den ska kunna fullgöra sina lagstadgade uppgifter.

Synpunkter på författningsförslaget

Riksbanken stödjer att rätten till upplåning hos Riksgälden fastställs i lag. Riksbanken har dock inte rätt att ge ut och omsätta egna skuldebrev i utländsk valuta enligt författningsförslaget vilket innebär en begräsning jämfört med gällande rätt. Att upplåning ska ske via Riksgäldskontoret är en effektiv ordning i normalfallet. Riksbanken föredrar dock en ordning som innebär att det i lagen fastställs att Riksbanken har rätt att ge ut egna skuldebrev i utländsk valuta och låna hos Riksgälden. I en sådan ordning ska Riksgälden ha möjlighet att, inom ramen för sitt mandat, göra en avvägning mellan Riksbankens behov av valutareserv och andra offentliga behov via statsbudgeten. I de

fall det efter en sådan avvägning konstateras att upplåning inte kan ske via Riksgälden bör Riksbanken ha andra möjligheter till att förstärka valutareserven, till exempel genom att Riksbanken själv köper utländsk valuta mot betalning i svenska kronor eller lånar upp utländsk valuta i eget namn. En sådan ordning tillgodoser även syftet med självständiga myndigheter.

Rätten att ge ut egna skuldebrev i utländsk valuta är framförallt viktig för att säkerställa Riksbankens finansiella oberoende i form av att Riksbanken bör ha tillräckliga medel till sitt förfogande för att kunna fullgöra sina uppgifter utan att styras av anslag från riksdag eller regering. Det finansiella oberoendet ska säkerställa att Riksbanken har såväl ett tillräckligt eget kapital som en tillräckligt stor valutareserv för att kunna utföra de ECBS-relaterade uppgifterna. För att idén om det finansiella oberoendet ska bli meningsfull måste det ankomma på den nationella centralbanken att avgöra huruvida valutareserven är tillräckligt stor för de uppgifter som centralbanken har framför sig. Vidare förutsätter det finansiella oberoendet att den nationella centralbanken har tillräckliga verktyg för att tillförsäkra sig detta oberoende och med tanke på att Riksbanken framtas möjligheten att ge ut skuldebrev i utländsk valuta kommer det följaktligen innebära en begränsning av den penningpolitiska verktygslådan. Denna rätt att ge ut egna skuldebrev i utländsk valuta för att finansiera valutareserven är dessutom vanligt förekommande bland centralbanker för att understryka att centralbanken har kontroll över hela sin balansräkning. Rätten att ge ut egna skuldebrev i utländsk valuta är därför nödvändig för att Riksbanken ska kunna betraktas som finansiellt oberoende enligt EU-rätten. Riksbanken bedömer att det inte är förenligt med EU-rätten att ta bort en sådan möjlighet.

Synpunkter på författningskommentaren

1 § *första stycket första meningen*. Riksbanken delar utredningens slutsats att lämplig storlek på valutareserven bör bedömas av direktionen (se betänkandetext sid. 1330). I författningskommentaren bör det tydligt anges att det är Riksbankens direktion som beslutar om valutareservens storlek och hur den ska finansieras oavsett vilket av de lagstadgade uppdragen Riksbanken avser att använda valutareserven till. Beslut om en valutareserv, dess förvaltning, dess finansiering och användning tillhör inom EU-lagstiftningen en centralbanks grundläggande uppgifter och sådana bör därför inte detaljregleras.

1 § *första stycke andra meningen*. I författningskommentaren anges det att Riksbanken inte själv får ta upp lån av någon annan än Riksgäldskontoret eller ge ut skuldebrev i utländsk valuta för att finansiera valutareserven. Det bör framgå i författningskommentaren att Riksbanken har möjlighet att ge ut skuldebrev i utländsk valuta enligt samma skäl som anförs i remissen och i synpunkter på författningsförslaget. Att ha rätt att förstärka valutareserven genom penning- och valutapolitisk upplåning i eget namn är enligt Riksbankens bedömning nödvändigt för att banken ska kunna betraktas som finansiellt oberoende enligt EU-rätten.

1 § *andra stycket*. Ett förtydligande kring vad som avses med ”när det inte längre finns skäl för upplåning” är nödvändigt. Detta är angeläget då formuleringen endast tar sikte

på behovet av att ha beredskap för att kunna ge likviditetsstöd. Valutareserven är central både för penningpolitiken och för att bidra till att värna den finansiella stabiliteten. Begreppet skäl för upplåning behöver utvidgas så att Riksbanken ska ha möjlighet att självständigt besluta om återbetalning även av andra skäl, till exempel för att en annan ordning bedöms vara mer ändamålsenlig eller kostnadseffektiv ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

1 § tredje stycket. Enligt sista stycket i författningskommentaren anges argument för varför samråd ska ske vid återbetalning av lån. Exemplet består av ”behovet av en effektiv likviditetshantering för att undvika överskottslikviditet”. När Riksbanken återbetalar ett lån till Riksgäldskontoret återbetalar de i sin tur det lån som de har tagit upp. Alltså påverkas inte Riksgäldskontorets likviditet när Riksbanken betalar tillbaka ett lån. Med anledning av att resonemanget om överskottslikviditet är ett felaktigt motiv för samråd bör första meningen i sista stycket strykas.

Synpunkter på övervägandena i betänkandetexten

Se synpunkter på författningsförslaget och författningskommentaren avseende varför Riksbanken gör en annan bedömning beträffande möjligheten till egen upplåning i utländsk valuta jämfört med de överväganden som anförs i betänkandetexten.

I avsnitt 30.2.1 (sid. 1279) anges att det finns åtminstone tre skäl till att Riksbanken har en valutareserv; i) likviditetsstöd, ii) interventioner och iii) internationella åtaganden – framför allt IMF. Vidare anges i betänkandetexten att Bondeutredningen inte förutsåg att valutareserven skulle behövas för utlåning till banker och inte enbart för att bedriva penningpolitik. I betänkandetexten anges nu likviditetsstöd som enda skäl till att Riksbanken kan ha en förfinansierad valutareserv. Denna slutsats är felaktig då valutareserven bör kunna förfinansieras för att Riksbanken ska kunna hantera alla sina lagstadgade uppgifter.

Förtida upplåning

Författningsförslag 10 kap. 2 §

2 § Riksbanken får låna utländsk valuta som vid utlåningstillfället, inklusive tidigare upplåning, motsvarar högst 5 procent av bruttonationalprodukten för föregående år i syfte att i förtid förstärka valutareserven.

Synpunkter på författningsförslaget

Författningsförslaget innebär en begränsad möjlighet för Riksbanken att låna utländsk valuta via Riksgälden. Riksbanken har ingen principiell invändning mot att det ska finnas begränsningar så länge Riksbanken har andra möjligheter att vid behov förstärka valutareserven. En sådan möjlighet kan till exempel vara Riksbankens rätt att ge ut egna skuldebrev i utländsk valuta för att förstärka valutareserven enligt synpunkter på författningsförslaget 10 kap. 1 §.

Synpunkter på författningskommentaren

Av författningskommentaren framgår det att låneutrymmet på 5 procent av BNP även gäller vid refinansiering av lån som tidigare tagits upp. Författningskommentaren bör justeras så att lånetaket inte omfattar refinansiering av lån utan endast gäller vid upptagande av nya lån vilket innebär att lån som förfaller alltid får förnyas. Låneutrymmet begränsas i svenska kronor medan Riksbankens policybehov utgörs av utländsk valuta och är detsamma uttryckt i t.ex. dollar oavsett vad växelkursen är. Detta kan potentiellt utgöra ett problem. I tider med finansiell oro är det troligt att kronan försvagas vilket skulle kunna innebära att Riksbanken inte kan refinansiera lån som förfaller fullt ut. Då skulle Riksbankens beredskap minska samtidigt som sannolikheten ökat för att likviditetsstöd kan behöva ges.

Om lånetaket ska gälla även vid refinansiering av lån behöver meningen "Ett lån som ska löpa ut får således inte förnyas om detta skulle innebära att låneutrymmet överskrids, exempelvis till följd av...." ändras så att det framgår att lånet får refinansieras upp till lånetaket. Det kan göras genom tillägg av "fullt ut" samt ytterligare en mening som anger hur mycket som får refinansieras, dvs. "Ett lån som ska löpa ut får således inte förnyas fullt ut om detta skulle innebära att låneutrymmet överskrids, exempelvis till följd av.... Refinansiering får i sådana fall endast ske till belopp som ryms inom låneutrymmet".

Ytterligare förtida upplåning

Författningsförslag 10 kap. 3 §

3 § Riksbanken får tillfälligt låna utländsk valuta utöver vad som framgår av 2 § i syfte att i förtid förstärka valutareserven, ~~om det finns synnerliga skäl.~~

Riksbanken ska till riksdagens finansutskott så snart som möjligt redogöra för skälen för en sådan upplåning som avses i första stycket.

Synpunkter på författningsförslaget

En valutareserv kan förebygga en finansiell kris genom att skapa förtroende för Riksbankens möjligheter att agera vid en kris. Behovet av valutareserv kan dock förändras över tid bland annat beroende på hur det finansiella systemets storlek och dess beroende av utlandsfinansiering utvecklas. Riksbanken stödjer därför förslaget att kunna låna utöver 5 procent av BNP för att på förhand förstärka valutareserven. Riksbanken stödjer också att Riksbanken ska redogöra för skälen för en sådan förstärkning till riksdagens finansutskott.

I författningsförslaget framgår det att Riksbanken tillfälligt får låna utländsk valuta utöver 5 procent av BNP om det finns synnerliga skäl. Kravet på synnerliga skäl är dock svårt att urskilja från de krav som ställs på den proportionalitetsprövning som utredningen föreslagit och som Riksbankens direktions tillstyrker i remissvaret. Enligt proportionalitetsprincipen måste Riksbanken göra en avvägning där nackdelarna med aktuell åtgärd inte får vara oproportionerliga i förhållande till de mål som eftersträvas

med åtgärden. Det innebär att kravet på proportionalitetsprövning kommer att sätta tydliga gränser avseende Riksbankens mandat att tillfälligt förstärka valutareserven. Begreppet synnerliga skäl är därför inte nödvändigt och kan således strykas.

Återställning av valutareserven

Författningsförslag 10 kap. 4 §

4 § Riksbanken får låna utländsk valuta i syfte att återställa valutareserven, om den har tagits i anspråk för åtgärder att utföra Riksbankens lagstadgade uppgifter. ~~enligt 3 kap. 11–13 §.~~ Den del av valutareserven som inte har finansierats med upplåning enligt 2 eller 3 § ska med de lånade medlen återställas till den nivå som den hade innan åtgärderna vidtogs.

Bestämmelserna i 2 och 3 §§ om förtida upplåning tillämpas inte vid återställning av valutareserven.

Synpunkter på författningsförslaget

Av författningsförslaget framgår det att Riksbanken endast får fatta beslut om återställning av valutareserven om den har tagits i anspråk för likviditetstöd i utländsk valuta i syfte att undvika allvarliga störningar i det finansiella systemet enligt 3 kap. 11–13 §§. Det medför att Riksbanken inte ges möjlighet att återställa valutareserven genom upplåning i Riksgäldskontoret i det fall valutareserven har utnyttjats för andra syften som exempelvis likviditetstöd i utländsk valuta i penningpolitiskt syfte eller för att intervensera på valutamarknaden. Förslaget stämmer därför inte överens med de uppgifter som valutareserven kan användas till utöver det som följer av 3 kap. 11–13 §§. Författningsförslaget innebär alltså en begräsning för Riksbanken att återställa valutareserven till den nivå som Riksbanken vid tidpunkten i fråga anser vara nödvändig för att Riksbanken ska kunna fullgöra alla sina uppgifter. Likviditetsåtgärder i en finansiell kris syftar ofta till att både uppnå prisstabilitet och bidra till ett stabilt och effektivt finansiellt system och det kan vara svårt att ange ett huvudsyfte. Givet denna gränsdragningsproblematik är det olämpligt att öronmärka en del av valutareserven för endast en av de lagstadgade uppgifterna (se även Riksbankens synpunkter på gränsdragningsproblematiken under 2 kap. 2 § och Riksbankens remissyttrande). Därför bör hänvisningen till 3 kap. 11–13 §§ tas bort i författningsförslaget och det bör istället framgå att Riksbanken får låna utländsk valuta i syfte att återställa valutareserven efter att den har tagits i anspråk för att utföra Riksbankens lagstadgade uppgifter.

Synpunkter på författningskommentaren

Enligt nuvarande formulering i författningskommentaren omfattas möjligheten att återställa valutareserven endast när den har tagits i anspråk för likviditetstöd i utländsk valuta enligt 3 kap. 11–13 §§. Utredningens förslag innebär en begräsning för Riksbanken att återställa valutareserven till den nivå som Riksbanken anser vara nödvändig för att kunna fullgöra sina uppgifter. Därför bör det tydliggöras i författningskommentaren att valutareserven får återställas även efter att den använts

för andra syften, exempelvis om valutareserven har använts för likviditetsstöd i utländsk valuta i penningpolitiskt syfte eller för valutainterventioner.

Handel med utländsk valuta

Författningsförslag 10 kap. 5 §

5 § Riksbanken får köpa utländsk valuta i syfte att omedelbart eller vid en senare tidpunkt kunna finansiera åtgärder för att utföra Riksbankens uppgifter enligt denna lag enligt 3 kap. 11–13 §§. Utländsk valuta som har köpts i detta dessa syften får säljas om det är lämpligt.

I 2 kap. 4 § tredje stycket finns bestämmelser om valutainterventioner som genomförs i penningpolitiskt syfte.

Synpunkter på författningsförslaget

Författningsförslaget innebär att Riksbanken har möjlighet att förstärka valutareserven genom att köpa utländsk valuta endast i syfte att kunna ge likviditetstöd i utländsk valuta i finansiellt stabilitetssyfte då den endast refererar till 3 kap. 11–13 §§.

Författningsförslaget begränsar därför Riksbankens möjlighet att förstärka valutareserven genom att köpa utländsk valuta i syfte att kunna ge lån i utländsk valuta i penningpolitiskt syfte eller för att genomföra valutainterventioner. Enligt vår mening är det inte lämpligt att lagen begränsar Riksbankens möjlighet att köpa utländsk valuta genom att öronmärka den förfinansierade delen av valutareserven för endast en av de lagstadgade uppgifterna. Det är heller inte tydligt om lagförslaget tillåter Riksbanken att genomföra andra valutatransaktioner, till exempel EU-betalningar i svenska kronor, som krävs för att bedriva verksamheten (se kommentarer på författningsförslaget 2 kap. § 4).

I författningstexten bör det istället framgå att Riksbanken får köpa utländsk valuta i syfte att omedelbart eller vid en senare tidpunkt kunna finansiera åtgärder för att utföra Riksbankens uppgifter enligt denna lag. Utländsk valuta som har köpts i dessa syften får säljas om det är lämpligt. Således bör hänvisningen till 3 kap. 11–13 §§ tas bort från lagförslaget. I 2 kap. 4 § tredje stycket finns bestämmelser om valutainterventioner som genomförs i penningpolitiskt syfte. Dessa bestämmelser reglerar dock inte handel av utländsk valuta och därför är det oklart vad den fyller för funktion i förhållande till första stycket.

Synpunkter på författningskommentaren

I författningskommentaren står det att av lagen följer att Riksbanken får köpa utländsk valuta för att kunna finansiera viss kreditgivning. Det står också att bestämmelsen innebär att Riksbanken får sälja svenska kronor för att finansiera förstärkning av valutareserven. Författningskommentaren bör också spegla att Riksbanken ska tillåtas handla utländsk valuta även i andra syften.

Synpunkter på övervägandena i betänkandetexten

Se avsnitt 30.7

I betänkandetexten står det att Riksbanken ska tillåtas köpa utländsk valuta som direkt syftar till att öka valutareserven och därigenom ge utrymme för kreditgivning i utländsk valuta. Här borde texten breddas för att tillåta Riksbanken att handla utländsk valuta även i andra syften som valutainterventioner, tillgångsförvaltning och växlingar.

Valutaåterköpsavtal och liknande avtal – 10 kap. 6–8 §§

För att tillgodose Riksbankens behov av utländsk valuta

Författningsförslag 10 kap. 6 §

6 § I syfte att finansiera sin verksamhet enligt denna lag får Riksbanken ta upp kredit från eller ingå valutaåterköpsavtal eller andra liknande avtal med en annan centralbank. Sådana avtal får också ingås med Banken för internationell betalningsutjämning.

För att tillgodose en annan centralbanks behov av valuta

Författningsförslag 10 kap. 7 §

7 § För att tillgodose en annan centralbanks behov av valuta får Riksbanken ge kredit till eller ingå valutaåterköpsavtal eller andra liknande avtal med den centralbanken om Riksbanken bedömer att

1. det tydligt förbättrar Riksbankens förutsättningarna för att Riksbanken ska uppnå målet att bidra till ett stabilt och effektivt finansiellt system, stabiliteten och effektiviteten i det internationella finansiella systemet, eller
2. det, i andra fall än det som anges i 1, finns skäl att ingå avtalet och det har anknytning till Riksbankens verksamhet som centralbank samt riksdagen har godkänt det.

Synpunkter på författningsförslaget (10 kap. 6 och 7 §§)

Bestämmelsen i 7 § punkt 1 behöver justeras i enlighet med ändringsmarkeringarna ovan för att bredda dess omfattning på ett sätt som bibehåller Riksbankens möjlighet att ingå denna typ av avtal även i fall då detta är motiverat av hänsyn till det internationella finansiella systemets effektivitet och stabilitet, och inte endast förhållanden i det svenska finansiella systemet. Denna justering föranleds dels av att återköpsavtal kan ses som en form av försäkringslösning mellan centralbanker (dock är avtalen ej bindande), dels av att det ofta finns sekretessaspekter att beakta vid tecknande av denna typ av avtal (se synpunkter på överväganden i betänkandetexten nedan för en utförligare argumentation).

Bestämmelsen i 7 § punkt 2 behöver kompletteras i enlighet med ändringsmarkeringarna ovan för att förtydliga att ett beslut om att ingå ett valutaåterköpsavtal i de fall som omfattas av denna bestämmelse inte får stå i konflikt med EUF-fördragets förbud mot monetär finansiering (se även synpunkter på författningskommentaren nedan).

Synpunkter på författningskommentaren (10 kap. 6 och 7 §§)

Med hänsyn till de föreslagna ändringarna i författningsförslaget (se punkt 1 och 2 ovan) och mot bakgrund av synpunkterna på överväganden i betänkandetexten föreslår Riksbanken att författningskommentaren till bestämmelserna i 7 § ändras i enlighet med förslaget nedan.

I paragrafen finns en bestämmelse om att Riksbanken får ge kredit, ingå valutaåterköpsavtal och andra liknande avtal för att tillgodose en annan centralbanks behov av valuta. Bestämmelsen motsvarar delvis 7 kap. 4 § första stycket i 1988 års lag.

Paragrafen reglerar två olika situationer då Riksbanken får ingå sådana avtal för att tillgodose en annan centralbanks behov av utländsk valuta. Bedömningen av vilken situation som föreligger görs när det första avtalet (ramavtalet) ingås, inte vid varje enskild transaktion. Däremot måste självfallet de enskilda transaktionerna rymmas inom ramavtalet.

Ett avtal får enligt punkten 1 ingås om det förbättrar Riksbankens förutsättningar att bidra till stabiliteten och effektiviteten i det internationella finansiella systemet. I en sådan situation behövs inte riksdagens godkännande. Det är Riksbanken som bedömer om förutsättningarna är uppfyllda. Bedömningen måste alltid motiveras utifrån en analys av situationer då en transaktion inom ramen för avtalet efterfrågas såväl när krisen är nära förestående som när kortsiktiga skäl saknas. Efter att ha ingått ett valutaåterköpsavtal, ska Riksbanken på riksdagens begäran alltid kunna redogöra för sin bedömning av skälen till att ingå sådant avtal, förutsatt att det kan göras med hänsyn till gällande sekretessbestämmelser.

Ett avtal får enligt punkten 2 ingås om Riksbanken bedömer att det finns andra skäl att ingå avtalet än att det förbättrar Riksbankens förutsättningar att bidra till stabiliteten och effektiviteten i det internationella finansiella systemet, och riksdagen har godkänt det. En ytterligare förutsättning för att ett sådant avtal ska få ingås är att avtalet har anknytning till Riksbankens verksamhet som centralbank. Skulle en sådan anknytning saknas kan avtalet komma att stå i konflikt med EUF-fördragets förbud mot monetär finansiering. Vidare är riksdagens godkännande inte avsett att lämnas vid varje enskild transaktion utan det är ramavtalet som kräver godkännande.

Synpunkter på övervägandena i betänkandetexten (avseende 10 kap. 6 och 7 §§)

Riksbanken ser positivt på att möjligheten att ingå valutaåterköpsavtal och liknande avtal med andra centralbanker föreslås bli fastställd även i den nya riksbankslagen. Förslaget till bestämmelser i 10 kap. 6 § stämmer också väl överens med de av

Riksbanken identifierade behoven av reglering avseende förutsättningarna att ingå sådana avtal för att tillgodose Riksbankens behov av utländsk valuta.

Motiveringen av de föreslagna bestämmelserna kring Riksbankens möjlighet att ingå valutaåterköpsavtal m.m. för att tillgodose en annan centralbanks behov av valuta är däremot formulerad på ett sätt som de facto snävar in tolkningen av bestämmelsen i 10 kap. 7 § 1 punkt till avtal som endast kan ingås med en begränsad krets centralbanker när krisen är nära förestående. Därmed motverkar förslaget syftet med den typen av avtal. Avtal om att låna valuta till en annan centralbank med hjälp av valutaåterköpsavtal används ju inte bara som ett verktyg för att stödja den utlånande centralbankens arbete med att hantera nära förestående problem i dess nationella finansiella system. De utgör även en del av det internationella centralbankssamarbetet där en centralbanks stöd till andra centralbankers behov av valuta vid en tidpunkt ökar centralbankens chanser att få motsvarande stöd vid samma eller senare tidpunkt. Den typen av ömsesidighet är av särskild betydelse för Sverige som är en liten öppen ekonomi med en stor finansiell sektor. Genom att bortse från detta riskerar författningsförslaget att göra det svårt för Riksbanken att ingå valutaåterköpsavtal i de lägen när de kan få avgörande betydelse för möjligheten att hantera en finansiell kris i Sverige.

Eftersom tidsaspekten ofta är avgörande för att krisåtgärder ska vara effektiva har det sedermera upprättats stående samarbeten med valutaåterköpsavtal mellan ett antal centralbanker. Det kan alltså finnas anledning för Riksbanken att framöver även delta i sådana samarbeten. Detta innebär att Riksbanken kan behöva ingå ett valutaåterköpsavtal med en annan centralbank som behöver få valuta innan det finns tydliga tecken på att det svenska finansiella systemet är på väg in i en kris. I särskilda lägen kan det handla om ett avtal med en centralbank i ett litet land vars finansiella system inte utgör något betydande inslag i det internationella finansiella systemet men som ändå kan utvecklas på ett sätt som riskerar att leda till stora rörelser i systemviktiga valutor, med betydande konsekvenser för den ekonomiska utvecklingen i flera större länder och i förlängningen i Sverige.

Genom att ingå valutaåterköpsavtal för att tillgodose en annan centralbanks behov av valuta kan Riksbanken även öka möjligheten att i framtiden få tillgång till ett bredare urval av valutor än vad som vid ett givet tillfälle bedöms vara av direkt betydelse för Riksbankens möjligheter att uppfylla sina mål. Genom att ingå den typen av avtal med centralbanker i en något mer diversifierad grupp av länder, vars finansiella sektor påverkas av andra störningar än den svenska, kan Riksbanken dessutom öka sannolikheten för att få valutalån när det behövs. Dessa typer av avtal har en försäkringsliknande struktur och täcker mindre förutsebara behov av krishantering, även om möjligheten att dra på ett i förväg upprättat valutaåterköpsavtal inte kan garanteras.

Ett beslut att ingå ett valutaåterköpsavtal för att bidra till Riksbankens måluppfyllelse måste fattas utifrån en analys av de situationer då en transaktion kan efterfrågas inom ramen för avtalet. Detta gäller såväl när krisen är nära förestående som när kortsiktiga skäl saknas. De avvägningar som behöver göras i detta sammanhang är till sin natur ofta

mycket känsliga och får inte offentliggöras eftersom det skulle kunna ha negativa konsekvenser såväl för stabiliteten i det finansiella systemet som för Sveriges relationer med utlandet. Men inte heller det faktum att Riksbanken förbereder ett beslut om valutaåterköpsavtal i ett mer långsiktigt stabilitetssyfte kan lämpligen offentliggöras under pågående förhandlingar då detta dels skulle kunna vara svårt att acceptera för den andra centralbanken, dels riskerar att ge upphov till ett moral hazard-beteende bland finansiella aktörer. Om riksbankslagen skulle innehålla en bestämmelse som innebär att en annan centralbanks förfrågan om ett valutaåterköpsavtal med Riksbanken riskerar att behöva underställas en offentlig riksdagsprövning, skulle Riksbanken sannolikt inte få denna typ av förfrågningar. Följaktligen skulle denna bestämmelse i princip aldrig bli aktuell. Detta skulle i sin tur få betydande negativa konsekvenser för Riksbankens möjligheter att erhålla valutaåterköpsavtal för att finansiera sin verksamhet enligt den föreslagna bestämmelsen i 10 kap. 6 §, eftersom en sådan konstruktion skulle bli asymmetrisk till Riksbankens nackdel och skulle försvåra Riksbankens deltagande i ett ömsesidigt internationellt samarbete. Det finns däremot inget som hindrar att Riksbanken, efter att ha ingått ett valutaåterköpsavtal, på riksdagens begäran redogör för finansutskottet för skälen till att ingå avtalet, förutsatt att en sådan redogörelse kan avlämnas på ett sätt som är förenligt med gällande sekretessbestämmelser.

Mot denna bakgrund är det lämpligt att Riksbanken ges befogenheter att, utan krav på riksdagens godkännande, ingå valutaåterköpsavtal i syfte att tillgodose andra centralbankers behov av valuta när det samtidigt förbättrar Riksbankens förutsättningar att bidra till stabiliteten och effektiviteten i det internationella finansiella systemet. Dessa befogenheter ersätter kravet på valutapolitiskt syfte enligt gällande rätt.

De överväganden som används för att motivera den föreslagna bestämmelsen i 10 kap. 7 § behöver enligt Riksbankens mening justeras och kompletteras i enlighet med resonemanget ovan.

Riksbanken delar samtidigt Riksbankskommitténs bedömning att kravet på ett godkännande inte ger någon möjlighet för riksdagen att instruera Riksbanken att ingå ett valutaåterköpsavtal eller annat liknande avtal med en annan centralbank. Riksbanken delar även Riksbankskommitténs syn att det för regeringens och riksdagens del står andra verktyg till förfogande för det fall att det finns skäl att bistå ett annat land som befinner sig i en ekonomisk eller finansiell kris. Riksbanken gör även samma bedömning vad gäller de delar av övervägandena som anger att (1) riksdagens godkännande inte heller är avsett att lämnas vid varje enskild transaktion utan det är det första avtalet (ramavtalet) som kräver godkännande samt att (2) en förnyelse av ett valutaåterköpsavtal skulle kräva ett godkännande om inte annat framgår av riksdagens initiala godkännande.

Riksbanken finner det angeläget att ovanstående resonemang framgår av propositionen.

Kapitel 11. Organisation och ledning

Fullmäktiges kontrollerande funktion

Författningsförslag 11 kap. 7 §

Fullmäktige ska följa direktionens arbete och Riksbankens verksamhet i övrigt.
Fullmäktige ska hålla finansutskottet underrättat om frågor av större betydelse.
Fullmäktige ska regelbundet och på finansutskottets begäran redovisa sina iakttagelser till utskottet.

Fullmäktiges revisionsfunktion ska granska direktionens arbete.

Synpunkter på författningsförslaget

Det är bra att fullmäktiges kontrollerande funktion lagfästs. Tillsammans med 8–10 §§ finns en komplett uppräkningslista av de beslut som fullmäktige fattar. Se dock synpunkter på 8 kap. 4 och 14 §§.

Synpunkter på författningskommentaren

Fullmäktiges information till finansutskottet diskuteras. Det är bra att denna uppgift tydliggörs. Men de exempel som anges – till exempel att fullmäktige ska informera finansutskottet om förändringar avseende hur prisstabilitetsmålet tillämpas – bör strykas till förmån för mer generella skrivningar.

Hänvisningen till avsnitt i betänkande verkar vara fel. Nu står 33.6.7, det ska nog vara 33.6.8. Det bör anmärkas i författningskommentaren att fullmäktige är en del av Riksbanken. Fullmäktige är dock inte ett sådant beslutande organ som avses i unionsrätten när det gäller att bestämma vilket beslutsorgan som har rätt att besluta i frågor som omfattas av instruktionsförbudet.

Synpunkter på övervägandena i betänkandetexten

Se avsnitt 33.6.8, sid. 1522–25

Sammantaget innebär det nya lagförslaget många olika lager av granskning och revision. En diskussion om vikten av effektivitet och risk för dubbelarbete saknas i betänkandet.

Kapitel 36 i betänkandet. Övriga författningsfrågor

Se avsnitt 36.1.3 Statistik.

Centralbanksoberoende sid. 1658

Tidigare i detta betänkande (avsnitt 28.2) föreslår kommittén att det ska gälla ett instruktionsförbud när Riksbanken samlar in de statistikuppgifter som behövs inom Europeiska centralbankssystemet (9 kap. 13 § första stycket 5 regeringsformen). Det oberoendet gäller oavsett i vilken verksamhet uppgifterna samlas in, t.ex. finansiell stabilitet eller penningpolitik. *Merparten av Riksbankens uppgiftsinsamling avser dock dess nationella uppgifter och omfattas inte av det nämnda instruktionsförbudet* (vår kursivering). När Riksbanken samlar in uppgifter för att utforma och genomföra penningpolitiken gäller dock instruktionsförbudet enligt regeringsformen 9 kap. 13 § första stycket 1.

Riksbanken anser att det är felaktigt att säga att: *Merparten av Riksbankens uppgiftsinsamling avser dock dess nationella uppgifter och omfattas inte av det nämnda instruktionsförbudet.*

Det står att merparten av Riksbankens uppgiftsinsamling avser dess nationella uppgifter. Det är svårt att förstå vilken omfattande uppgiftsinsamling detta avser. Det finns ingen uppgiftsinsamling i Riksbanken som är större och mer omfattande än de lagstadgade områdena Finansmarknadsstatistik och Betalningsbalansstatistik. Skyldigheterna att samla in information på dessa båda områden följer emellertid av olika EU-regelverk (jfr bl.a. EG-förordning 2533/98, ingress p. 17, EU-förordning 1072/2013, och EU-förordning 555/2012). Det är därför inkorrekt att skriva: *Merparten av Riksbankens uppgiftsinsamling avser dock dess nationella uppgifter.* Riksbanken anser att en mer rättvisande beskrivning är: "En mindre del av Riksbankens uppgiftsinsamling avser dess nationella uppgifter.....".

Kapitel 37 i betänkandet. Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Befogenheter i fråga om centrala motparter i tredje land – 3 kap. 10 §

En förutsättning för att systemviktiga centrala motparter (CCP:er) från tredje land, så kallade tier 2 CCP:er, ska bli erkända och därmed få verka i EU, är att de bland annat möter vissa krav från de centralbanker inom EU, vars valuta de clearar. Detta följer av art. 25.2b (b) EMIR, liksom de krav som Riksbanken får ställa. I och med att Riksbanken skriftligen ska bekräfta till Europeiska värdepappersmarknadsmyndigheten (Esma) att CCP:n följer dess krav, förutsätter det att Riksbanken i sin tur har fått en bekräftelse från den aktuella CCP:n om detta. De flesta kraven, såsom att lämna information till Riksbanken, följer direkt av EMIR som i egenskap av förordning har direkt effekt, men ett krav förutsätter att Riksbanken har befogenhet i sitt nationella ramverk för att få ställa det. Det handlar om möjligheten att ställa krav i exceptionella situationer för att inom ramen för Riksbankens befogenhet åtgärda tillfälliga systemviktiga likviditetsrisker som påverkar den penningpolitiska transmissionen eller betalningssystemens goda funktion. Någon sådan befogenhet har inte Riksbanken idag. Givet att EMIR redan trädde i kraft den 1 januari 2020 och Brexit i slutet av samma månad och med full effekt vid årsskiftet, hade Riksbanken behövt ha den befogenheten redan nu. Det finns en mismatch i tiden mellan Brexit och den nya riksbankslagens ikraftträdande den 1 januari 2023. CCP:er från tredje land och i synnerhet från Storbritannien kommer att ansöka hos Esma om att få verka i EU långt innan 2023, vilket innebär att Riksbanken inte kan ställa samtliga i EMIR uppräknade krav på dessa. Detta innebär ett tidsglapp på cirka 2-3 år och kan inte anses tillfredsställande med tanke på att LCH Ltd. i Storbritannien clearar cirka 90 % av alla ränteswappar denominerade i SEK. Bestämmelsen i art. 25.2b (b) sjunde stycket EMIR om att ställa krav efter att CCP:n har blivit erkänd att verka i EU, tolkar Riksbanken som att det kan ske om det exempelvis blir aktuellt att ställa krav i exceptionella situationer, men det förutsätter att Riksbanken har begärt att den ska kunna ställa sådana krav på CCP:n i fråga redan när denna blev erkänd inom EU. Om Riksbanken inte fått denna befogenhet när en CCP blir erkänd inom EU, så finns med andra ord en risk att Riksbanken förlorar möjligheten att ställa vissa typer av krav på CCP:n. Riksbanken föreslår därför att ikraftträdandet av denna bestämmelse ska ske så snabbt som möjligt och helst genom en ändring av nuvarande riksbankslag.

Minnes- och jubileumsmynt – 4 kap.

I betänkandet saknas övergångsbestämmelser för minnes- och jubileumsmynt. Det saknas även en analys av om det behövs övergångsbestämmelser. Lagstiftaren behöver analysera frågan och göra ett aktivt ställningstagande så att det exempelvis inte finns några tveksamheter om ett minnes- eller jubileumsmynt är ett lagligt betalningsmedel eller inte.

Krisberedskap – 5 kap.

Kommittén föreslår att lagstiftningen om krisberedskap ska börja gälla den 1 januari 2023. Det är väl sent. Det innebär t.ex. att Riksbanken inte kan krigsplacera personal innan dess. Det innebär även att Riksbanken inte kan utfärda föreskrifter eller ställa krav på att berörda företag vidtar åtgärder för krisberedskap och totalförsvaret innan dess. Då vissa av dessa åtgärder dessutom kan ta flera år att införa dröjer det ytterligare tid innan de är på plats. Denna del av lagstiftningen bör därför träda i kraft tidigare. Därför föreslås författningsförslagen i kap. 5 ska träda i kraft senast den 1 juli 2021.

Kapitel 38 i betänkandet. Konsekvenser av kommitténs förslag

Depåverksamhet och övergripande ansvar för kontanthantering – 4 kap.

Enligt lagförslaget ska Riksbanken dels ansvara för att det drivs *depåverksamhet*, dels ha ett *övergripande ansvar för kontanthantering*. Riksbanken noterar att det är fråga om två nya uppdrag inom Riksbankens verksamhetsområde. Därutöver är kontanthantering en bransch som verkar på en vikande marknad i takt med att kontantanvändningen minskar. Det är därför sannolikt att kostnaderna för dessa nya verksamhetsgrenar kommer att bli höga och att de på sikt kan bli betydligt högre än vad som idag kan förutses.

Övriga författningsförslag

Förslag till ändring i lag om Riksgäldskontorets upplåning för Riksbankens behov

Författningsförslag 1 §

1 § Riksgäldskontoret ska ta upp lån till staten för att tillgodose Riksbankens behov av

1. valutareserv enligt 10 kap. 1–4 §§ lagen (2021:000) om Sveriges riksbank, och
2. lån för Riksbankens överföring av medel till Internationella valutafonden enligt 6 kap. 7 § lagen om Sveriges riksbank.

Riksgäldskontoret ska ta ut full ersättning för statens kostnader för upplåning för att tillgodose Riksbankens behov av valutareserv enligt första stycket 1. För lån till Riksbanken enligt första stycket 2 ska Riksgäldskontoret ta ut ersättning som motsvarar den ränta som Riksbanken mottar från Internationella valutafonden.

Synpunkter på författningsförslag

De synpunkter som framförts ovan avseende 10 kap. respektive 6 kap. förslag till lag om Sveriges riksbank gäller även för förslag till upplåningslag.

Förslag till ändring i lagen (1936:81) om skuldebrev

Författningsförslag 22 § och 31 §

22 § *En överlåtelse av ett löpande skuldebrev gäller inte mot överlåtarens borgenärer om inte den till vilken överlåtelsen skett har fått handlingen i sin besittning.*

Om en bank, ett kreditmarknadsföretag eller ett värdepappersinstitut säljer eller pantsätter ett löpande skuldebrev, gäller försäljningen eller pantsättningen mot bankens, kreditmarknadsföretagets eller värdepappersinstitutets borgenärer, även om skuldebrevet lämnas kvar för förvaring hos banken, företaget eller institutet eller någon annan för dess räkning.

Om någon till Riksbanken säljer eller pantsätter ett löpande skuldebrev, gäller försäljningen eller pantsättningen mot dennes borgenärer, även om skuldebrevet lämnas kvar för förvaring hos denne eller någon annan för dess räkning.

31 § *Om någon överlåter ett enkelt skuldebrev gäller inte överlåtelsen mot överlåtarens borgenärer, om inte gäldenären har underrättats om åtgärden av*

överlåtaren eller den till vilken överlåtelsen *har* skett. Om överlåtelsen *innebar* gåva *gäller* om dess verkan *det som* är särskilt *föreskrivet om gåvor*.

Om ett enkelt skuldebrev har överlåtit till flera, gäller en tidigare överlåtelse framför en överlåtelse som har skett senare. En senare överlåtelse gäller dock framför en tidigare, om gäldenären först underrättas om den senare överlåtelsen och förvärvaren då var i god tro.

Om någon har avhänt sig en bokföringspliktig rörelse och omfattar avhändelsen fordringar som uppkommit i rörelsen, gäller inte första stycket.

Första stycket gäller inte heller då ~~en bank, ett kreditmarknadsföretag eller ett värdepappersinstitut~~ någon till Riksbanken pantsätter fordringar till Riksbanken.

Synpunkter på författningsförslaget

Riksbanken välkomnar de föreslagna ändringarna i ovanstående bestämmelser i lagen om skuldebrev men anser att de föreslagna undantagen bör gälla samtliga institutstyper som kan vara motparter till Riksbanken (exempelvis bostadskreditinstitut och konsumentkreditinstitut) samt tredje parter som ställer pant till säkerhet för en nödkreditmottagares skuld (exempelvis ett helägt dotterbolag). Riksbanken föreslår därför ett nytt tredje stycke i 22 § som endast omfattar Riksbanken och en justering i 31 § tredje stycket, se ovan.

Riksbanken förutsätter även att en genomgång av övriga bestämmelser i skuldebrevslagen har gjorts för att utesluta att några följdändringar i dessa måste göras utifrån de föreslagna justeringarna.

Härutöver vill Riksbanken framhålla att dess önskan om att tillerkännas en allmän förmånsrätt, som fastslås i lag och som står sig genom såväl konkurs som resolutionsförfarande, fortfarande kvarstår. Riksbanken utvecklade sin syn på denna fråga i sitt remissvar på Finanskriskommitténs betänkande "Resolution – En ny metod för att hantera banker i kris" (SOU 2014:52).¹⁰

Förslag till lag om upphävande av lagen (1940:79) om utsträckning av tiden för upptagande av växelprotest m.m. vid krig eller krigsfara

Författningsförslag

Häri genom föreskrivs att lagen (1940:79) om utsträckning av tiden för upptagande av växelprotest m.m. vid krig eller krigsfara ska upphöra att gälla vid utgången av 2022.

¹⁰ SOU 2014:52: Resolution – En ny metod för att hantera banker i kris (se avsnitt 3, sid. 6–7), http://archive.riksbank.se/Documents/Remisser/2014/remiss_banker%20i%20kris_141030.pdf

Synpunkter på författningsförslaget

Bestämmelser om växelprotest finns i växellagen (1932:130). Den svenska växellagen vilar på liknande sätt som lagstiftningen i övriga EU-medlemsstater på Genèvekonventionen av den 7 juni 1930 om gemensam växellag.

Av betänkandet framgår inte om även lagen (1940:79) om utsträckning av tiden för upptagande av växelprotest m.m. vid krig eller krigsfara vilar på någon förpliktelse som följer av Genèvekonventionen. Frågan bör analyseras innan man föreslår att lagen upphävs.

Vidare anför utredningen att behovet att förlänga tiden för växelprotest framstår som ”synnerligen begränsat”. Riksbanken noterar att någon utredning om behovet saknas och anser att det finns skäl för att analysera om behovet av att förlänga tiden för växelprotest även bör innefatta fredstida krissituationer. Lagen kan förslagsvis ges liknande fredstida tillämpningsområde som lagen (1992:1602) om valuta och kreditreglering.

Förslag till lag om ändring i lagen (1940:300) angående förordnande om anstånd med betalning av gäld m.m. (moratorielag)

Synpunkter på författningsförslaget

Riksbanken noterar att lagen (1940:300) angående förordnande om anstånd med betalning av gäld m.m. (moratorielag) inte omfattar fredstida kriser. Enligt Riksbankens uppfattning finns det behov av att analysera och ta ställning till om lagen även bör gälla i *fredstida kriser* och inte enbart vid krig eller krigsfara etc. Lagen kan förslagsvis ges liknande fredstida tillämpningsområde som lagen (1992:1602) om valuta och kreditreglering.

Förslag till lag om ändring i lagen (1957:684) om betalningsväsendet under krigsförhållanden

Författningsförslag 2 §

2 § Om Sverige är i krig *eller*

krigsfara eller om det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som Sverige har befunnit sig i, får regeringen efter att ha gett Riksbanken tillfälle att yttra sig meddela föreskrifter som ska gälla i stället för

1. lagen (2021:000) om Sveriges riksbank och annan lag om Riksbankens verksamhet,
2. lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, och

3. lagen (2010:751) om betaltjänster.

Synpunkter på författningsförslaget

Riksbanken motsätter sig utredningens förslag då förslaget innebär en betydande utvidgning av regeringens nuvarande möjligheter att meddela föreskrifter om *sedel- och myntutgivning och bankrörelse* samt *offentliggörande av Riksbankens räkenskaper*. Förslaget innebär att regeringen ges möjlighet att meddela föreskrifter som ska gälla i stället för bl.a. lagen om Sveriges riksbank och annan lag om Riksbankens verksamhet.

RF 15:6 öppnar upp för regeringen att vid krig eller krigsfara eller extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller krigsfara, med stöd av bemyndigande i lag, genom förordning meddela sådana föreskrifter i visst ämne som enligt grundlag annars ska meddelas genom lag. I en lag med ett sådant bemyndigande ska det emellertid nog anges under vilka förutsättningar ett sådant bemyndigande får utnyttjas.

Enligt Riksbankens uppfattning innehåller lagförslaget inget om under vilka förutsättningar det nu aktuella bemyndigandet får utnyttjas. Förslaget är inte heller förenligt med RF 9:13, som också är ett genomförande av unionsrättens instruktionsförbud, i vilken stadgas att ingen myndighet får bestämma hur Riksbanken ska besluta i frågor som rör penningpolitik. Slutligen bör uppmärksammas att Riksbanken har andra grundlagsfästa uppgifter i 9 kap. 14 § RF som kommer att gälla även om regeringen utfärdar en förordning som ska gälla istället för riksbankslagen.

Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Författningsförslag 15 kap. 2 §

Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till följande verksamheter, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att sårbarheten avseende betalningar eller transaktioner med finansiella instrument ökar:

1. system för värdepappersavveckling hos en värdepapperscentral enligt lagen (1998:1479) om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 909/2014 av den 23 juli 2014 om förbättrad värdepappersavveckling i Europeiska unionen och om värdepapperscentraler samt ändring av direktiv 98/26/EG och 2014/65/EU och förordning (EU) nr 236/2012,
2. avvecklingssystem enligt lagen (1999:1309) om system för avveckling av förpliktelser på finansmarknaden och Riksbankens system för betalningsavveckling enligt lagen (2021:000) om Sveriges riksbank,
3. generella betalsystem enligt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse,
4. betalningssystem enligt lagen (2010:751) om betaltjänster,
5. därmed jämförbara system, och

6. statens betalningsmodell hos Riksgäldskontoret.

Detsamma gäller för reservrutiner i fråga om den verksamhet som avses i första stycket och rutiner för hantering av sådana statliga utbetalningskort som avses i 4 § lagen (1957:684) om Riksbanken och betalningsmarknaden under krigsförhållanden.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

Synpunkter på författningsförslag

Riksbanken kommunicerar sin analys av säkerheten och effektiviteten i den finansiella infrastrukturen i direkt dialog med de finansiella infrastrukturföretag som Riksbanken övervakar och med andra marknadsaktörer, men också genom offentliga uttalanden, tal och publikationer. Dessutom redovisar Riksbanken resultatet av sitt arbete och sin syn på viktiga frågor i rapporten "Finansiell stabilitetsrapport" (FSR). Riksbankens kommunikation syftar även till att frammana förändring hos den finansiella infrastrukturen och är således också ett arbetssätt för Riksbanken. Kommunikationen tar givetvis sekretessbestämmelsen i 30 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen i beaktande. Med införandet av denna nya bestämmelse som inte är särskilt tydlig, kan svåra gränsdragningsproblem uppstå, då det många gånger lär vara svårt att bedöma om röjandet av en uppgift de facto ökar sårbarheten avseende betalningar eller transaktioner med finansiella instrument. Ett infrastrukturföretag under övervakning kan alltid hävda att även om en uppgift är offentlig, så kan sättet den framförs på till exempel, öka sårbarheten avseende betalningar eller transaktioner med finansiella instrument. Riksbankens arbetssätt och möjlighet till offentlig kommunikation blir därmed kraftigt beskuren.

Det kan även uppstå gränsdragningsproblem mellan denna bestämmelse och bestämmelsen i 30 kap. 4 §, där sekretess gäller för affärs- och driftförhållanden om det kan antas att ett företag lider skada om uppgiften röjs. Denna bestämmelse som stipulerar sekretess verkar gälla hela verksamheten och fråga uppkommer då när en uppgift faktiskt kan bli offentlig enligt 30 kap 4 § eller om den ens kan bli det.

Mot bakgrund av vad som anförs ovan, vill Riksbanken att bestämmelsen ges en tydlig innebörd med kriterier för när sekretess ska anses föreligga. Det får aldrig råda något tvivel om när en uppgift får röjas och när så inte får ske. Utöver det är det oklart för Riksbanken varför man måste göra en distinktion mellan avvecklingssystem för värdepapper enligt punkten 1 och avvecklingssystem enligt punkten 2, eftersom det sistnämnda även omfattar system enligt punkten 1. Även Riksbankens system för betalningsavveckling är ett avvecklingssystem och behöver därmed inte nämnas särskilt.

Förslag till lag om ändring i lagen (2014:484) om en databas för övervakning av och tillsyn över finansmarknaderna

Författningsförslag

Härigenom föreskrivs att 2 och 3 §§ i lagen (2014:484) om en databas för övervakning av och tillsyn över finansmarknaderna ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Uppgifter får behandlas i databasen för sammanställning och analys av information som behövs i

1. Riksbankens verksamhet *för att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende,*

1. Riksbankens verksamhet *avseende det finansiella systemet enligt 3 kap. lagen (2021:000) om Sveriges riksbank,*

2. Finansinspektionens verksamhet för tillsyn över finansiella marknader och företag, samt

3. Riksbankens, Finansinspektionens och Statistiska centralbyråns verksamheter för framställning av statistik.

3 §¹¹

I databasen får sådana uppgifter behandlas som har samlats in med stöd av

1. *6 kap. 9 § första och andra styckena lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank,*

1. 6 kap. 9 § första och andra styckena lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank samt 7 kap. 1 § och 2 § 1–4, och 3 § lagen (2021:000) om Sveriges riksbank,

Synpunkter på författningsförslaget

Bestämmelsen i 3 § i lagen (2014:484) om vilka uppgifter som får samlas in till databasen måste ha kvar en hänvisning till den äldre lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank, för att uppgifter insamlade med stöd av den lagen ska kunna finnas kvar i databasen. Risken är annars mycket stor att betänkandets förslag skulle innebära att historiska uppgifter som har samlats in med stöd av 6 kap. 9 § första och andra styckena lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank inte längre kan rymmas i databasen. Detta skulle vara mycket bekymmersamt eftersom dessa uppgifter är mycket viktiga för de ändamål som anges i 2 § (2014:484). Förslaget är således att hänvisa både till den äldre (nuvarande) lagen om Sveriges riksbank och ha kvar lydelsen om den nya lagen.

¹¹ Senaste lydelse (2018:1229).