EUROPEISKA CENTRALBANKENS YTTRANDE

av den 20 april 2020

om en reform av Sveriges riksbank

(CON/2020/13)

Inledning och rättslig grund

Den 10 december 2019 mottog Europeiska centralbanken (ECB) en begäran från svenska finansdepartementet om ett yttrande över ändringar i regeringsformen, som är en av Sveriges grundlagar[1], ändringar i riksdagsordningen[2], en ny riksbankslag (nedan kallat *förslaget till lag om Sveriges riksbank*), ändringar i lagen om valutapolitik[3] samt ändringar i förslaget till lag om Riksgäldens upplåning för Riksbankens behov[4] (båda tillsammans nedan kallade *lagförslaget*). Lagförslaget återfinns i ett betänkande publicerat i Statens offentliga utredningar (SOU 2019:46 En ny riksbankslag) (nedan kallat *betänkandet*) och har utretts av den för ändamålet tillsatta Riksbankskommittén (nedan kallad *kommittén*).

ECB:s behörighet att avge yttranden är fastställt i artikel 127.4 och 282.5 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (nedan kallat *fördraget*) och andra, tredje, fjärde, femte och sjätte strecksatsen i artikel 2.1 i rådets beslut 98/415/EG[5], eftersom lagförslaget avser betalningsmedel, Sveriges riksbank, insamling, sammanställning och distribution av monetär och finansiell statistik samt statistik rörande banker, clearing- och betalningssystem och regler som gäller finansiella institut i den mån de har en påtaglig inverkan på de finansiella institutens och marknadernas stabilitet. ECB-rådet har antagit detta yttrande i enlighet med den första meningen i artikel 17.5 i Europeiska centralbankens arbetsordning.

1. Syftet med lagförslaget

1.1 Så som kommittén noterar i sitt betänkande trädde lagen om Sveriges riksbank[6] i kraft 1989. Lagen är i stor utsträckning utformad under andra halvan av 1980-talet då det rådde fast växelkurs i Sverige och det finansiella systemet såg helt annorlunda ut. Sedan dess har det ekonomisk-politiska landskapet förändrats betydligt, bland annat avseende den svenska växelkursregimen, de finansiella marknadernas avreglering och internationalisering samt det svenska EU-medlemskapet. I den globala finanskrisens efterdyningar har det även genomförts

1 *Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform.*

2 *Riksdagsordningen (2014:801)*.

3 *Lagen (1998:1404) om valutapolitik*.

4 *Förslag till lag om Riksgäldens upplåning för Riksbankens behov*.

5 Rådets beslut 98/415/EG av den 29 juni 1998 om nationella myndigheters samråd med Europeiska centralbanken rörande förslag till rättsregler (EGT L 189, 3.7.1998, s. 42).

6 *Lag (1988:1385) om Sveriges riksbank*.

betydande förändringar i de internationella och europeiska regelverken för att främja finansiell stabilitet. I Sverige har Finansinspektionen ansvar för makrotillsynen och Riksgälden för resolution. Därutöver har omfattande och snabba förändringar på betalningsmarknaden till följd av teknikutveckling och digitalisering påverkat Riksbankens verksamhet inom betalningssystemet. Förutsättningarna för Riksbankens kontantverksamhet har påverkats av den snabbt minskande kontantanvändningen[7].

1.2 Till följd av de institutionella och ekonomiska förändringar som har skett de senaste 30 åren är riksbankslagen, enligt kommittén, i många delar omodern. Enligt kommittén leder detta i sin tur till otydlighet när det gäller Riksbankens ansvar för finansiell stabilitet och dess mål, uppgifter och befogenheter vad gäller penningpolitik, liksom bankens internationella verksamhet, kontantverksamhet och beredskapsansvar. Det finns även vissa otydligheter om ansvarsförhållanden och befogenheter inom Riksbankens ledning, såväl inom direktionen som mellan direktionen och riksbanksfullmäktige[8].

1.3 Mot bakgrund av de förändrade förutsättningarna fick kommittén i uppdrag att se över det penningpolitiska ramverket och lagen om Sveriges riksbank. I betänkandet analyserar, bedömer och föreslår kommittén ändringar som den anser nödvändiga inom följande områden: 1) penningpolitikens mål och medel, 2) Riksbankens ansvar för finansiell stabilitet, 3) Riksbankens institutionella oberoende, organisation och roll i internationella sammanhang, 4) den demokratiska granskningen av Riksbanken och 5) kontanthanteringen och beredskapen i betalningssystemet[9].

1.4 En viktig förändring som föreslås i lagförslaget är att om Riksbanken bestämmer hur prisstabilitetsmålet ska utformas ska dess direktion göra en framställning hos riksdagen för godkännande av detta mål. Om riksdagen beslutar att inte godkänna Riksbankens beslut fortsätter Riksbankens närmast föregående beslut om utformningen av prisstabilitetsmålet[10] att gälla. Enligt kommittén ska prisstabilitetsmålet omfatta målvariabeln (inflationsmål, prisnivåmål eller genomsnittlig inflation), målnivån (ökningstakten) och prisindex[11]. För närvarande kan Riksbanken ändra formuleringen av prisstabilitetsmålet utan att det behövs något godkännande från riksdagen.

1.5 En betydande strukturförändring som föreslås i lagförslaget är att det i förslaget till lag om Sveriges riksbank ska göras en åtskillnad mellan dels 1) Riksbankens penningpolitiska mål, uppgifter och befogenheter och dels 2) dess mål, uppgifter och befogenheter vad gäller målen för finansiell stabilitet. Därför återfinns målen, uppgifterna och befogenheterna avseende penningpolitiken respektive den finansiella stabiliteten i olika kapitel i förslaget till lag om Sveriges riksbank. I kapitlet om penningpolitik återfinns bestämmelser om bland annat Riksbankens huvudmål, som är att upprätthålla prisstabilitet, Riksbankens växelkursstyrning och

7 Se kapitel 6.3.8 i betänkandet.
8 Se kapitel 13.1 och 13.4 och s. 42–43 i betänkandet.
9 Se kapitel 3.2 i betänkandet.
10 Se ändringen i 11 kap. 18 a §, som är ny, i riksdagsordningen.
11 Se kapitel 15.2.4 i betänkandet.

räntestyrnings- och likviditetsinstrument, köp och försäljning av andra finansiella instrument än svenska statspapper och kassakrav. I kapitlet om finansiell stabilitet återfinns bestämmelser om bland annat följande mål, uppgifter och befogenheter som Riksbanken ska ha: 1) målet om att bidra till det finansiella systemets stabilitet och effektivitet, vari ingår att allmänheten ska kunna göra betalningar utan att prisstabilitetsmålet åsidosätts, 2) uppgiften att tillhandahålla ett system för betalningsavveckling, och inom ramen för detta system ta emot inlåning och ge kredit, 3) övervakningen av den finansiella infrastrukturen och betalningsmarknadens utveckling, 4) befogenheter i fråga om centrala motparter i tredjeländer, 5) stöd för likviditet i det finansiella systemet, bland annat Riksbankens generella likviditetsstöd, roll som marknadsgarant, nödkrediter och särskilda likviditetsfaciliteter, 6) övervakning av det finansiella systemet i allmänhet och dess krisförberedande arbete och 7) informationsskyldighet och/eller samarbete och samråd med regeringen, Finansinspektionen och Riksgälden i frågor som rör insatserna för finansiell stabilitet och likviditetsstödjande åtgärder[12].

1.6 Enligt kommittén är den huvudsakliga orsaken till denna åtskillnad mellan bestämmelserna som gäller 1) penningpolitik och prisstabilitet och 2) det finansiella systemet och finansiell stabilitet att Riksbanken har hela ansvaret för penningpolitiken och att EU-förbudet mot att begära eller ta emot instruktioner enligt artikel 130 i fördraget reglerar denna del av Riksbankens verksamhet. När det gäller finansiell stabilitet är ansvaret däremot uppdelat mellan flera myndigheter, nämligen regeringen, Finansinspektionen, som har ansvar för makrotillsynen, och Riksgälden, som ansvarar för resolution. Kommittén betonar dock att Riksbanken, trots att den delar ansvaret för vissa uppgifter, till exempel rörande finansiell stabilitet, med andra, fattar självständiga beslut om vilka åtgärder som ska vidtas och att den ska kunna agera snabbt på egen hand inom samtliga verksamhetsområden om situationen så kräver. Enligt kommittén görs denna åtskillnad mellan penningpolitik och prisstabilitet å ena sidan och det finansiella systemet och finansiell stabilitet å andra sidan trots att befogenheterna på de två områdena överlappar varandra, exempelvis vad gäller likviditetsstöd. I en sådan situation är det huvudsakliga syftet med krediten avgörande för om det är fråga om penningpolitik eller finansiell stabilitet. Eftersom det, enligt kommittén, finns ett samband mellan prisstabilitet och finansiell stabilitet kan det i vissa fall uppkomma situationer där det huvudsakliga syftet med en åtgärd inte är uppenbart. Kommittén anser dock att denna otydlighet uppvägs bland annat av att samverkan mellan Riksbanken, regeringen och övriga myndigheter förbättras inom uppgifter vid sidan av penningpolitiken[13].

1.7 Det bör även noteras att den generella befogenhet som Riksbanken enligt riksbankslagen har att bestämma hur det växelkurssystem som regeringen beslutar om ska tillämpas och att köpa och sälja valutareserver och ge ut egna skuldebrev i utländsk valuta i valutapolitiskt syfte inte bekräftas i förslaget till lag om Sveriges riksbank[14]. I stället föreslås att Riksbanken ska få göra valutainterventioner i penningpolitiskt syfte så länge den beaktar det växelkurssystem som gäller. När det gäller Riksbankens möjligheter att förstärka valutareserven i detta syfte införs ett antal

12 Se 2 och 3 kap. i förslaget till lag om Sveriges riksbank.

13 Se kapitel 25 i betänkandet.

14 Se 7 kap. 1-3 §§ i förslaget till lag om Sveriges riksbank.

särskilda bestämmelser som ger Riksbanken befogenhet att på särskilda villkor förstärka valutareserven antingen genom att låna från Riksgälden eller genom arrangemang med utländska centralbanker. Att låna från Riksgälden utöver låneutrymmet på fem procent av bruttonationalprodukten (BNP) är endast möjligt om det föreligger synnerliga skäl. I så fall ska skälen för detta redogöras för Riksdagens finansutskott. Om arrangemangen med utländska centralbanker är ömsesidiga och inte bidrar till stabiliteten i det finansiella systemet behövs godkännande från riksdagen. Förutom lån från Riksgälden och arrangemang med utländska centralbanker är Riksbankens rätt att självständigt köpa utländsk valuta begränsad till köp som görs för att göra det möjligt för Riksbanken att tillhandahålla generellt likviditetsstöd och nödkrediter samt träda in som marknadsgarant i finansiellt stabilitetssyfte[15].

1.8 Till sist föreslås även väsentliga ändringar av ordningen för Riksbankens eget kapital och avsättningar. Enligt kommittén är syftet med dessa ändringar att stärka Riksbankens finansiella motståndskraft.

2. Allmänna kommentarer

Sveriges ställning som medlemsstat med undantag

2.1 ECB vill understryka att även medlemsstater med undantag, alltså även Sverige, som ännu inte deltar i den tredje etappen i den ekonomiska och monetära unionen, ändå **har lagstadgad skyldighet att anpassa stadgan för sina nationella centralbanker så att den är förenlig med fördraget[16] och stadgan för det europeiska centralbankssystemet och Europeiska centralbanken** (nedan kallad *ECBS-stadgan*). **Alla lagstiftningsreformer i dessa medlemsstater bör utformas så att överensstämmelse med ECBS regler gradvis uppnås[17].**

2.2 ECB har i sina konvergensrapporter upprepade gånger påpekat att Sverige måste anpassa sin lagstiftning för Riksbanken så att den uppfyller kraven i fördraget[18]. ECB och dess föregångare Europeiska monetära institutet (EMI) har avgett flera yttranden som svar på begäran om samråd från svenska myndigheter där man tagit upp frågor som rör Riksbankens oberoende[19].

Riksbankens självständiga utformning av prisstabilitetsmålet

2.3 När det gäller riksdagens rätt att godkänna eller inte godkänna beslut som Riksbanken fattar om utformningen av prisstabilitetsmålet är **ECBS huvudmål att upprätthålla prisstabilitet enligt artiklarna 127.1 och 282.2 i fördraget och artikel 2 i ECBS-stadgan**. Som ECB tidigare noterat är centralbanksoberoende inte ett mål i sig utan ett avgörande medel för att uppnå ett tydligt formulerat mål som ska ha företräde framför varje annat mål. Funktionellt oberoende kräver att varje nationell centralbanks huvudmål är fastställt på ett tydligt och rättssäkert sätt och är helt i linje med huvudmålet prisstabilitet som fastställs i fördraget. Detta uppnås genom att den

15 Se 2 kap. 3 § och 4 § 3 och 10 kap. i förslaget till lag om Sveriges riksbank. Se även punkterna 8.1.1 till 8.1.6.

16 Se artikel 131 i fördraget.

17 Se punkt 3.4 i yttrande CON/2008/34. Alla ECB:s yttranden finns på ECB:s webbplats www.ecb.europa.eu.

18 Se t.ex. *Konvergensrapport*, maj 2018, s. 201-207.

19 Se punkterna 5, 6, 7 och 9 i yttrande CON/2005/54, punkt 4 i yttrande CON/2008/34, punkt 4 i yttrande CON/2013/53, punkt 3 i yttrande CON/2017/17 och punkterna 4 till 15 i EMI:s yttrande CON/1997/26.

nationella centralbanken ges nödvändiga medel och instrument för att, oberoende av andra myndigheter, uppnå detta mål. **Kravet i fördraget om centralbanksoberoende speglar den allmänna uppfattningen att huvudmålet att upprätthålla prisstabilitet bäst uppnås genom en helt oberoende institution med ett klart definierat mandat[20].**

2.4 Så som ECB tidigare noterat framgår det inte klart av fördraget vid vilken tidpunkt de nationella centralbankerna i medlemsstater med undantag måste uppfylla huvudmålet att upprätthålla prisstabilitet i enlighet med artiklarna 127.1 och 282.2 i fördraget samt artikel 2 i ECBS-stadgan. Även om artikel 127.1 i fördraget inte är tillämplig på medlemsstater med undantag (se artikel 139.2 c i fördraget) gäller dock artikel 2 i ECBS-stadgan för sådana medlemsstater (se artikel 42.1 i ECBS-stadgan). **ECB anser att de nationella centralbankernas skyldighet att ha prisstabilitet som sitt huvudmål gäller från den 1 juni 1998 i Sveriges fall.** Denna slutsats grundas på det faktum att en av de vägledande principerna för unionen, nämligen prisstabilitet (enligt artikel 119 i fördraget), även gäller för medlemsstater med undantag. Den grundas också på fördragets mål om att alla medlemsstater ska sträva efter makroekonomisk konvergens, inbegripet prisstabilitet. Slutsatsen grundas även på den underliggande tanken med centralbanksoberoende, som bara är motiverat om det övergripande målet att upprätthålla prisstabilitet har företräde[21].

2.5 Enligt artikel 130 i fördraget ska varken någon nationell centralbank eller någon medlem av deras beslutande organ, då de utövar de befogenheter och fullgör de uppgifter och skyldigheter som har tilldelats dem genom fördragen och ECBS-stadgan, begära eller ta emot instruktioner från unionens institutioner, organ eller byråer, från medlemsstaternas regeringar eller från något annat organ. Detta gäller för alla medlemsstater. När det gäller centralbankernas oberoende skulle den nationella lagstiftningen i medlemsstaterna med undantag, som Sverige, ha anpassats för att uppfylla de relevanta bestämmelserna i fördraget och ECBS-stadgan senast vid inrättandet av ECBS den 1 juni 1998. **Rätten för utomstående parter att godkänna, upphäva, ogiltigförklara eller uppskjuta en nationell centralbanks beslut är oförenlig med institutionellt oberoende för nationella centralbanker och med fördraget och ECBS-stadgan i den mån det gäller ECBS-relaterade uppgifter. Riksdagens rätt att godkänna eller inte godkänna Riksbankens beslut om hur prisstabilitetsmålet ska utformas skulle därför strida mot artikel 130 i fördraget[22].** Detta beslut bör snarare fattas av Riksbankens direktion, som det beslutande organ som är ansvarigt för utformningen av Riksbankens penningpolitik.

Riksbankens oberoende utförande av sina grundläggande uppgifter vad gäller penningpolitik och betalningssystem som är nödvändiga för att Riksbanken ska uppnå sitt huvudmål om prisstabilitet

2.6 Enligt artikel 139.2 c i fördraget ska bestämmelserna om ECBS grundläggande uppgifter enligt artikel 127.2 i fördraget, som bland annat omfattar att utforma och genomföra unionens monetära politik och främja väl fungerande betalningssystem, inte tillämpas på medlemsstater med

20 Se *Konvergensrapport*, maj 2018, s. 20.
21 Se *Konvergensrapport*, maj 2018, s. 20.
22 Se *Konvergensrapport*, maj 2018, s. 20 och 22.

undantag, som Sverige. Enligt artikel 42.2 i ECBS-stadgan ska dessutom centralbankerna i medlemsstaterna med undantag behålla sina befogenheter på den monetära politikens område enligt nationell lagstiftning. Trots det måste alla medlemsstater med undantag enligt artikel 131 i fördraget ändå säkerställa att deras nationella lagstiftning, inbegripet stadgan för deras nationella centralbank, är förenlig med fördragen och ECBS-stadgan, inför ett eventuell upphävande av undantaget och införande av euron i de medlemsstaterna enligt artikel 140 i fördraget. **Därför bör all ny lagstiftning i Sverige utformas så att överensstämmelse med ECBS regler gradvis uppnås i enlighet med konvergenskraven i fördraget, och inte så att avvikelse uppstår.**

2.7 **Mot bakgrund av detta ger den snäva definitionen av penningpolitik och den breda definitionen av finansiell stabilitet i lagförslaget, tillsammans med förbudet mot att Riksbanken söker och tar emot instruktioner, som endast gäller inom det snävt definierade penningpolitiska området, inte den överensstämmelse med fördragen och ECBS-stadgan som krävs enligt lag.** Riksbanken måste på ett oberoende sätt utföra alla grundläggande uppgifter vad gäller penningpolitik och betalningssystem som är nödvändiga för att en centralbank ska uppnå sitt huvudmål om prisstabilitet som är fastställt i fördragen och ECBS-stadgan. Enligt artikel 127.2 i fördraget är de grundläggande centralbanksuppgifter som ska utföras genom ECBS för att uppnå huvudmålet prisstabilitet bland annat att utforma och genomföra unionens monetära politik och främja väl fungerande betalningssystem. Enligt kapitel IV i ECBS-stadgan består ECBS monetära uppgifter och transaktioner av flera olika marknads- och kredittransaktioner, liksom av att ställa olika anordningar till förfogande och utfärda förordningar för att säkerställa effektiva och sunda clearing- och betalningssystem inom unionen och i förbindelser med tredjeland. Att tillhandahålla likviditet är en penningpolitisk uppgift för alla centralbanker, så även för Riksbanken. Inom ramen för Eurosystemet anses tillhandahållandet av likviditetsstöd, med undantag för nödkrediter, vara en av de grundläggande uppgifterna för att genomföra den monetära politiken, varmed den omfattas av förbudet mot att nationella centralbanker begär eller tar emot instruktioner. Det finns även en stark koppling mellan å ena sidan Riksbankens tillhandahållande av system för betalningsavveckling och dess övervakning av finansmarknadens infrastruktur och betalningsmarknaden och å andra sidan dess penningpolitiska uppgifter och prisstabilitetsmål. Avveckling i centralbankens betalningssystem görs i centralbankspengar, och tillhandahållandet av intradagskrediter genom centralbankens betalningssystem kan förlängas till en kredit till påföljande dag utökad inom ramen för centralbankens penningpolitiska transaktioner. Störningar som påverkar finansmarknadens infrastruktur kan få konsekvenser för centralbankens prisstabilitetsmål genom olika kanaler. Sådana störningar kan till exempel påverka kreditinstituts likviditetsposition, vilket kan få negativa konsekvenser för betalningssystemen. Detta kan medföra ökad efterfrågan på centralbankslikviditet och eventuellt försvåra genomförandet av penningpolitiken. Därutöver kan sådana störningar leda till att vissa segment på finansmarknaden som har avgörande betydelse för den penningpolitiska transmissionsmekanismen fungerar sämre[23].

23 Se yttrande CON/2017/39 (allmänna kommentarer).

2.8 **Om centralbankens grundläggande uppgifter rörande penningpolitiken och betalningssystem inte omfattas av förbudet mot att begära och ta emot instruktioner kan en nationell centralbank i en medlemsstat med undantag få svårt att oberoende uppnå sitt huvudsakliga stabilitetsmål som den måste enligt artiklarna 127 och 130 i fördraget och artiklarna 2 och 7 i ECBS-stadgan[24].**

2.9 **Därför föreslås att bestämmelserna om Riksbankens drift och övervakning av systemen för betalningsavveckling, finansiell infrastruktur och betalningsmarknaden och tillhandahållandet av likviditetsstöd (förutom nödkrediter) tas bort från kapitel 3 i förslaget till lag om Sveriges riksbank som handlar om det finansiella systemet och i stället tas upp i ett eget kapitel om penningpolitik och betalningssystem. Dessutom bör Riksbankens ansvarsområden i de föreslagna ändringarna av regeringsformen inom vilka Riksbanken inte får begära eller ta emot instruktioner anpassas så att de stämmer överens med de grundläggande centralbanksuppgifterna i fördraget[25].**

2.10 Att ange att Riksbanken endast får köpa och sälja andra finansiella instrument än svenska statspapper om det finns synnerliga skäl innebär en begränsning i jämförelse med stadgan som inskränker Riksbankens självständiga penningpolitik enligt fördraget[26].

Riksbankens oberoende utförande av sina grundläggande uppgifter vad gäller växelkursstyrning och valutareserver

2.11 Som ECB tidigare påpekat i ett yttrande riktat till det svenska finansdepartementet är utförandet av valutatransaktioner och innehavet och hanteringen av valutareserver i enlighet med centralbankens penning-, valuta- och likviditetspolitik en grundläggande funktion hos en centralbank såväl inom ECBS som internationellt[27]. Två av de grundläggande uppgifterna som genomförs genom ECBS är att genomföra valutatransaktioner i enlighet med valutapolitiken, vars främsta mål är prisstabilitet, och att inneha och förvalta medlemsstaternas officiella valutareserver. För att förverkliga målen för ECBS och utföra dess uppgifter får ECB och de nationella centralbankerna vara aktiva på r de finansiella marknaderna genom att köpa och sälja fordringar och lätt omsättningsbara värdepapper med leverans (omgående eller på termin) eller enligt återköpsavtal och genom att ge och ta upp lån i sådana fordringar och värdepapper, såväl i euro som i andra valutor, samt genom transaktioner med ädelmetaller. För att den nationella lagstiftningen ska vara förenlig med fördragen och ECBS-stadgan i enlighet med artikel 131 måste de nationella centralbankerna få köpa och sälja, för omgående leverans eller på termin, alla slags valutatillgångar, även värdepapper och alla andra tillgångar oberoende av form, som är utställda i något lands valuta eller i beräkningsenheter, liksom ädelmetaller[28].

2.12 **Som tidigare noterats förutsätter centralbanksoberoende enligt fördraget och ECBS-**

24 Se även punkterna 7.2.1 till 7.2.3.

25 Se även punkterna 3.1 och 3.2.

26 Se även punkt 6.2.3.

27 Se punkt 3.4.1 i yttrande CON/2017/17.

28 Se andra och tredje strecksatsen i artikel 127.2 i fördraget och första och andra strecksatsen i artikel 18.1 och artiklarna 30 och 31 i stadgan.

stadgan att Riksbanken har tillräckliga finansiella resurser för att självständigt uppfylla sina mandat inom penning- och valutapolitiken och för att finansiera den egna verksamheten. En medlemsstat får inte försätta sin nationella centralbank i en sådan situation att denna saknar tillräckliga finansiella resurser för att bedriva sin penning- och valutapolitik och utföra sina nationella uppgifter. **Riksbanken har bäst förutsättningar att göra oberoende bedömningar om vilken nivå av valutareserver som erfordras för att den ska kunna uppfylla sina uppgifter. ECB ser det som särskilt bekymmersamt att Riksbanken enligt förslaget till lag om Sveriges riksbank endast får förstärka sin valutareserv i finansiellt stabilitetssyfte. Begränsningarna i förslaget till lag om Sveriges riksbank av Riksbankens möjligheter att utöka valutareserven när det krävs enligt Riksbankens självständigt formulerade penning-, valuta- och likviditetsprinciper är en uppenbar inskränkning av Riksbankens oberoende enligt fördraget och ECBS-stadgan vid genomförandet av dess grundläggande penning-, valuta- och likviditetspolitik, vilket äventyrar dess förmåga att uppnå sitt fördragsstadgade huvudmål att upprätthålla prisstabilitet[29].**

Riksbankens finansiella oberoende och efterlevnad av fördragsförbudet mot monetär finansiering och positiv särbehandling

2.13 **Utöver ovanstående finns det vissa andra bestämmelser i förslaget till lag om Sveriges riksbank som undergräver Riksbankens finansiella oberoende eller som strider mot fördragets förbud mot monetär finansiering.**

För det första skulle ECB välkomna ett uttryckligt omnämnande av Riksbankens möjlighet att göra en framställning om återställning av sitt egna kapital i linje med Riksbankens nuvarande allmänna rätt att göra en sådan framställning till riksdagen eller regeringen. Den nivå vid vilken Riksbanken kan göra en framställning till riksdagen om att få den målsatta nivån på det egna kapitalet återställd bör höjas i syfte att säkerställa att Riksbanken har tillräckliga medel till sitt förfogande för att kunna utföra sina uppgifter i överensstämmelse med sitt finansiella oberoende enligt fördraget[30].

För det andra får Riksbanken endast bevilja kredit till internationella finansinstitutioner där Sverige är medlem i sådan utsträckning som är förenlig med med förbudet mot monetär finansiering i fördraget[31].

För det tredje förefaller inskränkningen av Riksbankens möjligheter att köpa och sälja andra finansiella instrument än svenska statspapper kringgå förbudet mot positiv särbehandling i artikel 124 i fördraget[32]-

2.14 Eftersom Riksbankens räkenskaper granskas är riksdagens möjlighet att upphäva Riksbankens beslut angående resultat-, och balansräkning och årets resultat, om beloppen inte har beräknats på ett sätt som överensstämmer med gällande lagstiftning, av tämligen teoretiskt slag och

29 Se punkterna 3.4.3 och 3.4.5 i yttrande CON/2017/17.
30 Se punkterna 13.3.5 till 13.3.10.
31 Se punkterna 11.2.1 till 11.2.2.
32 Se punkt 6.2.4.

sannolikheten att ett sådant upphävande skulle ske i praktiken mycket liten.

3. Specifika kommentarer om de föreslagna ändringarna i regeringsformen*Syftet med de föreslagna ändringarna i regeringsformen*

Lagförslaget innehåller en ändring av regeringsformen som är en grundlag. Enligt den nuvarande regeringsformen har Riksbanken ansvaret för penningpolitiken och ingen myndighet får bestämma hur Riksbanken ska besluta i frågor som rör penningpolitik[33]. Enligt den föreslagna regeringsformen ska Riksbanken ha ansvaret för följande: 1) att utforma och genomföra penningpolitiken, 2) att genomföra valutainterventioner, 3) att inneha och förvalta valutareserven, 4) att inom ramen för samarbetet inom ECBS främja väl fungerande betalningssystem och 5) att samla in den statistik som behövs för samarbetet inom Europeiska centralbankssystemet. Även i den föreslagna ändrade regeringsformen anges att ingen myndighet får bestämma hur Riksdagen ska besluta i frågor som den ansvarar för (enligt ovan) och att Riksbanken inte får begära eller ta emot instruktioner från någon inom dessa ansvarsområden[34].

3.2 *Specifika kommentarer*

3.2.1 De uppgifter som de nationella centralbankerna ska utföra för att självständigt uppnå sitt huvudmål om prisstabilitet är mer omfattande i fördraget och ECBS-stadgan än uppgifterna i den förslagna ändringen av regeringsformen. Enligt artikel 139.2 c i fördraget ska bestämmelserna om ECBS grundläggande uppgifter enligt artikel 127.2 i fördraget, som bland annat omfattar att utforma och genomföra unionens monetära politik och främja väl fungerande betalningssystem, inte tillämpas på medlemsstater med undantag, som Sverige. medlemsstaterna med undantag måste ändå enligt artikel 131 i fördraget säkerställa att deras nationella lagstiftning är förenlig med fördragen och ECBS-stadgan, inför ett eventuell upphävande av undantaget och införande av euron i de medlemsstaterna. De nationella centralbankerna i medlemsstater med undantag måste också på ett oberoende sätt utföra alla grundläggande uppgifter vad gäller penningpolitik och betalningssystem som är nödvändiga för att en centralbank ska uppnå det huvudmål om prisstabilitet som är fastställt i fördragen och ECBS-stadgan. Mot bakgrund av detta hänvisar ECB till kapitel IV i ECBS-stadgan som handlar om ECBS monetära uppgifter och transaktioner, som bland annat omfattar flera olika marknads- och kredittransaktioner, liksom uppgiften att säkerställa effektiva och sunda clearing- och betalningssystem. Enligt artikel 128.1 i fördraget har dessutom ECB ensamrätt på att tillåta utgivning av eurosedlar inom unionen och ECB och de nationella centralbankerna får ge ut sedlar[35]. Det är oklart om alla dessa grundläggande centralbanksuppgifter finns med i listan över Riksbankens ansvarsområden i de föreslagna ändringarna i regeringsformen.

3.2.2 I lagförslaget anses många av Riksbankens föreslagna befogenheter vad gäller likviditetsstöd, som tillhandahållandet av likviditet genom Riksbankens system för betalningsavveckling,

33 Se 9 kap.13 § i regeringsformen.

34 Se ändringen av 9 kap.13 § i regeringsformen. Se även kapitel 28.3 i betänkandet.

35 Enligt artikel 139.2 g i fördraget ska artikel 128 i fördraget inte tillämpas på medlemsstater med undantag.

generellt likviditetsstöd, dess funktion som marknadsgarant, nödkrediter och särskilda likviditetsfaciliteter, ingå i Riksbankens mål om att bidra till det finansiella systemets stabilitet och effektivitet, som också nämnts i punkt 1.5. Inom ramen för ECBS anses tillhandahållandet av likviditet, med undantag för nödkrediter, vara en av de grundläggande uppgifterna för att genomföra den monetära politiken och främja väl fungerande betalningssystem, och denna verksamhet omfattas av förbudet mot att nationella centralbanker begär eller tar emot instruktioner. När det gäller nödkrediter finns det förfaranden som säkerställer överensstämmelse med penningpolitiken.

3.2.3 I lagförslaget anses på samma sätt Riksbankens befogenheter vad gäller betalningssystem, övervakning av den finansiella infrastrukturen och utveckling av betalningsmarknaden, utöver arbetet med att främja väl fungerande betalningssystem inom ramen för ECBS-samarbetet, ingå i Riksbankens mål om att bidra till det finansiella systemets stabilitet och effektivitet, där även allmänhetens möjlighet att göra betalningar ingår enligt lagförslaget. Inom ramen för ECBS anses dessa befogenheter ingå i de grundläggande uppgifterna för att främja ett väl fungerande betalningssystem och den relaterade uppgiften att säkerställa effektiva och sunda clearing- och betalningssystem, varmed de även omfattas av skyddet för centralbanksoberoende enligt artikel 130 i fördraget och artikel 7 i ECBS-stadgan.

3.2.4 ECB rekommenderar att Riksbankens ansvarsområden i de föreslagna ändringarna av regeringsformen inom vilka ingen myndighet får bestämma hur Riksdagen ska besluta och Riksbanken inte får begära eller ta emot instruktioner anpassas så att de stämmer överens med de grundläggande centralbanksuppgifterna i fördraget.

4. Specifika kommentarer om de föreslagna ändringarna i riksdagsordningen och bestämmelserna i förslaget till lag om Sveriges riksbank avseende information till allmänheten och finansutskottet

4.1 *Syftet med de föreslagna ändringarna i riksdagsordningen och bestämmelserna avseende information till och redogörelser för riksdagens finansutskott i förslaget till lag om Sveriges riksbank*

4.1.1 I riksdagsordningen[36] görs ett tillägg om att även finansutskottet vid sidan av Riksrevisionen har ansvar för att följa upp och utvärdera Riksbankens verksamhet. Så som kommittén noterar[37] kommer denna bestämmelse att ge riksdagen rätt att ställa Riksbanken till svars för dess beslut och måluppfyllelse genom att Riksbanken får förklara skälen bakom sina ställningstaganden. Riksdagen ska regelbundet granska och utvärdera Riksbankens verksamhet med avseende på måluppfyllelse och effektivitet. Riksdagen kommer att ha rätt att begära både muntliga och skriftliga redovisningar av olika frågor från Riksbanken. Riksdagen ska även kunna fråga ut enskilda direktionsledamöter om skälen bakom deras ställningstaganden.

4.1.2 Som noterats i punkt 1.4 föreslås det att riksdagsordningen ska ändras så att Riksbanken får

36 Se ändringen i 7 kap.13 § i riksdagsordningen.

37 Se kapitel 33.6.4 i betänkandet.

bestämma hur prisstabilitetsmålet ska utformas, varpå Riksbankens direktion ska göra en framställning hos riksdagen för godkännande av målet. Om framställningen inte godkänns av riksdagen fortsätter Riksbankens närmast föregående beslut om utformningen av prisstabilitetsmålet att gälla[38].

4.1.3 Enligt de föreslagna ändringarna av riksdagsordningen ska finansutskottet få besluta om en särskild utredning av omständigheter som kan ligga till grund för att skilja en ledamot i Riksbankens direktion från uppdraget[39]. Denna bestämmelse ska komplettera de nuvarande bestämmelserna i regeringsformen, enligt vilka Riksbankens fullmäktige har rätt att skilja en direktionsledamot från anställningen om direktionsledamoten inte längre uppfyller de krav som ställs för att ledamoten ska kunna fullgöra sina skyldigheter alternativt då denne har gjort sig skyldig till allvarlig försummelse[40].

4.1.4 Enligt förslaget till lag om Sveriges riksbank måste Riksbanken offentliggöra protokoll från penningpolitiska möten och andra sammanträden inom direktionen och fullmäktige. Uppgifter som omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen[41] ska dock inte offentliggöras. Protokollen från de penningpolitiska mötena ska återge vilka ståndpunkter som fördes fram. Riksbanken ska även tillhandahålla information om betalningsavveckling och det finansiella systemet i övrigt, kontanter, krisberedskap, sin internationella verksamhet och verksamheten i övrigt[42].

4.1.5 Enligt förslaget till lag om Sveriges riksbank måste Riksbanken regelbundet (och därutöver på finansutskottets begäran) för finansutskottet redogöra för en rad olika frågor, som penningpolitiken, sin penningpolitiska strategi, sin bedömning av den framtida prisutvecklingen och andra förhållanden som påverkar prisstabiliteten eller förutsättningarna för att ta realpolitisk hänsyn, situationen för kontanthantering i Sverige, sitt arbete med betalningsavveckling, det finansiella systemet, krisberedskap och sin internationella verksamhet[43].

4.1.6 Enligt förslaget till lag om Sveriges riksbank ska Riksbankens fullmäktige varje år före den22 februari överlämna en årsredovisning till riksdagen och Riksrevisionen[44]. Enligt den nuvarande riksbankslagen är det direktionen som ska överlämna årsredovisningen[45]. Ändringen går i linje med att det i förslaget till lag om Sveriges riksbank är fullmäktige som ska fatta beslut om Riksbankens resultat- och balansräkning[46].

4.1.7 Enligt förslaget till lag om Sveriges riksbank ska Riksbanken årligen redovisa för riksdagen vilka åtgärder banken har vidtagit med anledning av Riksrevisionens iakttagelser[47].

---

38 Se ändringen i 11 kap. 18 a §, som är ny, i riksdagsordningen.
39 Se ändringen som innebär att 13 kap. 25 § införs i riksdagsordningen.
40 Se 12 kap. 1 och 2 § i förslaget till lag om Sveriges riksbank.
41 *Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)*.
42 Se 12 kap. 1 § i förslaget till lag om Sveriges riksbank.
43 Se 12 kap. 3-6 §§ i förslaget till lag om Sveriges riksbank.
44 Se 12 kap. 7 § i riksbankslagen.
45 Se 10 kap. 3 § i riksbankslagen.
46 Se 8 kap. 4 § 2 i förslaget till lag om Sveriges riksbank.
47 Se 12 kap. 10 § i riksbankslagen.

4.2 *Specifika kommentarer*När det gäller finansutskottets demokratiska granskning av Riksbankens måluppfyllelse och effektivitet är det fullt förenligt med centralbanksoberoende, så som sådant beskrivs i artikel 130 i fördraget och artikel 7 i ECBS-stadgan, att de nationella centralbankerna hålls ansvariga för sina beslut. Den demokratiska granskningen är viktig för att stärka förtroendet för centralbankernas oberoende ställning. Detta omfattar öppenhet och dialog med tredje parter. Dialog mellan en nationell centralbank och utomstående parter är förenlig med centralbanksoberoende, även när dialogen grundas på lagstadgade skyldigheter att tillhandahålla information och utbyta åsikter, om 1) detta inte påverkar oberoendet hos medlemmarna av den nationella centralbankens beslutande organ, 2) centralbankschefens särskilda ställning som medlem av ECB:s beslutsfattande organ respekteras fullt ut, och 3) kraven på sekretess enligt ECBS-stadgan iakttas[48].

4.2.2 Som nämnts i punkt 2.3 skulle riksdagens rätt att godkänna eller inte godkänna Riksbankens beslut om hur prisstabilitetsmålet ska utformas strida mot artikel 130 i fördraget.

4.2.3 När det gäller finansutskottets rätt att besluta om en särskild utredning av omständigheter som kan ligga till grund för att skilja en ledamot i Riksbankens direktion från uppdraget förstår ECB det som att detta är ett särskilt verktyg som riksdagen kan ta till för att bedöma om det finns grund för avsättande enligt artikel 14.2 i ECBS-stadgan. ECB skulle vilja se ett förtydligande om att detta särskilda verktyg inte påverkar det personliga oberoendet som ledamöterna i Riksbankens direktion har.

4.2.4 Om den nationella centralbankens verksamhet kontrolleras av en statlig revisionsmyndighet eller ett liknande organ som har i uppdrag att kontrollera användningen av offentliga medel bör kontrollens omfattning, vilket tidigare påpekats av ECB, 1) vara tydligt definierad i regelverket, 2) inte påverka det arbete som utförs av den nationella centralbankens oavhängiga externa revisorer och 3) i enlighet med principen om institutionellt oberoende vara i linje med förbudet mot att ge instruktioner till en nationell centralbank och dess beslutande organ och mot inblandning i den nationella centralbankens ECBS-relaterade uppgifter. Den statliga revisionen bör genomföras på icke-politisk, oberoende och strikt yrkesmässig grund. En statlig revisionsmyndighets tillgång till en nationell centralbanks sekretessbelagda information och dokument måste vara begränsad till vad som är nödvändigt för att den enheten som erhåller informationen ska kunna utföra sina lagstadgade uppgifter och får inte påverka ECBS oavhängighet och ECBS sekretessregler som gäller för medlemmar av de nationella centralbankernas beslutande organ och de anställda. De nationella centralbankerna bör säkerställa att sådana enheter sekretessbelägger information och dokument som de får del av i samma utsträckning som den nationella centralbanken[49].

5. Specifika kommentarer om förslaget till lag om Sveriges riksbank: de allmänna

48 Se *Konvergensrapport*, maj 2018, s. 20, punkt 2.2.3 i yttrande CON/2016/33 och punkt 3.2.4 i yttrande CON/2016/52.

49 Se konvergensrapporten, 2018, s. 24.

bestämmelserna*Syftet med de föreslagna allmänna bestämmelserna i förslaget till lag om Sveriges riksbank*

5.1.1 I de föreslagna allmänna bestämmelserna i förslaget till lag om Sveriges riksbank fastställs att Riksbanken är ett särskilt rättssubjekt som ägs av staten. Det klargörs även att staten garanterar Riksbankens förpliktelser och att Riksbanken själv förvaltar sina tillgångar och tillhörande intäkter. Av förslaget framgår även att Riksbanken ingår i Europeiska centralbankssystemet (ECBS) och är delägare i Europeiska centralbanken och att Riksbanken ska delta i samarbetet med övriga centralbanker inom ECBS. Riksbanken ska eftersträva hög effektivitet och hushålla väl med statens medel och får endast vidta en åtgärd om åtgärden följer proportionalitetsprincipen. 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 förslaget till lag om Sveriges riksbank. Enligt förslaget till lag om Sveriges riksbank får Riksbanken även bedriva forskning som har betydelse för förutsättningarna att nå målen[50].

5.1.2 Syftet med de allmänna bestämmelserna i förslaget till lag om Sveriges riksbank[51] är att återge förbudet mot monetär finansiering i artikel 123 i fördraget och i rådets förordning (EG) nr 3603/93[52].

5.2 *Specifika kommentarer*

5.2.1 ECB välkomnar de föreslagna allmänna bestämmelserna i förslaget till lag om Sveriges riksbank som förtydligar Riksbankens roll inom ECB och ECBS. ECB välkomnar även att det förtydligas att staten garanterar Riksbankens förpliktelser och att Riksbanken själv förvaltar sina tillgångar eftersom det understryker Riksbankens finansiella oberoende i enlighet med artikel 130 i fördraget. När det gäller Riksbankens föreslagna skyldigheter att följa den allmänna ekonomiska utvecklingen, identifiera hot mot en hållbar utveckling och bedriva forskning noterar ECB att dessa skyldigheter hänger samman med Riksbankens förmåga att utföra sina uppgifter och uppnå sina mål i enlighet med förslaget till lag om Sveriges riksbank. Som ECB förstår det skulle Riksbankens roll i detta avseende inte gå utöver övervakningen som antingen direkt eller indirekt är ett resultat av, eller kopplad till, utförandet av Riksbankens penningpolitiska mandat och centralbanksuppdrag[53].

5.2.2 När det gäller den föreslagna återgivningen av förbudet mot monetär finansiering är det generellt sett inte nödvändigt att införliva fördragets artikel 123, kompletterad av förordning (EG) nr 3603/93, i nationell lagstiftning eftersom båda är direkt tillämpliga. Om nationella rättsregler ändå speglar dessa direkt tillämpliga EU-bestämmelser får de inte begränsa tillämpningsområdet för förbudet mot monetär finansiering eller utöka de undantag som finns enligt EU-rätten[54]. Som

50 Se 1 kap. 2, 3, 4, 5, 8 och 9 §§ i förslaget till lag om Sveriges Riksbank.

51 Se 1 kap. 10 och 11 §§. Se även kapitel 13.7 och s. 1772–1774 i betänkandet.

52 Se rådets förordning (EG) nr 3603/93 av den 13 december 1993 om fastställande av definitioner för tillämpningen av de förbud som avses i artiklarna 104 och 104b.1 i fördraget (EGT L 332, 31.12.1993, s. 1).

53 Se punkt 4.3 i yttrande CON/2012/105, punkt 5.5 i yttrande CON/2013/90 och punkt 5.5 i yttrande CON/2013/91.

54 Se *Konvergensrapport*, maj 2018, s. 30.

exempel finns det, trots att den föreslagna återgivningen av förbudet mot monetär finansiering i förslaget till lag om Sveriges riksbank förefaller innebära att den nuvarande riksbankslagen[55] ändras i enlighet med tidigare kommentarer från ECB[56], fortfarande skillnader mellan formuleringen i artikel 123.2 i fördraget och motsvarande bestämmelser i förslaget till lag om Sveriges riksbank[57]. Enligt artikel 123.2 i fördraget gäller undantaget från förbudet mot monetär finansiering för offentligt ägda kreditinstitut endast vid tillförsel av centralbanksreserver. Denna formulering finns dock inte med i förslaget till lag om Sveriges riksbank, vilket innebär att undantaget gäller även i andra sammanhang än de som anges i fördraget. Vid eventuell konflikt mellan dessa bestämmelser har de direkt tillämpliga EU-bestämmelserna företräde.

6. Specifika kommentarer om förslaget till lag om Sveriges riksbank: bestämmelserna om penningpolitik

6.1 *Syftet med bestämmelserna om penningpolitik i förslaget till lag om Sveriges riksbank*

6.1.1 Enligt bestämmelserna om penningpolitik i förslaget till lag om Sveriges riksbank är Riksbankens huvudmål att upprätthålla prisstabilitet genom varaktigt låg och stabil inflation. Inom ramen för penningpolitiken ska Riksbanken också bidra till en balanserad utveckling av produktion och sysselsättning utan att åsidosätta prisstabilitetsmålet (ta realekonomisk hänsyn)[58]. I riksbankslagen finns ingen bestämmelse om att Riksbanken ska ta realpolitisk hänsyn. Så länge som den svenska utformningen av den reala hänsynen inte motverkar den unionsrättsliga motsvarigheten torde det, enligt kommittén[59], vara förenligt med unionsrätten att införa en bestämmelse av annan lydelse än den unionsrättsliga regeln. Formuleringen av vilken typ av realekonomisk hänsyn som Riksbanken bör ta bör vara mer konkret än att Riksbanken till exempel ska stödja den av riksdagen beslutade ekonomiska politiken, eftersom det skulle öka tydligheten i Riksbankens uppdrag och underlätta utvärdering och ansvarsutkrävande. Kommittén anser att produktion och sysselsättning väl sammanfattar det som en centralbank främst kan påverka i realekonomin i syfte att öka samhällets välfärd och noterar att liknande begrepp ofta används i andra länder.

6.1.2 Enligt förslaget till lag om Sveriges riksbank tilldelas Riksbanken ett antal penningpolitiska befogenheter, som rör räntestyrnings- och likviditetsinstrument och kassakrav[60]. I Riksbankens räntestyrnings- och likviditetsinstrument[61] skulle följande ingå: ta emot inlåning, ge kredit i svenska kronor och utländsk valuta mot betryggande säkerhet, ingå återköpsavtal och köpa och sälja svenska statspapper på andrahandsmarknaden. Riksbanken får även köpa och sälja andra finansiella instrument som är upptagna till handel på en reglerad marknad än svenska

55 Se 1 kap. 3 och 4 §§ i riksbankslagen.
56 Se *Konvergensrapport*, maj 2018, s. 203–204.
57 Se 1 kap. 11 § i förslaget till lag om Sveriges riksbank.
58 Se 2 kap. 1 § i förslaget till lag om Sveriges riksbank.
59 Se kapitel 16.4 och 16.6 i betänkandet.
60 Se 2 kap. 4-7 §§ i förslaget till lag om Sveriges riksbank.
61 Se 2 kap. 4 § i förslaget till lag om Sveriges riksbank.

statspapper men då endast om det finns synnerliga skäl. I riksbankslagen görs ingen sådan åtskillnad mellan svenska statspapper och andra finansiella instrument.

6.1.3 Enligt förslaget till lag om Sveriges riksbank måste Riksbanken offentliggöra de allmänt gällande villkoren för Riksbankens in- och utlåning, återköpsavtal och de säkerheter som accepteras för kredit i svenska kronor. Därutöver ska Riksbanken på ett lämpligt sätt informera allmänheten om 1) prisstabilitetsmålet, realekonomisk hänsyn och bankens penningpolitiska strategi, 2) penningpolitiska beslut som banken har fattat, skälen för dessa och eventuella avvikande meningar inom direktionen och 3) sin bedömning av dels den framtida prisutvecklingen, dels andra förhållanden som i betydande omfattning påverkar utformningen av penningpolitiken och förutsättningarna för att uppnå prisstabilitetsmålet och att ta realekonomisk hänsyn. Riksbanken ska även offentliggöra protokoll från penningpolitiska möten och andra sammanträden inom direktionen och fullmäktige. Protokollen från de penningpolitiska mötena ska återge vilka ståndpunkter som förs fram på mötena och sammanträdena. Uppgifter som omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen[62] ska dock inte offentliggöras[63].

6.1.4 Enligt förslaget till lag om Sveriges riksbank ska Riksbanken informera det statsråd som regeringen utser om penningpolitiska beslut som banken har fattat. Informationen ska lämnas snarast efter beslutet och om möjligt innan det tillkännages för allmänheten. Riksbanken får dessutom föra en dialog med regeringen och andra myndigheter eller organisationer om frågor som påverkar utformningen av penningpolitiken och förutsättningarna att uppnå prisstabilitetsmålet och att ta realekonomisk hänsyn.

6.2 *Specifika kommentarer*

6.2.1 Med beaktande av artikel 131 i fördraget, enligt vilken medlemsstater med undantag måste säkerställa att deras nationella lagstiftning är förenlig med fördragen och ECBS-stadgan inför ett eventuellt upphävande av undantaget, välkomnar ECB att Riksbankens penningpolitiska huvudmål fastställs på ett tydligt och rättssäkert sätt i linje med ECBS huvudmål att upprätthålla prisstabilitet enligt artikel 127.1 i fördraget.

6.2.2 Som ECB noterat tidigare bör förslaget till lag om Sveriges riksbank även spegla ECBS sekundära mål att stödja den allmänna ekonomiska politiken inom unionen i enlighet med artikel 127.1 i fördraget[64]. ECB välkomnar förslaget om att realekonomisk hänsyn ska införas som sekundärt penningpolitiskt mål för Riksbanken i lagen för Sveriges riksbank (det vill säga att banken ska bidra till en balanserad utveckling av produktion och sysselsättning) men noterar att denna formulering är mer begränsad än målet om att stödja den allmänna ekonomiska politiken inom unionen som fastställs i artikel 127.1 i fördraget.

6.2.3 Enligt första strecksatsen i artikel 18.1 i ECBS-stadgan får nationella centralbanker för att förverkliga målen för ECBS och utföra dess uppgifter verka på de finansiella marknaderna genom att köpa och sälja fordringar och lätt omsättningsbara värdepapper med leverans (omgående

62 *Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)*.

63 Se 2 kap.8–9 §§ och 12 kap. 1 § i förslaget till lag om Sveriges Riksbank.

64 Se *Konvergensrapport*, maj 2018, s. 204.

eller på termin) eller enligt återköpsavtal och genom att ge och ta upp lån i sådana fordringar och värdepapper, såväl i euro som i andra valutor. Att Riksbanken endast får köpa och sälja andra finansiella instrument än svenska statspapper om det finns synnerliga skäl innebär en begränsning i jämförelse med artikel 18 i ECBS-stadgan, enligt vilken de nationella centralbankerna får köpa och sälja alla olika typer av fordringar och lätt omsättningsbara värdepapper med leverans eller enligt återköpsavtal och ge och ta upp lån i sådana fordringar och värdepapper, alltså både instrument som ges ut av statliga och privata emittenter. För att uppfylla kraven på funktionellt oberoende ska den nationella centralbanken dessutom, som ECB tidigare påpekat[65], ges nödvändiga medel och instrument för att, oberoende av andra myndigheter, kunna uppnå huvudmålet om prisstabilitet.

6.2.4 Det är dessutom tveksamt om begränsningen av Riksbankens möjligheter att köpa och sälja andra finansiella instrument än svenska statspapper är förenlig med artikel 124 i fördraget, som gäller för medlemsstater med undantag, som Sverige. Enligt artikel 124 i fördraget är det förbjudet att ge bland annat centrala myndigheter positiv särbehandling hos finansinstitut i den mån åtgärden inte är baserad på tillsynsmässiga hänsyn. Enligt artikel 1.1 i rådets förordning (EG) nr 3604/93[66] avses med positiv särbehandling varje lag, förordning eller annat rättsligen bindande instrument som antagits av en myndighet som bland annat förpliktigar finansinstitut att förvärva eller inneha skulder från bland annat staten eller som medför ekonomiska fördelar som inte överensstämmer med marknadsekonomiska principer med målet att uppmuntra dessa institut att förvärva eller inneha sådana skulder. I egenskap av offentliga myndigheter får nationella centralbanker inte vidta åtgärder som ger den offentliga sektorn positiv särbehandling hos finansinstitut, såvida inte sådana åtgärdar baseras på tillsynsmässiga hänsyn[67]. I enlighet med artikel 3.2 och skäl 10 i förordning (EG) nr 3604/93 får reglerna om mobilisering eller pantsättning av skuldinstrument som antagits av de nationella centralbankerna inte heller användas som ett sätt att kringgå förbudet mot positiv särbehandling. Medlemsstaternas lagstiftning på detta område får inte skapa sådan positiv särbehandling. I artikel 2 i förordning (EG) nr 3604/93 definieras *tillsynsmässiga hänsyn* som sådan hänsyn som omfattas av nationella lagar, förordningar eller administrativa åtgärder baserade på, eller förenliga med, unionsrätten och vilkas mål är att bidra till sunda finansinstitut och på så sätt öka hela det finansiella systemets stabilitet samt även skydda dessa instituts kunder. Enligt kommittén kan köp och försäljning av privata värdepapper ha en direkt effekt på tillgångspriser och lånevillkor och innebära betydligt större finansiellt risktagande för Riksbanken och statens finanser[68]. Eftersom kommitténs invändningar inte verkar vara motiverade av tillsynsmässiga hänsyn i den mening som avses i artikel 124 i fördraget förefaller inskränkningen av Riksbankens möjligheter att köpa och sälja andra finansiella instrument än svenska statspapper kringgå förbudet mot positiv särbehandling i artikel 124 i fördraget.

---

65 Se *Konvergensrapport*, maj 2018, s. 20.

66 Se rådets förordning (EG) nr 3604/93 av den 13 december 1993 om fastställande av definitioner för tillämpningen av det förbud mot positiv säkerbehandling som anges i artikel 104a i fördraget (EGT L 332, 31.12.1993, s. 4).

67 Se *Konvergensrapport*, maj 2018, s. 35-36.

68 Se kapitel 18.11.3 i betänkandet.

6.2.5 ECB välkomnar bestämmelserna som ska öka Riksbankens transparens.

6.2.6 Enligt den befintliga riksbankslagen ska det statsråd som regeringen utser informeras innan Riksbanken fattar viktiga penningpolitiska beslut[69]. Som ECB tidigare noterat[70] kan detta krav innebära en överträdelse av förbudet mot att ge instruktioner till en nationell centralbank enligt artikel 130 i fördraget och artikel 7 i ECBS-stadgan och bör därför anpassas därefter. Denna bestämmelse anpassas också i förslaget till lag om Sveriges riksbank så att statsrådet, om möjligt, informeras först innan det tillkännages för allmänheten och på så sätt säkerställs att regeringen hålls informerad om penningpolitiska beslut utan att Riksbankens oberoende inskränks. Som tidigare noterats[71] är dialog mellan en nationell centralbank och utomstående parter förenlig med centralbanksoberoende, även när dialogen grundas på lagstadgade skyldigheter att tillhandahålla information och utbyta åsikter, om 1) detta inte påverkar oberoendet hos medlemmarna av den nationella centralbankens beslutande organ, 2) centralbankschefens särskilda ställning som medlem av ECB:s beslutsfattande organ respekteras fullt ut, och 3) kraven på sekretess enligt ECBS-stadgan iakttas.

7. Specifika kommentarer om förslaget till lag om Sveriges riksbank: bestämmelserna om det finansiella systemet

7.1 *Syftet med bestämmelserna om det finansiella systemet i förslaget till lag om Sveriges riksbank*

7.1.1 Enligt förslaget till lag om Sveriges riksbank ska målet för Riksbankens verksamhet när det gäller det finansiella systemet vara att bidra till att det finansiella systemet är stabilt och effektivt. Häri ingår även att allmänheten ska kunna göra betalningar, och därutöver ska detta mål nås utan att prisstabilitetsmålet åsidosätts[72]. Enligt kommittén finns inte detta mål i riksbankslagen men har ändå ansetts ingå i Riksbankens uppgift att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende[73].

7.1.2 För att Riksbankens ska uppnå sitt mål om finansiell stabilitet tilldelas banken i förslaget till lag om Sveriges riksbank ett antal uppgifter som rör drift och övervakning av betalningssystem, finansiell infrastruktur och betalningsmarknaden[74], vilket kommittén i hög grad anser vara en kodifiering i lag av den verksamhet som Riksbanken i dagsläget redan bedriver avseende finansiell stabilitet: 1) att tillhandahålla ett system för betalningsavveckling och meddela föreskrifter om detsamma, bestämma vilka finansiella företag och myndigheter som får vara deltagare i detta system, ta emot inlåning, ta ut avgifter och bevilja kredit inom ramen för detta system och beakta principerna om fritt tillträde och neutralitet, 2) att medverka i betalningsavveckling i betalningssystem eller avvecklingssystem, 3) att övervaka centrala motparter och andra clearingorganisationer, system för avveckling på den finansiella marknaden, värdepapperscentraler, transaktionsregister och den verksamhet som drivs av andra juridiska

69 Se 6 kap. 3 § i riksbankslagen.
70 Se *Konvergensrapport*, maj 2018, s. 202.
71 Se t.ex. *Konvergensrapport*, maj 2018, s. 22-23.
72 Se 3 kap. 1 § i förslaget till lag om Sveriges riksbank.
73 Se kapitel 20.8.6 i betänkandet.
74 Se 3 kap. 2, 5, 8, 9 och 20 §§ i förslaget till lag om Sveriges Riksbank.

personer som är av särskild betydelse för den finansiella infrastrukturen i Sverige, 4) att besluta om motsvarande krav på en central motpart som är etablerad i tredjeland och 5) att följa betalningsmarknadens utveckling.

7.1.3 Inom målet om finansiell stabilitet tilldelas Riksbanken i förslaget till lag om Sveriges riksbank även uppgiften att bedöma om det finansiella systemet är stabilt och effektivt samt att verka för att identifiera sårbarheter och risker i det finansiella systemet som kan leda till allvarliga störningar eller betydande effektivitetsförluster. Om Riksbanken bedömer att åtgärder krävs från någon annan myndighet än Riksbanken för att minska risken för allvarliga finansiella störningar i den svenska ekonomin, ska Riksbanken uppmärksamma myndigheten och andra berörda på detta[75].

7.1.4 Enligt förslaget till lag om Sveriges riksbank[76] får Riksbanken vid behov besluta att ge likvidsstöd i syfte att uppnå sitt mål om finansiell stabilitet.

För det första tilldelas Riksbanken befogenhet att tillhandahålla generellt likviditetsstöd i form av kredit i svenska kronor eller utländsk valuta mot betryggande säkerhet till svenska företag, utländska företag som driver verksamhet i Sverige genom filial och centrala motparter eller ingå återköpsavtal med sådana företag, om det behövs för att motverka en allvarlig störning i det finansiella systemet i Sverige

För det andra får Riksbanken likt en marknadsgarant även köpa och sälja finansiella instrument till förutbestämda priser i syfte att tillfälligt stödja systemviktiga finansiella marknaders funktionssätt, om det behövs för att motverka en allvarlig störning i det finansiella systemet i Sverige och om det finns synnerliga skäl.

För det tredje får Riksbanken när det gäller nödkrediter i likviditetsstödjande syfte ge kredit i svenska kronor eller utländsk valuta mot säkerhet till ett företag som är livskraftigt men har tillfälliga likviditetsproblem, om det behövs för att motverka en allvarlig störning i det finansiella systemet i Sverige eller om det finns synnerliga skäl. Riksbanken måste informera det statsråd som regeringen utser innan Riksbanken beslutar om en nödkredit.

För det fjärde får Riksbanken, efter att ha gett Finansinspektionen tillfälle att yttra sig, även erbjuda särskilda likviditetsfaciliteter som får räknas in i likviditetsbufferten för kreditinstitut enligt kommissionens delegerade förordning (EU) 2015/61[77].

Riksbanken ska även 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 likviditetsstödjande 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.

---

75 Se 3 kap. 4 § i förslaget till lag om Sveriges riksbank.

76 Se 3 kap. 6, 7, 11–14, 17, 18 och 20 §§ i förslaget till lag om Sveriges Riksbank.

77 Kommissionens delegerade förordning (EU) 2015/61 av den 10 oktober 2014 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 när det gäller likviditetstäckningskravet för kreditinstitut (EUT L 11, 17.1.2015, s. 1).

Riksbanken måste lämna de uppgifter om genomförda likviditetsstödjande åtgärder till regeringen, Finansinspektionen, Riksgälden som respektive myndighet behöver för sin verksamhet.

Riksbanken har även bemyndigande att meddela föreskrifter om sina villkor för att ge generellt likviditetsstöd, träda in som marknadsgarant och erbjuda särskilda likviditetsfaciliteter.

7.1.5 Enligt förslaget till lag om Sveriges riksbank får Riksbanken även delta i resolutionskollegier och medverka i annat krisförberedande arbete som organiseras av andra i Sverige eller utomlands[78].

7.1.6 Enligt förslaget till lag om Sveriges riksbank måste Riksbanken samverka med Finansinspektionen och Riksgälden för att bidra till det finansiella systemets stabilitet och effektivitet[79]. Riksbanken ska samråda med Finansinspektionen och Riksgälden i viktigare frågor som har samband med det finansiella systemets stabilitet och effektivitet och/eller som berör deras tillsyns- eller resolutionsverksamhet och lämna den berörda myndigheten de uppgifter som den behöver. Något samråd behöver inte ske om det föreligger synnerliga skäl. I ett sådant fall ska dock Riksbanken informera Finansinspektionen eller Riksgälden om frågan.

7.1.7 Enligt förslaget till lag om Sveriges riksbank måste Riksbanken omgående underrätta berörda myndigheter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet med ansvar för gruppbaserad tillsyn, om Riksbanken får kännedom om en kritisk situation i Sverige som kan äventyra likviditeten på finansmarknaden eller stabiliteten i det finansiella systemet i en EES-stat[80].

7.2 *Specifika kommentarer*

7.2.1 Enligt artikel 139.2 c i fördraget ska ECBS grundläggande uppgifter enligt artikel 127.2 i fördraget, som bland annat omfattar mandatet när det gäller finansiell stabilitet i artikel 127.5 i fördraget, inte tillämpas på medlemsstater med undantag, som Sverige. Medlemsstaterna med undantag måste ändå enligt artikel 131 i fördraget säkerställa att deras nationella lagstiftning är förenlig med fördragen och ECBS-stadgan, inför ett upphävande av undantaget och eventuellt införande av euron i de medlemsstaterna. Mot bakgrund av detta ger den breda definitionen av finansiell stabilitet och den snäva definitionen av penningpolitik i förslaget till lag om Sveriges riksbank, tillsammans med förbudet mot att Riksbanken söker och tar emot instruktioner som endast gäller inom det snävt definierade penningpolitiska området, inte den överensstämmelse med fördragen och ECBS-stadgan som krävs enligt lag (se punkt 2.7).

7.2.2 Utöver ECBS grundläggande uppgifter enligt artikel 127.2 i fördraget ska ECBS enligt artikel 127.5 i fördraget medverka till att de behöriga myndigheterna smidigt kan genomföra sin politik när det gäller tillsyn över kreditinstitut och det finansiella systemets stabilitet. Artikel 25.1 i ECBS-stadgan, enligt vilken ECB kan ge råd till och konsulteras om räckvidden och genomförandet av sådan unionslagstiftning som avser tillsynen över kreditinstitut och det finansiella systemets stabilitet, återspeglas i kapitel V (med rubriken *Tillsyn*) i ECBS-stadgan. Att finansiell stabilitet och tillsyn anses hänga tätt samman i unionsrätten återspeglas även i rådets

78 Se 3 kap. 7 § i förslaget till lag om Sveriges riksbank.

79 Se 3 kap. 15 och 16 § i förslaget till lag om Sveriges riksbank.

80 Se 3 kap. 19 § i förslaget till lag om Sveriges riksbank.

förordning (EU) nr 1024/2013[81].

7.2.3 Att tillhandahålla likviditet är ur materiell synvinkel en penningpolitisk uppgift för alla centralbanker, så även för Riksbanken. För att genomföra den monetära politiken använder Eurosystemet till exempel följande penningpolitiska verktyg: det utför öppna marknadstransaktioner, erbjuder stående faciliteter samt ålägger kreditinstitut att hålla kassakravsmedel på konton i Eurosystemet. Uppsättningen instrument som Eurosystemet har till sitt förfogande för att genomföra öppna marknadstransaktioner avser även att säkerställa en väl fungerande penningmarknad och att hjälpa bankerna att tillgodose sina likviditetsbehov på ett smidigt och välorganiserat sätt. Inom Eurosystemet ligger huvudansvaret för tillhandahållande av akut likviditetsstöd på nationell nivå, hos respektive nationella centralbank. För att säkerställa att akuta likviditetsstödjande åtgärder inte påverkar Eurosystemets gemensamma penningpolitik måste ECB informeras eller rådfrågas så att oönskade likviditetseffekter kan undvikas och så att konsekvenserna för systemet som helhet kan bedömas[82].

7.2.4 Kravet på att Riksbanken måste informera utsett statsråd innan banken beslutar om akut likviditetsstöd bör inte tolkas så att det strider mot kravet på att stöd ska beviljas av Riksbanken oberoende och enligt egen bestämmanderätt. ECB noterar dessutom om att nationella centralbanker i ECBS måste ha tillräckliga finansiella resurser inte endast för att utföra sina ECBS-relaterade uppgifter utan även för att utföra sina nationella uppgifter, vari även akut likviditetsstöd ingår[83].

7.2.5 ECB noterar att Riksbanken inte måste offentliggöra vilka likviditetsfaciliteter för finansiell stabilitet som Riksbanken kommer att tillhandahålla, eller de närmare villkoren för dem, om det är olämpligt med hänsyn till det finansiella systemets stabilitet eller effektivitet. Graden av förhandsinsyn på detta område är en politisk fråga som Riksbankens direktion är bäst lämpad att besluta om.

7.2.6 Förtydligandet om att verksamhet som drivs av andra juridiska personer som är ”av särskild betydelse för den finansiella infrastrukturen i Sverige” ska ingå i Riksbankens övervakning (se punkt 7.1.1) välkomnas, med tanke på den ökade användningen av tjänster som betaltjänsten Swish och e-legitimationen BankID på den svenska marknaden och dessa tjänsters ökade betydelse.

---

81 Se artikel 1.1 och skälen 2, 5, 6, 13, 16, 27, 30, 42, 44, 55, 56 och 65 i rådet förordning (EU) nr 1024/2013 av den 15 oktober 2013 om tilldelning av särskilda uppgifter till Europeiska centralbanken i fråga om politiken för tillsyn över kreditinstitut (EUT L 287, 29.10.2013, s. 63).

82 Se punkt 3.1 i ECB:s/Eurosystemets avtal om akut likviditetsstöd (den 17 maj 2017), som finns på ECB:s webbplats www.ecb.europa.eu.

83 Se punkt 2.6 i yttrande CON/2020/11 och punkt 2.5 i yttrande CON/2016/55.

8. Specifika kommentarer om de föreslagna ändringarna i lagen om valutapolitik och bestämmelserna om växelkursstyrning och valutareserver i förslaget till lag om Sveriges riksbank

8.1 *Syftet med de föreslagna ändringarna i lagen om valutapolitik och bestämmelserna om växelkursstyrning och valutareserver i förslaget till lag om Sveriges riksbank*

8.1.1 Enligt lagen om valutapolitik ska regeringen besluta om vilket system som ska gälla för att fastställa kronans värde i förhållande till utländska valutor (växelkurssystem). Enligt lagförslaget ska lagen om valutapolitik[84] ändras så att regeringen i tillämpliga fall även ska besluta om centralkurs och bandbredd, så att Riksbanken får begära att regeringen ska fatta beslut om centralkurs eller bandbredd och att regeringen ska samråda med Riksbanken innan den beslutar om centralkurs eller bandbredd. Dessutom ska regeringens beslut om ovanstående, enligt förslaget till lag om Sveriges riksbank, vara förenliga med prisstabilitetsmålet[85].

8.1.2 Enligt förslaget till lag om Sveriges riksbank ska Riksbanken, om regeringen har beslutat om ett mål för växelkursen enligt lagen (1998:1404) om valutapolitik, tillämpa det målet utan att åsidosätta prisstabilitetsmålet. Riksbanken får genomföra valutainterventioner i penningpolitiskt syfte, och dessa ska genomföras med beaktande av det växelkurssystem som gäller. Riksbanken får dock endast ge ut och omsätta egna skuldebrev i svenska kronor[86]. I och med detta tydliggörs att Riksbanken inte får ge ut skuldebrev i utländsk valuta, vilket är i linje med kommitténs tolkning av nuvarande lag[87].

8.1.3 Riksbankens uppgift att inneha och förvalta valutareserven anges uttryckligen som ett av Riksbankens ansvarsområden i den ändrade regeringsformen, och inom detta området får ingen myndighet bestämma hur Riksbanken ska besluta, och Riksbanken får inte heller begära eller ta emot instruktioner inom detta område[88]. I förslaget till lag om Sveriges riksbank fastställs målen för denna uppgift, i och med att det anges att Riksbanken innehar och förvaltar valutareserven och övriga tillgångar för att den ska kunna utföra sina uppgifter och generera tillräcklig avkastning för att finansiera verksamheten. Principerna för tillgångsförvaltningen är att Riksbankens tillgångar ska förvaltas med beaktande av Riksbankens ställning som centralbank och att de, med beaktande av de olika syftena med tillgångsinnehavet, ska förvaltas med låg risk. Vid förvaltningen ska särskild vikt fästas vid hur en hållbar utveckling kan främjas utan att det görs avkall på ovanstående mål och principer[89]. Så som kommittén påpekar ska Riksbankens tillgångsförvaltning ses som ett medel för att Riksbanken ska kunna utföra sina övriga uppgifter (det vill säga uppgifterna avseende penningpolitik och det finansiella systemet) och inte ett mål i sig. När det gäller riskhanteringen har dessa penningpolitiska och övriga uppgifter företräde

84 Lag om ändring i lagen (1998:1404) om valutapolitik, p. 221.
85 Se 2 kap. 1 § 1 i förslaget till lag om Sveriges riksbank.
86 Se 2 kap. 3 och 4 §§ 3 och 10 kap.5 § 2 i förslaget till lag om Sveriges Riksbank.
87 Se kapitel 18.2.1 och 30.4 i betänkandet.
88 Se ändringen av 9 kap.13 § i regeringsformen.
89 Se 9 kap. 1-3 §§ i förslaget till lag om Sveriges riksbank.

framför den föreskrivna risknivån[90].

8.1.4 Enligt förslaget till lag om Sveriges riksbank får Riksbanken fatta beslut om upplåning av utländsk valuta via Riksgälden för att förstärka valutareserven. Riksbanken ska betala full ersättning för statens kostnader för upplåningen, och Riksbanken ska återbetala lån till Riksgälden när det inte längre finns skäl för upplåningen. Riksbanken ska samråda med Riksgälden innan den fattar beslut om upplåning och får låna utländsk valuta som vid utlåningstillfället, inklusive tidigare upplåning, motsvarar högst 5 procent av Sveriges BNP för föregående år i syfte att i förtid förstärka valutareserven. Om det finns synnerliga skäl får Riksbanken fatta beslut om att tillfälligt låna utländsk valuta utöver låneutrymmet på fem procent i syfte att i förtid förstärka valutareserven. Riksbanken ska till riksdagens finansutskott så snart som möjligt redogöra för skälen för en sådan upplåning av utländsk valuta[91]. Synnerliga skäl för sådan ytterligare upplåning kan, enligt kommittén, vara tydliga tecken på förhöjd oro på de finansiella marknaderna, ökad risk för att svenska banker kan komma att utsättas för allvarlig likviditetsstress i utländsk valuta, eller andra omständigheter som gör ytterligare förstärkning av valutareserven uppenbart nödvändig för att motverka en allvarlig störning av det finansiella systemet i Sverige[92]. Om summan av Riksbankens utestående valutalån i Riksgälden per den 1 januari 2023 överskrider taket på 5 procent av bruttonationalprodukten och förutsättningarna för att få låna utöver denna gräns inte är uppfyllda ska lånen återbetalas i takt med att de förfaller till dess att lånesumman ryms inom denna begränsning[93].

8.1.5 Enligt förslaget till lag om Sveriges riksbank får Riksbanken även fatta beslut om att låna utländsk valuta i syfte att återställa valutareserven, om den har tagits i anspråk för att tillhandahålla generellt likviditetsstöd och nödkrediter och träda in som marknadsgarant. Den del av valutareserven som inte har finansierats med upplåning från Riksgälden ska med de lånade medlen återställas till den tidigare nivån. Taket på 5 procent av BNP tillämpas inte vid sådan återställning.

8.1.6 Enligt förslaget till lag om Sveriges riksbank får Riksbanken även köpa utländsk valuta i syfte att omedelbart eller vid en senare tidpunkt kunna finansiera åtgärder som att tillhandahålla generellt likviditetsstöd och nödkrediter och träda in som marknadsgarant i finansiellt stabilitetssyfte. Utländsk valuta som har köpts i detta syfte får säljas om det är lämpligt[94].

8.2 *Specifika kommentarer*

8.2.1 Som ECB tidigare noterat är det inom ECBS relativt ovanligt att en nationell centralbank stärker sina reservtillgångar via upplåning från sin motsvarighet till Riksgälden eller sin regering. Om sådana upplåningar finansieras av Riksgälden på uppdrag av staten genom skuldemissioner på de internationella kapitalmarknaderna, förstår ECB till fullo regeringens önskan att begränsa Riksbankens möjligheter att öka sina valutareserver genom denna särskilda åtgärd. Det ses inte

90 Se s. 1835 i betänkandet.

91 Se 10 kap. 1-3 §§ i förslaget till lag om Sveriges riksbank.

92 Se s. 1840–1841 i betänkandet.

93 Se 13 kap. 8 § punkt 10 i förslaget till lag om Sveriges riksbank.

94 Se 10 kap. 5 § 1i förslaget till lag om Sveriges riksbank.

som realistiskt att Riksbanken enbart ska förlita sig på Riksgälden för att uppfylla sina valutabehov i händelse av en finansiell krissituation, mot bakgrund av tillgängligheten av och kostnaden för finansiering i sådana situationer samt den tidsrymd inom vilken Riksgälden kan låna de nödvändiga beloppen i utländsk valuta på marknaden[95]. Riksbanken bör således ha möjlighet att utöka sin valutareserv på det sätt som den själv anser nödvändigt enligt dess självständigt formulerade penning-, valuta- och likviditetsprinciper.

8.2.2 När det gäller arrangemang med utländska centralbanker tillhandahålls eurolikviditet enligt swapptransaktioner mellan Riksbanken och ECB inte på en ovillkorlig basis, vilket ECB också påpekat tidigare[96].

8.2.3 Som ECB tidigare noterat förutsätter centralbanksoberoende i enlighet med artikel 130 i fördraget och artikel 7 i ECBS-stadgan att Riksbanken har tillräckliga finansiella resurser för att självständigt uppfylla sina mandat inom penning- och valutapolitiken och för att finansiera den egna verksamheten. En medlemsstat får inte försätta sin nationella centralbank i en sådan situation att denna saknar tillräckliga finansiella resurser för att bedriva sin penning- och valutapolitik och utföra sina nationella uppgifter. Riksbanken har bäst förutsättningar att göra oberoende bedömningar om vilken nivå av valutareserver som erfordras för att den ska kunna uppfylla sina uppgifter. ECB ser det som särskilt bekymmersamt att Riksbanken enligt förslaget till lag om Sveriges riksbank endast får förstärka sin valutareserv i finansiellt stabilitetssyfte. I förslaget till lag om Sveriges riksbank begränsas Riksbankens förmåga att på lämpliga sätt öka valutareserven, när det krävs enligt Riksbankens självständigt formulerade penning-, valuta- och likviditetsprinciper, vilket på ett uppenbart sätt inkräktar på Riksbankens oberoende enligt fördraget och ECBS-stadgan vid genomförandet av dess grundläggande penning-, valuta- och likviditetspolitik[97].

8.2.4 I linje med tidigare iakttagelser från ECB angående regeringens och Riksbankens befogenheter när det gäller valutapolitiken[98] erkänns inte rådets och ECB:s befogenheter inom valutapolitik och hantering av valutareserver inför ett eventuellt upphävande av Sveriges undantag i de föreslagna ändringarna i lagen om valutapolitik och bestämmelserna om växelkursstyrning och valutareserver i förslaget till lag om Sveriges riksbank.

8.2.5 ECB noterar att de föreslagna ändringarna i lagen om valutapolitik ger rättslig grund för ett eventuellt framtida beslut från Sverige om att ansluta sig till växelkursmekanismen i tredje etappen av den ekonomiska och monetära unionen[99].

---

95 Se punkt 3.4.5 i yttrande CON/2017/17.

96 Se punkt 3.4.4 i yttrande CON/2017/17.

97 Se punkterna 3.4.3 och 3.4.5 i yttrande CON/2017/17.

98 Se t.ex. *Konvergensrapport*, maj 2018, s. 206.

99 Se Europeiska rådets resolution om införande av en växelkursmekanism i tredje etappen av den ekonomiska och monetära unionen, Amsterdam den 16 juni 1997 (EGT C 236, 2.8.1997, s. 5).

9. Specifika kommentarer om förslaget till lag om Sveriges riksbank: bestämmelserna om kontanter

9.1 *Syftet med bestämmelserna om kontanter i förslaget till lag om Sveriges riksbank*

9.1.1 Enligt kommittén är Sverige troligtvis det land i världen där kontantanvändningen minskat snabbast de senaste tio åren och där andelen kontanta betalningar i jämförelse med elektroniska betalningar är lägst[100]. Kontanter har dock, enligt kommittén, fortfarande en särställning eftersom det är det enda betalningsmedel som gör det möjligt att omedelbart och slutligt reglera en skuld utan några mellanhänder. Det är kontanternas fysiska form som gör detta möjligt eftersom någon kontoföring eller clearing inte krävs. Kontanter är även lättare att använda än vissa elektroniska betalningsmedel, särskilt för personer med funktionsvariationer. För personer som inte har tillgång till banktjänster kan kontanter vara det enda betalningsmedel som de har tillgång till. Den fysiska formen möjliggör också att kontanter kan transporteras och lagras på en mängd platser och användas även när någon elektricitet eller elektronisk kommunikation inte finns att tillgå. Dessa egenskaper och att de är svåra att förfalska medför att kontanter har vissa fördelar framför elektroniska betalningsmedel ur ett beredskapsperspektiv. Att kontanter inte kan spåras, det vill säga att en kontantbetalning är anonym och inte kan spåras till en viss person, är, enligt kommittén, en fördel ur integritets- och dataskyddsperspektiv. Slutligen hävdar kommittén att möjligheten att omvandla privata bankpengar (fordringar på en bank) till riskfria centralbankspengar som har ställning som lagligt betalningsmedel (för närvarande kontanter) kan vara av betydelse för förtroendet för hela det monetära systemet. Vem som har ansvaret för en fungerande kontanthantering och den därtill kopplade kontantinfrastrukturen i Sverige är dock otydligt som det ser ut i dag. Ingen myndighet har ett utpekat övergripande ansvar för kontanthanteringen. Genom åren har det gjorts olika tolkningar av Riksbankens ansvar för de olika delarna i kontantkedjan enligt riksbankslagen. Kommittén bedömer därför att förtydliganden och gränsdragningar avseende ansvarsförhållandena i kontantkedjan bör fastställas i lag[101].

9.1.2 Mot denna bakgrund och i syfte att stärka kontanternas ställning som betalningsmedel och värdebevarare som alla i samhället har tillgång till och att betona att staten bör verka för fortsatt tillgång till kontanttjänster så att allmänhetens och samhällets behov av kontanter tillgodoses[102] anges i förslaget till lag om Sveriges riksbank att målet för Riksbankens verksamhet är att bidra till att det finns tillgång till kontanter i betryggande utsträckning i hela Sverige[103]. Enligt kommittén har uttrycket *bidra till* valts för att tydliggöra att det finns fler aktörer än Riksbanken som påverkar tillgången till kontanter i samhället[104], nämligen bankerna och staten[105], även om Riksbanken genom att ge ut och lösa in sedlar och mynt fungerar som start- och slutpunkt i kontantkedjan[106]. Att bidra innebär att Riksbanken när den utför sina uppgifter avseende kontanter behöver

100 Se s. 1579 i betänkandet.
101 Se kapitel 34.1, 34.4.1 och 34.4.4 i betänkandet.
102 Se kapitel 34.1 och 34.3 (särskilt s. 1543–1544) i betänkandet.
103 Se 4 kap. 1 § i förslaget till lag om Sveriges riksbank.
104 Se s. 1769 i betänkandet.
105 Se s. 1545 i betänkandet.
106 Se s. 1546 i betänkandet.

analysera och väga in hur utförandet påverkar kontanthanteringen och tillgången till kontanttjänster och hur det bidrar till att kontantkedjan upprätthålls i hela Sverige[107]. Enligt kommittén[108] har målet för Riksbankens kontantverksamhet ett nära samband med lagförslaget om krav på att vissa kreditinstitut måste erbjuda rimlig tillgång till kontanttjänster i hela Sverige, om vilket ECB avgav ett yttrande på eget initiativ den 26 november 2019[109].

9.1.3 Enligt riksbankslagen[110] är sedlar och mynt som ges ut av Riksbanken lagliga betalningsmedel. I gällande rättspraxis har detta tolkats som tvingande i de flesta rättsförhållanden som har en övervägande offentligrättslig prägel (till exempel rättsförhållanden avseende sjukvård)[111]. Enligt förslaget till lag om Sveriges riksbank[112] har var och en rätt att med befriande verkan betala med sedlar och mynt som har getts ut av Riksbanken (lagliga betalningsmedel), om inte något annat följer av annan författning eller av avtalsvillkor.

9.1.4 Enligt förslaget till lag om Sveriges riksbank ska dessutom Riksbanken precis som i dag[113] ha ansvaret för att ge ut och lösa in sedlar och mynt i kronor, som har ställning som lagliga betalningsmedel, men även ges ansvaret för kontanthanteringen. Riksbanken får dessutom, precis som i dag[114], lösa in sedlar och mynt som upphört att vara lagliga betalningsmedel. I lagförslaget klargörs även att Riksbanken ansvarar för drift av depåer, som är 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 beslutar om får hämta ut och lämna in sedlar av samtliga valörer. Minst två av dessa depåer ska finnas i Norrland. Riksbanken får driva sådan verksamhet genom utkontraktering i samarbete med annan[115]. Även om kontanthanteringen i dag sköts av ett privat företag som agerar som ombud för Riksbanken och depåerna sköts av privata aktörer som tecknat kontantförsörjningsavtal med Riksbanken är det, som det ser ut i dag, fortfarande Riksbanken som har ansvaret för att verksamheten drivs i linje med målet som anges i förslaget till lag om Sveriges riksbank[116]. Riksbanken får även vid höjd beredskap ge ut beredskapspengar[117].

9.1.5 Riksbanken får endast ge ut och omsätta elektroniska pengar enligt lagen om elektroniska pengar[118], som införlivar Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/110/EG[119], eller på annat

---

107 Se s. 1524 i betänkandet.

108 Se s. 1543-1544 i betänkandet.

109 Se yttrande CON/2019/41.

110 Se 5 kap. 1 § i riksbankslagen.

111 Se s. 1582 i betänkandet.

112 Se 4 kap. 15 § i förslaget till lag om Sveriges riksbank.

113 Se 5 kap. 3 § i riksbankslagen.

114 Se 5 kap. 4 § i riksbankslagen.

115 Se 4 kap. 3–7 och 15 §§ i förslaget till lag om Sveriges riksbank.

116 Se s. 1547 och kapitel 34.4.3 i betänkandet och 29 § i *Riksbankens föreskrifter om kontantförsörjning (RBFS 2013:2)*.

117 Se 4 kap. 3–6, 10 och 15 §§ i förslaget till lag om Sveriges riksbank.

118 Se 4 kap. 11 § i förslaget till lag om Sveriges riksbank.

119 Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/110/EG av den 16 september 2009 om rätten att starta och driva affärsverksamhet i institut för elektroniska pengar samt om tillsyn av sådan verksamhet, om ändring av direktiven 2005/60/EG och 2006/48/EG och om upphävande av direktiv 2000/46/EG (EUT L 267, 10.10.2009, s. 7).

sätt tillhandahålla andra betalningsmedel avsedda för allmänheten än sedlar och mynt eller beredskapspengar om riksdagen har godkänt det[120].

9.2 *Specifika kommentarer*

9.2.1 Så som ECB tidigare noterat[121] är kontanter, trots att elektroniska betalningsinstrument allt oftare är den betalningsmetod som föredras i Sverige och kontantanvändningen minskar, ett väletablerat betalningsmedel som ger omedelbar skuldreglering och direkt kontroll över betalarens utgifter. Möjligheten att betala kontant är dessutom särskilt viktig för vissa grupper i samhället som av olika legitima skäl föredrar kontanter framför andra betalningsmedel eller som inte kan använda digital teknik. Kontantbetalningar bidrar dessutom till att hela befolkningen inkluderas i ekonomin eftersom alla typer av finansiella transaktioner kan avvecklas på det här sättet[122]. Antalet svenska sedlar i cirkulation i Sverige har dessutom ökat sedan 2017 och även om andelen identitetsstölder och kortbedrägerier fortsätter att öka är den fortfarande bland Europas lägsta[123]. ECB noterar att kontanter kan spela en viktig roll vid en eventuell störning i betalningssystemen, men att även uttagsautomater och andra servicepunkter kan komma att påverkas eftersom de är beroende av sin samverkan med de kontoförande instituten.

9.2.2 ECB ser visserligen positivt på fortsatt innovation och utveckling i fråga om elektroniska betalningsinstrument, men välkomnar samtidigt målet i lagförslaget om att främja den fortsatta kontantanvändningen i det svenska samhället genom att säkerställa en lämplig nivå i fråga om tillgången till kontanttjänster i hela Sverige[124]. I förslaget till lag om Sveriges riksbank förefaller dock sedlars och mynts ställning som lagliga betalningsmedel i Sverige undergrävas. Som nämnts i punkt 9.1.3 har bestämmelserna i riksbankslagen om sedlars och mynts ställning som lagliga betalningsmedel i rättspraxis tolkats som tvingande i de flesta rättsförhållanden som har en övervägande offentligrättslig prägel, till exempel rättsförhållanden avseende sjukvård. Kommittén anser dock att den nya riksbankslagen bör medge avtalsfrihet även inom offentligrättsligt präglade rättsförhållanden[125]. I enlighet med detta förefaller sedlars och mynts ställning som lagliga betalningsmedel undergrävas i förslaget till lag om Sveriges riksbank jämfört med hur det ser ut i dag. Det förefaller inkonsekvent att å ena sidan säkerställa tillgång till kontanter i betryggande utsträckning i hela Sverige och på samma gång undergräva kontanternas ställning som lagliga betalningsmedel genom att försvaga rätten att betala med sedlar och mynt i offentligrättsliga sammanhang. Därför föreslås med eftertryck att den ställning kontanter har i dag som lagliga betalningsmedel i Sverige åtminstone ska bevaras.

9.2.3 ECB anser att det är viktigt att samtliga medlemsstater, även medlemsstaterna utanför

---

120 Se 4 kap. 11 § i förslaget till lag om Sveriges riksbank.

121 Se punkt 2.1 i yttrande CON/2019/41.

122 *Prop. 2019/20:23 Skyldighet för kreditinstitut att tillhandahålla kontanttjänster,* s. 31. Se yttrande CON/2017/8, yttrande CON2017/40 och yttrande CON/2019/4.

123 Se Sveriges riksbanks rapport *Så betalar svenskarna* av den 7 november 2019, s. 24 som finns på https://www.riksbank.se/sv/betalningar--kontanter/sa-betalar-svenskarna/sa-betalar-svenskarna-2019/ och Sveriges riksbanks sedel- och myntstatistik som finns på https://www.riksbank.se/sv/statistik/betalningar-sedlar-och-mynt/sedlar-och-mynt/.

124 Se punkt 2.2 i yttrande CON/2019/41.

125 Se s. 1582 i betänkandet.

euroområdet, vidtar lämpliga åtgärder för att säkerställa att kreditinstitut och filialer som är verksamma inom deras territorier ger lämplig tillgång till kontanttjänster i syfte att främja den fortsatta kontantanvändningen[126].

9.2.4 Enligt bestämmelsen i förslaget till lag om Sveriges riksbank avseende Riksbankens rätt att ge ut och omsätta elektroniska pengar eller på annat sätt tillhandahålla andra betalningsmedel avsedda för allmänheten än sedlar och mynt eller beredskapspengar måste Riksbanken, som ECB förstår det med hänvisning till punkt 9.1.5, få riksdagens godkännande för att ge ut 1) elektroniska pengar i den mening som avses i direktiv 2009/110/EG och 2) någon form av digital centralbanksvaluta.

9.2.5 När det gäller elektroniska pengar måste medlemsstaterna enligt artikel 1.1 d i direktiv 2009/110/EG erkänna nationella centralbanker i ECBS, alltså även Sveriges riksbank, som möjliga utgivare av elektroniska pengar så länge de senare, när de ger ut elektroniska pengar, inte agerar i egenskap av monetär myndighet eller andra offentliga myndigheter. Så länge Riksbanken som utgivare av elektroniska pengar inte agerar i sin egenskap av Sveriges monetära myndighet förefaller det alltså som att Riksbanken enligt direktivet inte behöver godkännande från riksdagen för att ge ut elektroniska pengar.

9.2.6 När det gäller Riksbankens eventuella utgivning av andra betalningsmedel avsedda för allmänheten än sedlar och mynt i framtiden noterar ECB att diskussioner om eventuell utgivning av en digital centralbanksvaluta pågår. Med tanke på att dessa diskussioner kan utveckla sig i en sådan riktning att en digital centralbanksvaluta får samma ställning som kontanter, och med tanke på att Riksbanken ansvarar för kontantutgivningen genom att ge ut och lösa in sedlar och mynt, kan lagstiftaren eventuellt behöva fundera över om det i alla lägen är rimligt att det ska behövas godkännande i riksdagen för att Riksbanken ska få ge ut en digital centralbanksvaluta. Det gäller särskilt så länge en digital centralbanksvaluta inte har ställning som lagligt betalningsmedel i Sverige och endast erbjuds som ett alternativ till sedlar och mynt utan att det påverkar allmänhetens och företagens möjligheter att ta ut och sätta in kontanter. Att dessa diskussioner pågår är i alla fall något som uppskattas, och dessa frågor kan behöva tas upp igen allteftersom diskussionerna utvecklar sig.

10. Specifika kommentarer till förslaget till lag om Sveriges Riksbank: bestämmelser om krisberedskap och höjd beredskap

10.1 *Syfte med bestämmelserna om krisberedskap och höjd beredskap i förslaget till lag om Sveriges Riksbank*

10.1.1 I förslaget till lag om Sveriges Riksbank anges[127] att målet för Riksbankens verksamhet avseende krisberedskap och höjd beredskap är att allmänheten ska kunna göra nödvändiga betalningar (vilket enligt kommittén inbegriper betalningar för t.ex. livsmedel, boende, läkemedel

126 Se punkt 2.3 i yttrande CON/2019/41.

127 Se 5 kap. 1 § i förslaget till lag om Sveriges Riksbank.

och drivmedel[128]) under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap, att säkerställa att Riksbanken ska ha en god förmåga att hantera sina uppgifter även under sådana förhållanden samt att begränsa sårbarheten i fråga om betalningar.

10.1.2 Enligt förslaget till lag om Sveriges Riksbank ska Riksbanken ansvara för planeringen för fredstida krissituationer och höjd beredskap vad gäller sin egen verksamhet. Riksbanken ska även ha planerings- och kontrollansvar i förhållande till juridiska personer och näringsidkare inom kontanthanteringen samt i fråga om genomförandet av elektroniska betalningar. Riksbanken ska planera och vidta förberedelser för att hantera fredstida kriser samt vid höjd beredskap i första hand inrikta sin verksamhet på uppgifter som har betydelse för försvarsändamål. Riksbanken ska se till att berörd personal både vid Riksbanken och vid berörda juridiska personer och näringsidkare får nödvändig utbildning och övning[129].

10.1.3 Varken Riksbankens fullmäktige eller dess direktion får sammanträda på ett område som är ockuperat av främmande makt. Möjlighet ges även till krigsplacering av personal vid Riksbanken samt av personal hos vissa juridiska personer och näringsidkare[130].

10.1.4 Riksbanken ska samråda med Finansinspektionen i fråga om sin verksamhet avseende krisberedskap och höjd beredskap samt hålla den svenska regeringen och Riksgälden informerade vid höjd beredskap och vid allvarliga störningar i fråga om betalningar i fredstida krissituationer. Vid höjd beredskap ska Riksbanken lämna Försvarsmakten det underlag som behövs för att Försvarsmakten ska kunna fullgöra sin informationsskyldighet till regeringen[131].

10.2 *Specifika kommentarer*

10.2.1 Det bör klargöras att Riksbanken ska uppnå målen i fråga om sin verksamhet avseende krisberedskap och höjd beredskap utan att åsidosätta sitt huvudmål att upprätthålla prisstabilitet.

10.2.2 ECB konstaterar att en medlemsstat som antar euron oåterkalleligen till unionens överlämnar sin penningpolitik, sitt betalningssystem samt andra befogenheter som anges i fördraget och ECSB-stadgan med avseende på ECBS-uppgifter[132]. I enlighet med artiklarna 8 och 12 i ECBS-stadgan har ECB:s beslutande organ vissa exklusiva besluts- och lagstiftningsbefogenheter inom dessa områden, bland annat vad gäller beredskapsplanering av det fortsatta utförandet av dessa uppgifter[133]. Som ECB tidigare har konstaterat ska dessa medlemsstater enligt principen om lojalt samarbete i artikel 4.3 i fördraget om Europeiska unionen avstå från att vidta åtgärder som skulle kunna äventyra ECB:s eller ECBS mål[134]. I artikel 347 i fördraget förutses att en medlemsstat kan se sig tvungen att vidta åtgärder vid allvarliga interna störningar som påverkar upprätthållandet av lag och ordning, i händelse av krig eller vid en allvarlig internationell spänning som innebär krigsfara eller för att fullgöra de skyldigheter den har tagit på sig i syfte att bevara fred och

128 Se betänkandet, s. 1803.

129 Se 5 kap. 2–9, 15 och 16 §§ i förslaget till lag om Sveriges Riksbank.

130 Se 5 kap. 10–13 §§ i förslaget till lag om Sveriges Riksbank.

131 Se 5 kap. 17–19 §§ i förslaget till lag om Sveriges Riksbank.

132 Se artikel 3.1 c i fördraget.

133 Se punkt 9 i yttrande CON/2002/27, punkt 8 i yttrande CON/2006/6, punkt 2.1 i yttrande CON/2014/24 och punkt 2.1 i yttrande CON/2020/2.

134 Se punkt 2.1 i yttrande CON/2018/46 och punkt 2.1 i yttrande CON/2020/2.

internationell säkerhet. Om det uppstår krissituationer enligt artikel 347 kan det således vara befogat att nationella myndigheter tillfälligt utövar befogenheter som faller under ECBS exklusiva behörighet[135]. Om artikel 347 i fördraget åberopas måste detta ske strikt enligt de villkor som anges i fördraget samt i enlighet med den tolkning som har gjorts av Europeiska unionens domstol (EU-domstolen)[136].

10.3 *Riksbankens nya uppgift*

10.3.1 Ansvaret för planering för fredstida krissituationer och höjd beredskap vad gäller sin egen verksamhet är ingen ny uppgift för Riksbankens del[137]. Men enligt förslaget till lag om Sveriges Riksbank får Riksbanken därutöver en ny uppgift som inte finns med i lagen om Sveriges Riksbank: att ha ett planerings- och kontrollansvar dels i förhållande till juridiska personer och näringsidkare inom kontanthanteringen, dels i fråga om genomförande av elektroniska betalningar (”krisberedskapsuppgiften i fråga om kontanthantering och elektroniska betalningstjänster”). I nuläget omfattar Riksbankens ansvar för krisberedskap enbart dess egen verksamhet, inte vad gäller finansiella företag[138].

10.3.2 ECB understryker att ett förslag om att tilldela en nationell centralbank inom ECBS nya uppgifter måste bedömas i förhållande till förbudet mot monetär finansiering enligt artikel 123 i fördraget[139]. Vid tillämpning av detta förbud definieras ”andra former av krediter” enligt artikel 1.1 b ii i rådets förordning (EG) nr 3603/93 bland annat som ”all finansiering av den offentliga sektorns åtaganden gentemot tredje man”.

10.3.3 Förbudet mot monetär finansiering syftar till att ge medlemsstaterna incitament att iaktta en sund budgetpolitik, genom att förhindra att en monetär finansiering av offentliga underskott eller en positiv särbehandling av myndigheter på finansmarknaderna leder till alltför stor skuldsättning eller alltför stora underskott hos medlemsstaterna.[140]. De nationella centralbankerna får därför inte tilldelas uppgiften att finansiera åtgärder som normalt utgör medlemsstaternas ansvar och som finansieras genom medlemsstaternas och inte genom de nationella centralbankernas budgetkällor. För att besluta vad som utgör finansiering av den offentliga sektorns åtaganden gentemot tredje man, vilket kan översättas med tillhandahållande av centralbanksfinansiering

---

135 Se punkt 2.2 i yttrande CON/2014/24 och punkt 2.2 i yttrande CON/2020/2.

136 Se EU-domstolens dom av den 19 december 1968, Salgoil, 13/68, ECLI:EU:C:1968:54; EU-domstolens dom av den 5 maj 1981, kommissionen mot Storbritannien, 804/79, ECLI:EU:C:1981:93, punkt 30; punkt 13 i yttrande CON/2006/6; punkt 2.3 i yttrande CON/2020/2; Gilsdorfer och Brandtner, "Vorbem. zu den Artikeln 296 bis 298 EG", nr 3–5, i Bardenhewer-Rating, Grill, Jakob och Woelker (red), *EG- und EU-Kommentar*, sjätte upplagan (2004), s. 1534; C. Zilioli, "National Emergency Powers and Exclusive Community Competences – A Crack in the Dam?" *Legal Aspects of the European System of Central Banks*, ECB, 2005, s. 115–133, särskilt s. 131–132.

137 Se 9 kap. 7 § i lagen om Sveriges Riksbank och kapitel 35.3.3 i betänkandet. Riksbanken kommer även på frivillig väg att samordna den planering som har inletts tillsammans med andra berörda myndigheter inom finanssektorn i syfte att stärka totalförsvaret i Sverige, se https://www.riksbank.se/sv/betalningar--kontanter/sa-betalar-svenskarna/sa-betalar-svenskarna-2019/riksbanken-anpassar-sig-till-den-digitala-varlden/forstarkt-beredskap-inom-finanssektorn/totalforsvaret-aterupptas/ samt att delta i en totalförsvarsövning under 2020, https://www.riksbank.se/sv/betalningar--kontanter/sa-betalar-svenskarna/sa-betalar-svenskarna-2019/riksbanken-anpassar-sig-till-den-digitala-varlden/forstarkt-beredskap-inom-finanssektorn/riksbanken-deltar-i-totalforsvarsovning-2020/.

138 Se betänkandet, s. 1598.

139 Se punkt 3.1.4 i yttrande CON/2020/2.

140 Se, för ett liknande resonemang, EU-domstolens dom av den 1 oktober 2015, Bara m.fl., C-201/14, EU:C:2015:658, punkt 22, och dom av den 16 juni 2015, Gauweiler m.fl., C-62/14, EU:C:2015:400, punkt 100.

utöver centralbanksuppgifterna, är det nödvändigt att i varje enskilt fall bedöma om den uppgift som ska utföras av en nationell centralbank är en centralbanksuppgift eller en statlig uppgift, dvs. en uppgift som faller inom medlemsstaternas ansvarsområde. Det behövs med andra ord lämpliga skyddsmekanismer för att säkerställa att syftet med förbudet mot monetär finansiering, dvs. att medlemsstaterna ska iaktta en sund budgetpolitik, inte kringgås[141].

10.3.4 I syfte att säkerställa att medlemsstaterna fullgör sina skyldigheter enligt fördraget har sådana skyddsmekanismer godkänts av ECB-rådet, som ett led i ECB-rådets handlingsutrymme vid utövandet av sin uppgift i enlighet med artikel 271 d i fördraget och artikel 35.6 i ECBS-stadgan; dessa skyddsmekanismer omfattar ett antal kriterier som anger vad som kan anses falla under offentliga sektorns åtagande enligt artikel 1.1b ii i förordning (EG) nr 3603/93 eller med andra ord, vad som utgör en statlig uppgift. Dessa kriterier är som följer[142]:

För det första: centralbanksuppgifter avser framför allt uppgifter som har tilldelats ECB och de nationella centralbankerna enligt fördraget och ECBS-stadgan. Dessa uppgifter definieras huvudsakligen i artikel 127.2, 127.5 och 127.6 och artikel 128.1 i fördraget samt i artiklarna 22 och 25.1 i ECSB-stadgan.

För det andra: eftersom nationella centralbanker enligt artikel 14.4 i ECBS-stadgan tillåts utföra ”andra uppgifter” är det inte i sig uteslutet med nya uppgifter, dvs. sådana uppgifter som inte är relaterade till de uppgifter som har tilldelats ECB och de nationella centralbankerna genom fördraget och ECBS-stadgan. Om de nya uppgifter som utförs av en nationell centralbank är otypiska uppgifter för en nationell centralbank eller uppenbart utförs för statens eller för andra offentliga organs räkning alternativt uteslutande i statens eller andra offentliga organs intresse, ska de dock anses utgöra statliga uppgifter.

För det tredje: ett viktigt kriterium för att en ny uppgift ska anses vara otypisk för en nationell centralbank eller uppenbart utföras för statens eller för andra offentliga organs räkning eller uteslutande i statens eller andra offentliga organs intresse är hur denna uppgift påverkar den nationella centralbankens institutionella, finansiella och personliga oberoende.

I detta syfte bör särskilt följande kriterier beaktas:

1) Om utförandet av den nya uppgiften leder till intressekonflikter i förhållande till befintliga centralbanksuppgifter och dessa konflikter inte hanteras på ett adekvat sätt samt den nya uppgiften inte kompletterar de uppgifterna på ett tydligt sätt. Om det uppstår en intressekonflikt mellan befintliga och nya uppgifter bör det finnas tillräckliga skyddsmekanismer för att begränsa denna konflikt. Komplementariteten mellan en ny uppgift och de befintliga centralbanksuppgifterna ska inte tolkas extensivt, så att det genererar en oändlig kedja av underordnade uppgifter. Komplementariteten bör bedömas i förhållande till hur dessa uppgifter finansieras.

2) Om utförandet av den nya uppgiften är oproportionerligt betungande sett till den nationella centralbankens finansiella eller organisatoriska kapacitet, förutsatt att man inte tillför nya

141 Se punkt 3.1.5 i ECB:s yttrande CON/2020/2.

142 Se punkt 3.1.6 i ECB:s yttrande CON/2020/2.

finansiella resurser, och kan inverka negativt på kapaciteten att korrekt utföra befintliga centralbanksuppgifter.

3) Om utförandet av den nya uppgiften passar in i den nationella centralbankens institutionella struktur mot bakgrund av överväganden om centralbankens oberoende och ansvarighet.

4) Om utförandet av den nya uppgiften medför betydande finansiella risker.

5) Om utförandet av den nya uppgiften utsätter ledamöter i den nationella centralbankens beslutande organ för oproportionerliga politiska risker som även kan påverka deras personliga oberoende och framför allt fullgörandet av den ämbetstid som fastställs i artikel 14.2 i ECBS-stadgan.

10.3.5 På grundval av ovanstående kriterier bedöms i följande punkter om Riksbankens nya uppgift är i linje med förbudet mot monetär finansiering.

Uppgifter relaterade till de uppgifter som ECB och de nationella centralbankerna tilldelats enligt fördraget och ECBS-stadgan

ECB förstår att krisberedskapsuppgiften i fråga om kontanthantering och elektroniska betalningstjänster är nära kopplad till centralbanksuppgifterna att ge ut sedlar enligt artikel 128.1 i fördraget samt att främja väl fungerande betalningssystem enligt artikel 127.2 fjärde strecksatsen i fördraget. Riksbankens krisberedskapsuppgift i fråga om kontanthantering och elektroniska betalningstjänster är därför kopplad till de uppgifter som tilldelats ECB och de nationella centralbankerna enligt fördraget och ECBS-stadgan.

Uppgifter som är otypiska för en nationell centralbank

Eftersom krisberedskapsuppgiften i fråga om kontanthantering och elektroniska betalningstjänster är nära kopplad till de centralbanksuppgifter som beskrivits ovan, anses den inte vara en otypisk uppgift för en nationell centralbank.

Uppgifter som uppenbart utförs för statens räkning eller i statens exklusiva intresse

Eftersom utförandet av Riksbankens krisberedskapsuppgift i fråga om kontanthantering och elektroniska betalningstjänster är nära kopplat till dess centralbanksuppgifter, kan krisberedskapsuppgiften i fråga om kontanthantering och elektroniska betalningstjänster inte anses bli utförd för statens räkning eller i statens exklusiva intresse.

I vilken omfattning som utförandet av den nya uppgiften medför intressekonflikter i förhållande till befintliga centralbanksuppgifter

Utförandet av krisberedskapsuppgiften i fråga om kontanthantering och elektroniska betalningstjänster skulle sannolikt inte medföra några intressekonflikter i förhållande till Riksbankens befintliga centralbanksuppgifter. Denna uppgift skulle snarare kunna ses som ett komplement till vissa av dessa uppgifter.

I vilken omfattning som utförandet av den nya uppgiften inte står i proportion till Riksbankens finansiella eller organisatoriska kapacitet

Som ECB tidigare har konstaterat[143] förutsätter principen om finansiellt oberoende att medlemsstaterna inte får försätta sina nationella centralbanker i en situation där dessa inte har tillräckliga finansiella resurser för att utföra både sina ECBS-relaterade uppgifter och sina nationella uppgifter, sett i ett operativt och finansiellt perspektiv. När nya uppgifter tilldelas nationella centralbanker ska dessutom varje nationell centralbank ha tillräckliga finansiella och personella resurser för att säkerställa att dessa uppgifter kan utföras utan att detta inverkar på den nationella centralbankens finansiella eller operativa kapacitet att utföra sina ECBS-uppgifter. För att säkerställa att Riksbankens kapacitet att utföra sina ECBS-relaterade uppgifter inte försämras måste Riksbanken därför vara i en sådan situation att den kan använda de resurser som krävs för att utföra sina uppgifter enligt förslaget till lag om Sveriges Riksbank. Enligt kommittén[144] får Riksbankens utökade beredskapsansvar avseende betalningar vid kris och krig, dvs. krisberedskapsuppgiften i fråga om kontanthantering och elektroniska betalningstjänster, följande konsekvenser för den samlade offentliga sektorns finanser: uppskattningsvis 15–20 årsarbetskrafter (vilket motsvarar en kostnadsökning på cirka 19–25 miljoner kronor per år) från och med 2023. Detta betyder att betydligt mer resurser behövs inom detta område på några års sikt. Det föreslås att dessa uppskattningar utvärderas av Riksbanken.

I vilken omfattning som utförandet av den nya uppgiften passar in i Riksbankens institutionella struktur mot bakgrund av överväganden om centralbankens oberoende och ansvarighet

ECB anser att det är osannolikt att krisberedskapsuppgiften i fråga om kontanthantering och elektroniska betalningstjänster skulle stå i strid med Riksbankens institutionella struktur eftersom Riksbanken redan är ansvarig för att ge ut sedlar samt att främja väl fungerande betalningssystem, vilket har en nära koppling till krisberedskapsuppgiften.

I vilken omfattning som utförandet av uppgifter medför betydande finansiella risker

ECB tolkar det som att de allmänna principerna om statens skadeståndsansvar gäller för Riksbanken, som är en myndighet under riksdagen. Enligt skadeståndslaget ska idetta hänseende staten eller en kommun ersätta[145] 1) personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada, som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning[146] i verksamhet för vars fullgörande staten eller kommunen svarar, och, 2) ren förmögenhetsskada som vållas av att en myndighet genom fel eller försummelse lämnar felaktiga upplysningar eller råd, om det med hänsyn till omständigheterna finns särskilda skäl[147], 3) personskada, sakskada, ren förmögenhetsskada och annan skada än som avses under 2) ovan om skadan uppkommit till följd av att den skadelidandes rättigheter enligt den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, har överträtts från statens eller

143 Se t.ex. punkt 4.6 i yttrande CON/2018/21.

144 Se avsnitt 38.4.3 och s. 1745 i betänkandet.

145 Se skadeståndslagen 1972:207, 3 kap. 2–4 §§.

146 Dvs. beslut och åtgärder som uttrycker samhällets befogenhet att besluta över sina medborgares rättigheter och skyldigheter eller på annat sätt bevilja förmåner som endast en myndighet kan bevilja.

147 I enlighet med 3 kap. 3 § i skadeståndslagen ska upplysningarnas eller rådens art, sambandet mellan upplysningarna och råden och den berörda myndighetens verksamhetsområde och omständigheterna när de lämnades beaktas när de särskilda omständigheterna fastställs .

kommunens sida, och 4) annan immateriell skada som orsakas av sådan kränkning. Det är i varje enskilt ärende den berörda myndigheten som ska ersätta den skada myndigheten har orsakat[148]. ECB:s tolkning är således att Riksbanken kommer att bära betydande finansiella risker i så måtto att Riksbanken har ett skadeståndsansvar för utförandet av samtliga sina uppgifter, inbegripet i detta specifika sammanhang, krisberedskapsuppgiften i fråga om kontanthantering och elektroniska betalningstjänster.

I vilken omfattning som utförandet av den nya uppgiften utsätter ledamöter i Riksbankens beslutande organ för oproportionerliga politiska risker och påverkar deras personliga oberoende

ECB anser inte att krisberedskapsuppgiften i fråga om kontanthantering och elektroniska betalningstjänster skulle utsätta ledamöter i Riksbankens beslutande organ för oproportionerliga politiska risker eller att den kan påverka deras personliga oberoende.

Slutsats

ECB anser att krisberedskapsuppgiften i fråga om kontanthantering och elektroniska betalningstjänster är en centralbanksuppgift med tanke på kopplingen till ECBS-uppgifterna att ge ut sedlar samt att främja väl fungerande betalningssystem. Det faktum att krisberedskapsuppgiften finansieras av Riksbankenstrider inte mot förbudet mot monetär finansiering enligt artikel 123 i fördraget.

11. Specifika kommentarer till förslaget till lag om Sveriges Riksbank: bestämmelser om internationell verksamhet

11.1 *Syfte med bestämmelserna om internationell verksamhet i förslaget till lag om Sveriges Riksbank*

11.1.1 I förslaget till lag om Sveriges Riksbank klargörs att Riksbanken får verka som förbindelseorgan i förhållande till internationella finansorgan som Sverige är medlem i. Riksbanken får ge kredit till internationella finansorgan som Sverige är medlem i och sluta avtal med sådana organ om långsiktiga internationella låneåtaganden, om riksdagen har godkänt detta[149].

11.1.2 Riksbanken ska säkerställa att regeringen fortlöpande är informerad om förhållanden av betydelse för det internationella samarbete som Riksbanken deltar i. I fråga om principiellt viktiga ställningstaganden i internationella sammanhang som har samband med en annan myndighets verksamhet ska Riksbanken samråda med myndigheten i fråga. Riksbanken ska i sitt internationella arbete ta sin utgångspunkt från uttalanden som regeringen eller riksdagen har gjort i fråga om övergripande svensk inriktning[150]. Eftersom uttalanden om Sveriges övergripande inriktning är avsedda att beröra samhället i stort och inte utgör instruktioner till en enskild myndighet eller berör en viss förhandling eller en specifik internationell organisation, är avsikten med denna uppgift för Riksbankens del att Riksbanken på ett övergripande plan ska arbeta i samma riktning som staten i övrigt.[151]. Om Riksbanken väljer att driva en ståndpunkt som inte

148 Förordning (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern, 2 a §.

149 Se 6 kap. 1 och 2 §§ i förslaget till lag om Sveriges Riksbank.

150 Se 6 kap. 11–13 §§ i förslaget till lag om Sveriges Riksbank.

151 Se avsnitt 26.9.5 i betänkandet.

ligger i linje med den övergripande svenska inriktningen bör Riksbanken inför finansutskottet kunna förklara vilka omständigheter som har föranlett denna ståndpunkt[152].

11.1.3 Vad gäller finansiering av Internationella valutafondens (IMF) verksamhet anges i förslaget till lag om Sveriges Riksbank att[153] Riksbanken får vara finansiell motpart till IMF. Riksbanken får av egna medel tillskjuta insatskapital i IMF, om riksdagen har godkänt detta. Riksbanken får förvärva de särskilda dragningsrätter som tillkommer genom deltagande i IMF. Det åligger Riksbanken att fullgöra de skyldigheter som följer av Sveriges deltagande i detta system. Riksbanken får ge krediter till eller delta i annan finansiering av IMF:s verksamhet, om finansieringen har godkänts av riksdagen. I fråga om finansiering av IMF:s verksamhet riktad mot låginkomstländer, gäller dock att Riksbanken får ge krediter till eller delta i annan finansiering när regeringen har lämnat besked om att riksdagen har godkänt detta. Denna bestämmelse är ny eftersom det i nuläget är Riksbanken som gör en framställning till riksdagen om att delta, både vad gäller IMF:s finansiering till låginkomstländer och annan finansiering. Enligt kommittén ska svenska ställningstaganden i IMF även i fortsättningen tas fram i samarbete mellan regeringen och Riksbanken. Men eftersom det är Sverige som land som är medlem i IMF är det därför enligt kommitténs bedömning ytterst regeringen som bestämmer vilken ståndpunkt Sverige bör inta, såvida det inte handlar om penningpolitik eller andra ECBS-relaterade frågor[154].

11.1.4 I samband med att Riksbanken överför medel till IMF när den tillskjuter kapital från sina egna medel till IMF eller ger krediter eller deltar i annan finansiering av IMF ska Riksbanken låna motsvarande belopp hos Riksgälden. Riksbanken ska betala ersättning till Riksgälden motsvarande den ränta som Riksbanken erhåller från IMF. Kapitalbelopp som Riksbanken får tillbaka från IMF ska Riksbanken återföra till Riksgälden.[155].

11.2 *Specifika kommentarer*

11.2.1 De uppgifter som utförs av Riksbanken måste vara i linje med förbudet mot monetär finansiering i enlighet med artikel 123 i fördraget. Som ECB tidigare har konstaterat är nationell lagstiftning som föreskriver att en nationell centralbank ska finansiera en medlemsstats finansiella åtaganden till internationella finansiella institutioner (andra än IMF, enligt vad som framgår av förordning (EG) nr 3603/93) oförenlig med förbudet mot monetär finansiering[156]. Som EMI tidigare har konstaterat var den svenska regeringens övertagande av allt ansvar som följer av Sveriges medlemskap i Internationella banken för återuppbyggnad och utveckling (Världsbanken) nödvändigt för att säkerställa att Riksbankens stadga var förenlig med förbudet mot att centralbanker finansierar den offentliga sektorns åtaganden gentemot tredje man i enlighet med artikel 1.1 b ii i förordning (EG) nr 3603/93[157]. Mot denna bakgrund föreslås ett klargörande om att Riksbanken endast får ge kredit till internationella finansorgan som Sverige är medlem i samt

152 Se avsnitt 26.9.5 i betänkandet.
153 Se 6 kap. 3–8 §§ i förslaget till lag om Sveriges Riksbank.
154 Se avsnitt 27.9.2 i betänkandet.
155 Se 6 kap. 7 och 8 §§ i förslaget till lag om Sveriges Riksbank.
156 Se konvergensrapporten, maj 2018.
157 Se punkt 4 i yttrande CON/1995/8.

sluta avtal om långsiktiga internationella låneåtaganden i den mån detta är förenligt med förbudet mot monetär finansiering enligt artikel 123 i fördraget.

11.2.2 Vad gäller Riksbankens finansiering av Sveriges åtaganden gentemot IMF utgör detta ett undantag från förbudet mot monetär finansiering enligt förordning (EG) nr 3603/934. Av artikel 7 i rådets förordning (EG) nr 3603/93 framgår tydligt att de nationella centralbankernas finansiering av den offentliga sektorns åtaganden gentemot IMF inte ska anses vara en kredit enligt artikel 123 i fördraget. I skäl 14 i förordning (EG) nr 3603/93 klargörs motivet med detta undantag: det är lämpligt att tillåta centralbankernas finansiering av den offentliga sektorns åtaganden gentemot IMF eftersom denna finansiering ”resulterar i fordringar på utlandet som har karaktär av reserver eller liknande tillgångar”. Undantaget i artikel 7 i förordning (EG) nr 3603/93 måste tolkas i enlighet med detta motiv. IMF-relaterad finansiering som inte resulterar i sådana fordringar som har karaktär av reserver eller liknande tillgångar i den mening som avses i skäl 14 i förordning (EU) nr 3603/93 utgör därför en form av monetär finansiering som är förbjuden enligt artikel 123.1 i fördraget[158]. Reservtillgångar har för detta ändamål definierats som externa tillgångar som är lättillgängliga och kontrolleras av monetära myndigheter i syfte att tillgodose betalningsbalansens finansieringsbehov, ingripa på valutamarknaderna för att styra växelkursen samt för andra relaterade ändamål, såsom att upprätthålla förtroendet för valutan och ekonomin eller utgöra en bas för lån i utlandet. Enligt denna definition ska reservtillgångar vara tillgångar i utländsk valuta och ska, utöver omyntat guld, vara fordringar på utländska aktörer[159]. Mot denna bakgrund rekommenderar ECB att det klargörs att Riksbankens finansiering av Sveriges åtagande i förhållande till IMF förutsätter efterlevnad av förbudet mot monetär finansiering enligt artikel 123 i fördraget.

11.2.3 Vad gäller Riksbankens åtagande att i sitt internationella arbete ta sin utgångspunkt från uttalanden som regeringen eller riksdagen har gjort i fråga om övergripande svensk inriktning, såsom beskrivs i punkt 11.1.2 ovan, understryker ECB att en nationell centralbank i enlighet med artikel 130 i fördraget inte får begränsas i fråga om sin förmåga att utföra sina ECBS-relaterade uppgifter på ett oberoende sätt. Riksbankens åtagande enligt ovan medför en risk att riksdagen påverkar Riksbanken på ett sätt som inte är förenligt med artikel 130 i fördraget. ECB föreslås därför att detta åtagande fastställs i förslaget till lag om Sveriges Riksbank på ett sådant sätt att det inte påverkar Riksbankens oberoende enligt fördraget.

12. Specifika kommentarer till förslaget till lag om Sveriges Riksbank: övriga bestämmelser om uppgiftsskyldighet, statistik och tillhandahållande av referensvärden

12.1 *Syfte med bestämmelserna om uppgiftsskyldighet, statistik och tillhandahållande av referensvärden i förslaget till lag om Sveriges Riksbank*

12.1.1 I förslaget till lag om Sveriges Riksbank[160] fastställs att finansiella företag som driver verksamhet i

158 Se punkterna 2.1 och 2.2 i yttrande CON/2016/21.

159 Se punkt 3.2 i yttrande CON/2017/4 (med hänvisning till *International Monetary Fund, Balance of Payments and International Investment Position Manual* (sjätte utgåvan, 2009), s. 111–118).

160 Se 7 kap. 1 § i förslaget till lag om Sveriges Riksbank. Se även avsnitt 36.1.2 i betänkandet.

Sverige, på begäran av Riksbanken, ska lämna de uppgifter som är nödvändiga för att den ska kunna utföra sina uppgifter enligt denna lag. Detta innebär att gruppen av företag som är skyldiga att rapportera uppgifter till Riksbanken har utökats något jämfört med nuvarande bestämmelser i syfte att Riksbanken ska kunna utföra samtliga sina uppgifter enligt förslaget till lag om Sveriges Riksbank.

12.1.2 I förslaget till lag om Sveriges Riksbank[161] anges att Riksbanken är ansvarig för att framställa och offentliggöra betalningsbalansstatistik, statistik över utlandsställningen och statistik över finansmarknaderna. En uttrycklig bestämmelse införs i fråga om Riksbankens rätt att producera och sprida statistik som behövs för samarbetet inom ECBS, Banken för internationell betalningsutjämning (BIS), Internationella valutafonden eller andra internationella organisationer.

12.1.3 I förslaget till lag om Sveriges Riksbank [162] anges att Riksbanken får tillhandahålla och offentliggöra sådana referensräntor och andra referensvärden som avses i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1011[163].

12.2 *Specifika kommentarer*

12.2.1 Referensräntor är viktiga för finansmarknadernas funktion och för den penningpolitiska transmissionsmekanismen[164]. ECB förstår att STIBOR (Stockholm Interbank Offered Rate) hittills har tillhandahållits av de svenska STIBOR-bankerna samt att Financial Benchmarks Sweden AB, ett svenskt dotterbolag till Svenska Bankföreningen, administrerar STIBOR, medan Nasdaq Stockholm AB ansvarar för att publicera STIBOR varje handelsdag kl. 11.00. ECB konstaterar att det gemensamma ramverket för att säkerställa korrekthet och objektivitet för de index som används som referensvärden för finansiella instrument och finansiella avtal enligt förordning (EU) 2016/1011 inte är tillämpligt på centralbankerna[165] eftersom de redan följer de principer, standarder och förfaranden som säkerställer att de bedriver sin verksamhet objektivt och utan påverkan[166]. Om Riksbanken enligt förslaget till lag om Sveriges Riksbank skulle besluta att tillhandahålla och offentliggöra referensräntor och andra referensvärden, har Riksbanken således full handlingsfrihet att ta fram en metod för att fastställa det nya referensvärdet i syfte att säkerställa att det är korrekt, objektivt och tillförlitligt. När centralbanker tillhandahåller referensvärden är det deras ansvar att fastställa lämpliga interna förfaranden för att säkerställa dessa referensvärdens korrekthet, objektivitet, tillförlitlighet och oberoende, med beaktande av internationell bästa praxis när så är relevant och lämpligt[167].

12.2.2 Enligt förslaget till lag om Sveriges Riksbank tilldelas Riksbanken inte några nya arbetsuppgifter vad gäller att tillhandahålla och offentliggöra referensräntor och andra referensvärden. ECB tolkar

---

161 Se 7 kap. 5 § i förslaget till lag om Sveriges Riksbank. Se även avsnitt 36.1.3 i betänkandet.

162 Se 7 kap. 6 § i förslaget till lag om Sveriges Riksbank. Se även avsnitt 36.3 i betänkandet.

163 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1011 av den 8 juni 2016 om index som används som referensvärden för finansiella instrument och finansiella avtal eller för att mäta investeringsfonders resultat, och om ändring av direktiven 2008/48/EG och 2014/17/EU och förordning (EU) nr 596/2014 (EUT L 171, 29.6.2016, s. 1).

164 Se skäl 1 i riktlinje (EU) 2019/1265 om den korta euroräntan (€STR) (ECB/2019/19) (EUT L 199, 26.7.2019, s. 8).

165 Artikel 2.2 a i förordning (EU) 2016/1011.

166 Skäl 14 i förordning (EU) 2016/1011.

167 Se punkt 3.4 i yttrande CON/2019/18; Board of the International Organization of Securities Commissions (OICU-IOSCO), *Principles for Financial Benchmarks* (juli 2013), finns på www.iosco.org.

det som att Riksbanken enligt räntelagen[168] var sjätte månad ska offentliggöra en referensränta, som används för att beräkna dröjsmålsräntan. Förslaget till lag om Sveriges Riksbank innehåller endast en öppning för möjligheten att Riksbanken även kan tillhandahålla och offentliggöra referensräntor och andra referensvärden enligt förordning (EU) 2016/1011 På grundval av detta tolkar ECB det som att Riksbankens möjlighet att tillhandahålla och offentliggöra referensräntor och andra referensvärden enligt förordning (EU) 2016/1011 inte skulle medföra att Riksbanken tilldelas någon ny uppgift. I detta fall är det därför inte aktuellt att bedöma om de nya uppgifterna som en nationell centralbank beaktar följer förbudet mot monetär finansiering.

13. Kommentarer till förslaget till lag om Sveriges Riksbank: bestämmelser om Riksbankens budget, redovisning och eget kapital

13.1 *Syfte med bestämmelserna om Riksbankens budget, redovisning och eget kapital i förslaget till lag om Sveriges Riksbank*

13.1.1 Bestämmelserna om Riksbankens budget, redovisning och eget kapital i förslaget till lag om Sveriges Riksbank tillämpas från och med räkenskapsåret 2023[169].

13.1.2 I förslaget till lag om Sveriges Riksbank anges att direktionen varje år före utgången av december månad ska besluta en budget för Riksbankens verksamhet under det följande räkenskapsåret. Direktionen ska lämna budgeten till finansutskottet, Riksrevisionen och fullmäktige för kännedom[170].

13.1.3 I förslaget till lag om Sveriges Riksbank anges vidare att Riksbanken är bokföringsskyldig och skyldig att upprätta en årsredovisning för varje räkenskapsår. Detta ska göras enligt god redovisningssed. I samband med detta ska Riksbanken följa Europeiska centralbankens riktlinje (EU) 2016/2249 (ECB/2016/34)[171], i den utsträckning den kan tillämpas på Riksbanken, samt motivera beslut om avsteg[172].

13.1.4 I förslaget till lag om Sveriges Riksbank anges även att Riksbanken får göra finansiella avsättningar i skälig utsträckning i enlighet med riktlinje (EU) 2016/2249 (ECB/2016/34)[173]. Kommittén konstaterar att för att inte riskera att syftet med en lagfäst vinstdispositionsregel urholkas, skulle man kunna tänka sig en ordning där samtliga eller vissa finansiella avsättningar summeras med det egna kapitalet och årets resultat och definieras som det utdelningsgrundande kapitalet[174]. På så sätt skulle ett scenario kunna undvikas i vilket Riksbanken avsätter medel så att det egna kapitalet hålls under målsatt nivå och på så vis förhindrar att utdelning av vinstmedel

168 Räntelag (1975:635).

169 Se 13 kap. 8 § 7 i förslaget till lag om Sveriges Riksbank. Det bör i detta sammanha noteras att Riksbankens årsredovisningsregler hänvisar till riktlinje (EU) 2016/2249 (ECB/2016/34). Se Årsredovisning för Sveriges Riksbank 2018, s. 70.

170 Se 8 kap. 1 § i förslaget till lag om Sveriges Riksbank

171 Riktlinje (EU) 2016/2249 av den 3 november 2016 om den rättsliga ramen för redovisning och finansiell rapportering inom Europeiska centralbankssystemet (ECB/2016/34) (OJ L, 347, 20.12.2016, s. 3).

172 Se 8 kap. 2 § i förslaget till lag om Sveriges Riksbank.

173 Se 8 kap. 10 § i förslaget till lag om Sveriges Riksbank.

174 Se punkt 29.6.5 i betänkandet.

sker. Att räkna in finansiella avsättningar i det utdelningsgrundande kapitalet skulle dock enligt kommittén riskera att förta syftet med själva avsättningarna och göra vinstdispositionsregeln mer svårbegriplig. Så länge som de riktlinjer som Riksbanken tillämpar för finansiella avsättningar är tydliga och transparenta torde enligt kommittén risken för en urholkning av den föreslagna vinstdispositionsregeln vara låg.

13.1.5 Årsredovisningen ska omfatta en resultaträkning, en balansräkning och en förvaltningsberättelse. Fullmäktige beslutar om resultaträkningen och balansräkningen. 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.[175].

13.1.6 I lagen om Sveriges Riksbank [176] fastställs att Riksbanken ska ha en grundfond som uppgår till ettusen miljoner kronor, en reservfond som uppgår till 500 miljoner kronor samt en dispositionsfond.[177] Riksbanksfullmäktige ska varje år lämna förslag till disposition av Riksbankens vinst till riksdagen och Riksrevisionen. Riksbankens resultaträkning och balansräkning fastställs av riksdagen, som också beslutar över hur bankens vinst ska disponeras[178].

13.1.7 I förslaget till lag om Sveriges Riksbank anges att Riksbankens eget kapital ska bestå av en grundfond, en reservfond och balanserade vinstmedel. Medel på sådana värderegleringskonton som avses i riktlinje (EU) 2016/2249 (ECB/2016/34) ingår inte i det egna kapitalet. Riksbankens eget kapital ska uppgå till 60 miljarder kronor när förslaget till lag om Sveriges Riksbank träder i kraft (nedan kallad *den målsatta nivån*). 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. Den målsatta nivån ska varje år justeras i enlighet med den förändring av konsumentprisindex som Statistiska centralbyrån publicerar (nedan kallad *KPI-justeringen*). Om förändringen är mindre än noll ska ingen omräkning ske (dvs. i händelse av deflation)[179].

13.1.8 Enligt förslaget till lag om Sveriges Riksbank kommer det vid utgången av räkenskapsåret 2023 att finnas 40 miljarder kronor i grundfonden och noll kronor i reservfonden. Den andel av Riksbankens eget kapital som överstiger 40 miljarder kronor vid den tidpunkten ska ingå i balanserade vinstmedel. Om Riksbankens eget kapital för räkenskapsåret 2023 överstiger den målsatta nivån om 60 miljarder kronor, ska överskjutande belopp ingå i balanserade vinstmedel.

13.1.9 I förslaget till lag om Sveriges Riksbank anges att om Riksbankens resultaträkning uppvisar vinst

---

175 Se 8 kap. 4 § i förslaget till lag om Sveriges Riksbank.

176 Se 10 kap. 1 § i lagen om Sveriges Riksbank.

177 Riksbankens balansräkning innehåller även en resultatutjämningsfond under posten ”reserver”. Se Årsredovisning för Sveriges Riksbank 2019, s. 94.

178 Riksbanksfullmäktige har utarbetat riktlinjer om hur Riksbankens vinst ska disponeras. Där fastställs att Riksbanken ska betala 80 procent av sin vinst till statskassan (efter justering för växelkurs- och guldvärderingseffekter och baserat på ett femårsgenomsnitt) och resterande 20 procent läggs till Riksbankens eget kapital. Se Riksbankens framställning till riksdagen, Riksbanksfullmäktiges förslag till vinstdisposition 2016, s. 4, och Riksbankens årsredovisning 2016, finns på www.riksbank.se . Men eftersom dessa riktlinjer inte är rättsligt bindande finns det inga lagstadgade bestämmelser som begränsar hur stor del av vinsten som får betalas ut.

179 Se 8 kap. 6–9 §§ och 13 kap. 8 och 9 §§ i förslaget till lag om Sveriges Riksbank.

ska avsättning göras till reservfonden. Avsättningen ska högst uppgå till ett belopp som motsvarar förändringen av grundnivån för det egna kapitalet, justerat enligt KPI-justeringen. 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 (60 miljarder kronor, med eventuell KPI-justering), ska överskjutande vinstmedel delas ut till staten. När reservfonden uppgår till mer än 5 miljarder kronor ska Riksbanken föra över dessa medel till grundfonden[180].

13.1.10 I förslaget till lag om Sveriges Riksbank anges vidare att 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 grundnivån för det egna kapitalet, med KPI-justering. 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 som den uppgick till innan förlust uppstod. Överskjutande medel får överföras till reservfonden till dess att det egna kapitalet uppgår till den omräknade grundnivån (40 miljarder kronor, med eventuell KPI-justering)[181].

13.1.11 Som fastställs i lagen om Sveriges Riksbank ska Riksbanksfullmäktige varje år lämna förslag till disposition av Riksbankens vinst till riksdagen och Riksrevisionen, och Riksbankens resultaträkning och balansräkning fastställs av riksdagen, som också beslutar över hur bankens vinst ska disponeras[182]. I förslaget till lag om Sveriges Riksbank fastslås att fullmäktige efter godkännande från direktionen får besluta om utdelning från balanserade vinstmedel, sedan vinsten utdelats enligt ovan. Fullmäktige ska även besluta om årets resultaträkning. Riksdagen ska besluta att antingen godkänna eller upphäva fullmäktiges beslut i fråga om resultaträkning, balansräkning och årets resultat. Detta innebär att fullmäktiges beslut inte blir slutgiltigt förrän det har fastställts av riksdagen. Beslutet kan emellertid bara upphävas om de aktuella beloppen inte är beräknade på ett sätt som överensstämmer med gällande rätt. Om beslutet upphävs, fattar fullmäktige på nytt beslut. Utdelning till statens budget ska ske senast en vecka efter riksdagens beslut[183].

13.1.12 I förslaget till lag om Sveriges Riksbank anges att om Riksbankens redovisade egna kapital understiger en tredjedel av sin målsatta nivå (dvs. under 20 miljarder kronor, med eventuell KPI-justering), ska Riksbanken göra en framställning till riksdagen om återställning av det egna kapitalet, såvida inte orealiserade 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

180 Se 8 kap. 11 § i förslaget till lag om Sveriges Riksbank.

181 Se 8 kap. 12 § i förslaget till lag om Sveriges Riksbank.

182 Se 10 kap. 3 och 4 §§ i lagen om Sveriges Riksbank.

183 Se 8 kap. 4, 11 och 14 §§ och 12 kap. 9 § i förslaget till lag om Sveriges Riksbank.

egna kapitalet efter återställningen uppgår till sin målsatta nivå[184]. Generellt sett gäller att om det i Riksbankens verksamhet uppkommer anledning att väcka en fråga om författningsändring eller någon annan åtgärd från statens sida, får Riksbanken göra en framställning i ämnet till riksdagen[185].

13.2 *Allmänna kommentarer*

13.2.1 ECB har i ECB:s konvergensrapporter upprepade gånger påpekat att Sverige måste anpassa lagstiftningen som styr Riksbanken för att uppfylla fördragets krav avseende finansiellt oberoende och vinstutdelning[186]. Vidare har ECB, och dessförinnan EMI, lämnat flera yttranden avseende frågor om Riksbankens finansiella oberoende som svar på finansdepartementets och riksdagens samråd[187].

13.2.2 En nationell centralbanks oberoende ställning, som krävs enligt artikel 130 i fördraget och artikel 7 i ECBS-stadgan, skulle äventyras om den nationella centralbanken inte självständigt kunde förfoga över tillräckliga finansiella resurser för att fullgöra sitt uppdrag. dvs. att utföra de ECBS-relaterade uppgifter som krävs enligt fördraget och ECBS-stadgan. Principen om finansiellt oberoende innebär också att en nationell centralbank måste ha tillräckliga medel för att utföra inte bara sina ECBS-relaterade uppgifter utan också sina egna nationella uppgifter, som att finansiera sin förvaltning och den egna verksamheten. En medlemsstat får därför inte försätta sin nationella centralbank i en situation där den inte har tillräckliga finansiella resurser och otillräckligt eget nettokapital för att utföra sina uppgifter. Av samtliga dessa skäl implicerar finansiellt oberoende att en nationell centralbank alltid måste vara tillräckligt kapitaliserad. Finansiellt oberoende förutsätter att en nationell centralbank vid utförandet av sina uppgifter kan göra en oberoende bedömning av aktuella risker samt är behörig att besluta om vilka försiktighetsåtgärder som behöver vidtas. En nationell centralbank är bäst lämpad att göra dessa bedömningar och behöver ha de verktyg som krävs för att bedöma relevanta omständigheter och ställa prognoser[188].

13.2.3 ECB noterar särskilt att Riksbanken omfattas av ett antal finansiella risker, bland annat den relativt sett stora banksektorn i Sverige, Riksbankens betydande innehav i statsobligationer till låg ränta och den väntade nedgången i Riksbankens seignorage-intäkter till följd av bland annat den minskande sedelanvändningen i Sverige. Vad gäller den relativt sett stora svenska banksektorn uppgick det svenska banksystemets totala balansomslutning i januari 2020 till 14 724 miljarder kronor[189], vilket är ungefär tre gånger Sveriges BNP[190]. Sveriges stora, gränsöverskridande banksektor har omfattande valutaåtaganden[191]. Detta medför betydande risker för den finansiella

---

184 Se 8 kap. 13 § i förslaget till lag om Sveriges Riksbank.

185 Se 11 kap. 27 § i förslaget till lag om Sveriges Riksbank.

186 Se t.ex. konvergensrapport, Maj 2018, s. 203 och punkt 2.2 i yttrande CON/2017/17.

187 Se yttrandena CON/2005/54, CON/2008/34, CON/2013/53 och CON/2017/17 samt EMI:s yttrande CON/1997/26.

188 Se konvergensrapport maj 2018, s. 27; punkt 2.2 i yttrande CON/2009/53, punkt 2.4.2 i yttrande CON/2009/83, punkt 3.3 i yttrande CON/2014/24, punkt 2.2 i yttrande CON/2014/27, punkt 3.1.1 i yttrande CON/2014/56 och punkt 2.3 i yttrande CON/2017/17.

189 Se Statistiska centralbyråns finansmarknadsstatistik, januari 2020.

190 Se Statistiska centralbyrån, https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/nationalrakenskaper/nationalrakenskaper/nationalrakenskaper-kvartals-och-arsberakningar/.

191 Se Sveriges Riksbank, Finansiell stabilitetsrapport 2019:2,

stabiliteten både i Sverige och potentiellt i andra nordiska och baltiska länder där svenska bankgrupper har en omfattande marknadsnärvaro. Ur ett finansiellt stabilitetsperspektiv vore det därför tillrådligt att noggrant överväga Riksbankens löpande och exceptionella utgiftsbehov med beaktande av Riksbankens uppgifter, inbegripet Riksbankens uppgifter i de fall då det föreligger synnerliga skäl att i likviditetsstödjande syfte på särskilda villkor bevilja kredit eller lämna garanti till sådana bankinstitut och svenska företag som står under tillsyn av Finansinspektionen. Det är därför helt avgörande att säkerställa att Riksbanken har tillräckligt med kapital och valutareserver för att genomföra sina funktioner, och att den förblir i en sådan position att den kan säkra existensen av nödvändiga finansiella buffertar, för att bevara en lämplig nivå av egna medel och reserver[192].

13.3 *Specifika kommentarer*

Storleken på Riksbankens egna kapital

13.3.1 Enligt förslaget till lag om Sveriges Riksbank [193] förvaltar Riksbanken själv sina tillgångar och intäkter från verksamheten. Det finns inte heller någon särskild anslagspost för Riksbanken i statsbudgeten. Kostnaderna för Riksbankens verksamhet täcks i stället genom de egna intäkterna, t.ex. genom avkastningen Riksbanken får genom att investera det kapital som den tilldelats. Det är därför viktigt att Riksbankens eget kapital kan ge tillräcklig avkastning för att täcka kostnader och upplupna förluster i dess verksamhet.

13.3.2 ECB konstaterar att det finns ett lagstadgat tak för den målsatta nivån av kapital som Riksbanken får inneha. Vid utförandet av sina uppgifter bör de nationella centralbankerna göra en bedömning av aktuella risker och ha befogenhet att besluta om vilka försiktighetsåtgärder som ska vidtas. De nationella centralbankerna bör följaktligen ges kapacitet att skydda realvärdet på sitt kapital och sina tillgångar genom att kunna välja att självständigt upprätta adekvata finansiella buffertar.[194]

13.3.3 Om Riksbankens eget kapital överstiger 60 miljarder kronor vid utgången av räkenskapsåret 2023, ska alltså detta överskjutande belopp enligt ECB:s tolkning i stället ingå i balanserade vinstmedel och stå kvar under denna post, förutsatt att det inte behövs för förlusttäckning längre fram, eller att fullmäktige, efter direktionens godkännande, beslutar på annat sätt.[195]

Disposition av Riksbankens vinst

13.3.4 Detaljerade lagbestämmelser om vinstdisposition är ett steg i rätt riktning eftersom sådana bestämmelser inte bara leder till öppenhet och förutsägbarhet kring hantering av vinst och tidpunkt för betalningar till statskassan, utan även är rättsligt bindande för regering och riksdag. ECB välkomnar att vinst endast får överföras till statskassan efter det att tidigare års eventuella förluster har täckts och tillräckliga finansiella avsättningar gjorts för att värdeskydda den

---

https://www.riksbank.se/globalassets/media/rapporter/fsr/svenska/2019/191120/finansiell-stabilitetsrapport-2019_2.pdf, s. 15–16.

192 Se punkterna 2.3 och 2.4 i yttrande CON/2017/17.

193 Se 1 kap. 2 § i förslaget till lag om Sveriges Riksbank.

194 Se punkt 3.1.9 i yttrande CON/2018/23 och punkt 3.1 i yttrande CON/2013/96.

195 Se 13 kap. 8 § 9 och 8 kap. 14 § i förslaget till lag om Sveriges Riksbank och s. 1709–1710 och avsnitt 29.6.5 i betänkandet.

nationella centralbankens kapital och tillgångar.

13.3.5 ECB har upprepade gånger påpekat[196] att de nuvarande bestämmelserna om riksdagens godkännande av dispositionen av Riksbankens vinst är oförenliga med kravet på centralbanksoberoende enligt fördraget och ECBS-stadgan. Mot denna bakgrund konstaterar ECB att riksdagens formella roll vad gäller att fastställa Riksbankens resultaträkning och balansräkning och besluta om vinstdisposition har reducerats betydligt i förslaget till lag om Sveriges Riksbank. Framför allt gäller att fullmäktiges beslut om resultaträkning, balansräkning och årets resultat endast får upphävas om de aktuella beloppen inte är beräknade på ett sätt som överensstämmer med gällande rätt. ECB anser att eftersom detta i så fall torde framgå av Riksrevisionens revisionsrapport är det osannolikt att riksdagen skulle åsidosätta fullmäktiges beslut om årets resultaträkning och balansräkning. Att riksdagen skulle få en mer omfattande roll i detta sammanhang vore oförenligt med kravet om centralbankens oberoende enligt fördraget och ECBS-stadgan.

Finansiella avsättningar

13.3.6 När det gäller finansiella avsättningar eller buffertar måste de nationella centralbankerna ha frihet att självständigt göra avsättningar för att skydda realvärdet av kapital och tillgångar. Medlemsstaterna får inte hindra de nationella centralbankerna från att bygga upp sådana reserver som krävs för att en medlem av ECBS ska kunna fullgöra sina uppgifter[197]. I detta avseende välkomnar ECB att Riksbanken enligt förslaget till lag om Sveriges Riksbank får göra finansiella avsättningar i skälig utsträckning i enlighet med ECB:s riktlinje (EU) 2016/2249 (ECB/2016/34), där det i artikel 8 fastställs att en nationell centralbank får göra avsättningar för finansiella risker i sin balansräkning. Med utgångspunkt i en motiverad skattning av den nationella centralbankens riskexponering ska den nationella centralbanken besluta om hur stora avsättningar som ska göras och hur dessa ska användas. ECB konstaterar samtidigt att operativa risker inte omfattas av dessa bestämmelser.

13.3.7 ECB tolkar det som att kommittén kan tänkas avse (se punkt 13.1.4) att Riksbanken inte får använda sig av finansiella avsättningar för att kringgå ramverket för målsatt nivå och vinstdelning till staten, även om risken för att detta ska ske är låg så länge som Riksbanken tillämpar tydliga riktlinjer för finansiella avsättningar. Detta skulle i sin tur kunna tolkas som att det gäller kravet att Riksbanken får göra finansiella avsättningar ”i skälig utsträckning” i enlighet med riktlinje (EU) 2016/2249 (ECB/2016/34). Eftersom riktlinje (EU) 2016/2249 (ECB/2016/34) innehåller ett krav om att finansiella avsättningar ska vara tydligt motiverade[198], kan kravet ”i skälig utsträckning” anses överflödigt, även med tanke på proportionalitetsprincipen som anges i förslaget till lag om Sveriges Riksbank[199].

196 Se t.ex. konvergensrapport 2018, s. 203.

197 Se konvergensrapport 2018, s. 28; punkt 3.3 i yttrande CON/2009/26, punkt 3.2 i yttrande CON/2009/53 och punkt 2.1 i yttrande CON/2012/69.

198 Se artikel 8 riktlinje 2016/2249 (ECB/2016/34).

199 Se 1 kap.5 § i förslaget till lag om Sveriges Riksbank.

Framställning om återkapitalisering av Riksbanken

13.3.8 ECB har ett antal särskilda farhågor i fråga om de bestämmelser i förslaget till lag om Sveriges Riksbank som rör Riksbankens framställningar om återkapitalisering efter förluster.

13.3.9 ECB tolkar det som att enligt lagen om Sveriges Riksbank [200] och riksdagsordningen[201] har Riksbanken obegränsad rätt att göra framställningar till riksdag eller regering om en återställning av Riksbankens kapital. ECB förstår det som att förslaget till lag om Sveriges Riksbank inte ska tolkas som att Riksbanken endast har rätt att göra en framställning till riksdagen om återställning av det egna kapitalet upp till det belopp som krävs för att säkerställa grundnivån förutsatt att Riksbankens eget kapital har fallit under en viss nivå (dvs. när det egna kapitalet understiger den inledande nivån på 20 miljarder kronor, med eventuell KPI-justering). I detta hänseende tolkar ECB det som att Riksbanken skulle kunna göra en framställning till riksdag eller regering om det i Riksbankens verksamhet uppkommer anledning att väcka en fråga om författningsändring eller någon annan åtgärd från statens sida, vilket innebär att Riksbanken när som helst kan begära en återkapitalisering, även om det redovisade egenkapitalet utgör mer än en tredjedel av den målsatta nivån. För att undvika missförstånd skulle ECB dock välkomna att det infördes en uttrycklig hänvisning till Riksbankens möjlighet att göra en framställning om återställning av sitt kapital, i överensstämmelse med Riksbankens nuvarande generella rätt göra en sådan framställning till riksdag eller regering. En viktig del av Riksbankens finansiella oberoende är att Riksbanken förfogar över tillräckliga medel för att kunna utföra sina uppgifter, inbegripet ECBS-relaterade och nationella uppgifter.

13.3.10 Enligt förslaget till lag om Sveriges Riksbank åläggs inte staten någon skyldighet att tillhandahålla kapital efter det att Riksbanken har gjort en framställning om återställning av det egna kapitalet och det anges inte heller någon särskild tidsram för när staten ska ha svarat på Riksbankens framställning[202].

13.3.11 Slutligen anser kommittén att Riksbanken i sin framställning om återkapitalisering ska ta hänsyn till om det finns omfattande medel på värderegleringskontona och bedöma om ett mindre kapitaltillskott är tillräckligt för att det egna kapitalet ska återgå till sin grundnivå[203]. ECB konstaterar att medel på värderegleringskonton enligt riktlinje (EU) 2016/2249 (ECB/2016/34) inte ingår i Riksbankens eget kapital enligt förslaget till lag om Sveriges riksbank, vilket skulle kunna leda till problem i fråga om konsekvens. Belopp på värderegleringskonton kan dessutom vara volatila, och förefaller därför vara olämpliga att beakta när Riksbankens långfristiga finansieringskapacitet ska bedömas.

13.3.12 Mot denna bakgrund framhåller ECB återigen betydelsen av att Riksbankens finansiella oberoende värnas. Riksbanken får inte försättas i en situation där den har otillräckliga finansiella resurser och bristfälliga nettotillgångar för att utföra sina uppgifter[204].

---

200 Se 4 kap. 1 § i lagen om Sveriges Riksbank.
201 Se 9 kap. 17 § i riksdagsordningen, 2014.
202 Se punkt 3.3.6 i yttrande CON/2007/14.
203 Se betänkandet, s. 1274.
204 Se punkt 3.3.7 i yttrande CON/2007/14.

14. Specifika kommentarer till förslaget till lag om Sveriges Riksbank: bestämmelser om organisation och ledning

14.1 *Syfte med bestämmelserna om Riksbankens organisation och ledning i förslaget till lag om Sveriges Riksbank*

14.1.1 Enligt gällande bestämmelser i regeringsformen har Riksbanken elva fullmäktige som utses av riksdagen. Riksbanken leds av en direktion, som utses av fullmäktige. Fullmäktige får skilja ledamot i direktionen från anställning endast om ledamoten inte längre uppfyller de krav som ställs för att han eller hon ska kunna utföra sina uppgifter eller om han eller hon har gjort sig skyldig till allvarlig försummelse[205]. Enligt förslaget till lag om Sveriges Riksbank förutsätter ett beslut om att skilja en ledamot i direktionen från anställningen att minst åtta av fullmäktiges ledamöter är ense om beslutet. 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[206].

14.1.2 Utöver att utse ledamöter i direktionen ska fullmäktige enligt förslaget till lag om Sveriges Riksbank besluta om följande: 1) utse centralbankschefen bland ledamöterna i direktionen, 2) bestämma i vilken inbördes ordning de vice riksbankscheferna ska tjänstgöra i riksbankschefens ställe, om han eller hon har avgått på egen begäran, har skiljts från anställningen eller är oförmögen att delta på grund av sjukdom eller något annat jämförligt förhållande, 3) besluta om lön och andra anställningsvillkor för ledamöter i direktionen, 4) ge godkännande till att en tidigare ledamot i direktionen inom ett år efter det att anställningen har upphört blir ledamot i styrelsen för en bank eller får annat uppdrag som gör honom eller henne olämplig som direktionsledamot, 5) besluta om Riksbankens resultaträkning och balansräkning, 6) efter godkännande från direktionen, besluta om utdelning från balanserade vinstmedel, 7) besluta om motiv på de sedlar och mynt som Riksbanken ger ut och 8) lämna remissyttranden inom sitt ansvarsområde [207].

14.1.3 I förslaget till lag om Sveriges Riksbank anges att direktionen består av fem ledamöter som utses av fullmäktige för en tid av fem eller sex år. Jämfört med lagen om Sveriges Riksbank innebär detta att antalet ledamöter sänks från sex till fem, men direktionen kan bestå av fem eller sex ledamöter fram till och med den 31 december 2028. En ledamot får utses på nytt vid högst ett tillfälle, men denna begränsning tillämpas endast på beslut efter den 31 december 2022. Den som tidigare har varit vice riksbankschef får dock utses till riksbankschef för en eller två mandatperioder. Ordföranden i direktionen ska samtidigt vara riksbankschef. Övriga ledamöter är vice riksbankschefer. Vid rekryteringen ska fullmäktige säkerställa att ledamöterna i direktionen tillsammans har lämplig kompetens och skicklighet inom alla delar av Riksbankens verksamhet.

205 Se 9 kap. 13 § fjärde stycket regeringsformen.

206 Se 11 kap. 6 § och 7 § i förslaget till lag om Sveriges Riksbank.

207 Se 9 kap. 13 § tredje och fjärde stycket regeringsformen; 8 kap. 4 § andra stycket och 14 § och 11 kap. 8–10 §§, 11 § andra stycket och 14–18 § i förslaget till lag om Sveriges Riksbank.

Kravprofilen ska i fråga om riksbankschefen inbegripa ett krav på god ledarskapsförmåga. En ledamot i direktionen får inte vara ledamot av riksdagen, statsråd, anställd i Regeringskansliet, anställd centralt av ett politiskt parti, ledamot eller suppleant i styrelsen för en bank eller annat företag som står under Finansinspektionens tillsyn eller inneha annan anställning eller annat uppdrag som gör hen olämplig att vara direktionsledamot. En ledamot får inte heller vara i konkurs eller underkastad näringsförbud[208].

14.1.4 I förslaget till lag om Sveriges Riksbank anges att direktionen ansvarar för verksamheten och ska se till att den drivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i EU, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att Riksbanken hushållar väl med statens medel. Andra ärenden än de som ska avgöras av direktionen får avgöras av riksbankschefen eller, om inte direktionen bestämt något annat, av den som riksbankschefen bestämmer[209].

14.1.5 Ordföranden och vice ordföranden i fullmäktige har rätt att närvara vid direktionens sammanträden med yttranderätt men utan förslagsrätt eller rösträtt[210].

14.1.6 I förslaget till lag om Sveriges Riksbank anges att ledamöter i direktionen inte får begära eller ta emot instruktioner när de fullgör uppgifter som rör de ansvarsområden som avses i 9 kap. 13 § första stycket regeringsformen. Dessa uppgifter omfattar följande: att 1) utforma och genomföra penningpolitiken, 2) genomföra valutainterventioner, 3) inneha och förvalta valutareserven, 4) inom ramen för samarbetet inom ECBS främja väl fungerande betalningssystem och 5) samla in den statistik som behövs för samarbetet inom ECBS[211].

14.1.7 Förslaget till lag om Sveriges Riksbank innehåller bestämmelser om att ledamöterna i fullmäktige och direktionen till riksdagen skriftligen ska anmäla sina aktuella innehav av finansiella instrument och/eller andra investeringar (t.ex. affärsfastigheter) samt finansiella intressen (t.ex. löne- eller pensionsförmåner) som tillsammans har ett marknadsvärde på minst 500 000 kronor samt krediter och andra skulder som tillsammans överstiger 500 000 kronor. Riksbanken kan även kräva att vissa anställda och uppdragstagare skriftligen ska anmäla sitt aktuella innehav av finansiella instrument[212].

14.1.8 I förslaget till lag om Sveriges Riksbank anges att talan mot fullmäktiges beslut om att skilja en ledamot i direktionen från anställningen ska ske inom två månader från delgivning av beslutet. Väcks inte talan inom denna tid har parten förlorat sin talan. Vidare anges att Riksbanken får föra talan vid EU-domstolen samt att övriga ledamöter än riksbankschefen får väcka talan i Högsta domstolen. Högsta domstolen får förklara ett beslut om skiljande från anställning ogiltigt[213].

14.2 *Specifika kommentarer*

Direktionens roll

208 Se 11 kap. 12, 14–15 och 17 §§ och 13 kap. 8 § 5 och 6 i förslaget till lag om Sveriges Riksbank.
209 Se 11 kap. 19 och 20 §§ i förslaget till lag om Sveriges Riksbank.
210 Se 11 kap. 21 § andra stycket i förslaget till lag om Sveriges Riksbank.
211 Se 9 kap. 13 § första stycket regeringsformen och 11 kap. 26 § i förslaget till lag om Sveriges Riksbank.
212 Se 11 kap. 31–34 §§ i förslaget till lag om Sveriges Riksbank.
213 Se 13 kap. 5 § i förslaget till lag om Sveriges Riksbank.

14.2.1 ECB konstaterar att ledamöter i direktionen inte får begära eller ta emot instruktioner från någon när de fullgör uppgifter som rör Riksbankens ansvar enligt regeringsformen i fråga om penningpolitik, valutainterventioner, valutareserv, väl fungerande betalningssystem inom ramen för samarbetet inom ECBS och insamling av de statistiska uppgifter som behövs för samarbetet inom ECBS[214]. Som påpekats (punkterna 3.2.1 och 3.2.4 ovan) föreslår ECB att Riksbankens ansvar enligt de föreslagna ändringarna i regeringsformen, närmare bestämt att Riksbanken inte får begära eller ta emot instruktioner, anpassas till det koncept för centralbanksuppgifter som fastställs i fördraget. .Inom ramen för Eurosystemet anses tillhandahållandet av likviditet, med undantag för akut likviditetsstöd, höra till de grundläggande uppgifterna att genomföra penningpolitiken och främja väl fungerande betalningssystem, och omfattas av förbudet för nationella centralbanker att begära eller ta emot instruktioner. På samma sätt gäller inom ramen för ECBS att Riksbankens befogenheter i fråga om betalningssystem, övervakning av finansiella infrastrukturer och utveckling av betalningsmarknaden anses höra till den grundläggande uppgiften att främja väl fungerande betalningssystem och den relaterade uppgiften att säkerställa effektiva och sunda clearing- och avvecklingssystem, och omfattas därmed av skyddet av centralbanksoberoende enligt artikel 130 i fördraget och artikel 7 i ECBS-stadgan.

14.2.2 ECB välkomnar att direktionens ledamöter utses för en tid av fem eller sex år. Detta är i linje med artikel 14.2 första stycket i ECBS-stadgan, där det fastställs att det i stadgarna för de nationella centralbankerna särskilt ska föreskrivas att ämbetstiden för chefen för en nationell centralbank ska vara minst fem år. Tillämpningen av samma regler om anställningstrygghet och grunder för avsättning som gäller för centralbankscheferna kommer även att skydda det personliga oberoendet för övriga ledamöter av de nationella centralbankernas beslutande organ som deltar i utförandet av ECBS-relaterade uppgifter[215].

14.2.3 Vad gäller talan mot fullmäktiges beslut om att skilja en ledamot i direktionen från anställningen fastställs i artikel 14.2 andra stycket i ECBS-stadgan att ett beslut om avsättning av en centralbankschef får överklagas till EU-domstolen av den berörda centralbankschefen eller ECB-rådet på den grunden att fördragen eller någon rättsregel om dess tillämpning har överträtts. En sådan talan ska väckas inom två månader från det att beslutet offentliggjordes eller delgavs den som vill väcka talan eller, i annat fall, från den dag då den senare fick kännedom om beslutet. Såsom nämnts ovan i punkt 14.2.2 kommer tillämpningen av samma regler om anställningstrygghet och grunder för avsättning som gäller för centralbankscheferna även att skydda det personliga oberoendet för övriga ledamöter av de nationella centralbankernas beslutande organ som deltar i utförandet av ECBS-relaterade uppgifter. Mot denna bakgrund välkomnar ECB att andra ledamöter i direktionen än centralbankschefen får väcka talan vid Högsta domstolen avseende beslut om att skilja dem från anställning. Det skulle behöva klargöras att talan som väcks avseende skiljande från anställning för en centralbankschef eller en

214 Se 9 kap. 13 § första stycket regeringsformen; 11 kap. 26 § i förslaget till lag om Sveriges Riksbank.

215 Se punkt 2.2 i yttrande CON/2019/24, punkt 2.2 i yttrande CON/2019/19, punkt 7 i yttrande CON/2004/35, punkt 8 i yttrande CON/2005/26, punkt 2.6 i yttrande CON/2006/32, punkt 3.7 i yttrande CON/2006/44 och punkt 2.3 i yttrande CON/2007/6.

ledamot i direktionen ska ske inom två månader från det datum då beslutet offentliggjordes eller delgavs, vilket inte nödvändigtvis behöver överensstämma med den tidpunkt då beslutet om skiljande från anställning utfärdades. Det bör även klargöras att fördraget inte innehåller någon sådan bestämmelse om att Riksbanken ska väcka talan.

Fullmäktiges roll

14.2.4 Då en nationell centralbank eller någon medlem av deras beslutande organ utövar de befogenheter och fullgör de uppgifter och skyldigheter som har tilldelats dem genom fördraget och ECBS-stadgan ska de enligt artikel 130 i fördraget varken begära eller ta emot instruktioner från bland annat medlemsstaternas regeringar ”eller från något annat organ”, vilket inbegriper ett lagstadgat organ som tillsynsnämnden. ECB tolkar det som att Riksbanksdirektionen är exklusivt ansvarig för utförandet av ECBS-relaterade uppgifter[216] och därför uppfyller kraven för att vara ett beslutande organ för Riksbanken i den mening som avses i artikel 130 i fördraget. ECB konstaterar att ledamöter i direktionen inte får begära eller ta emot instruktioner från någon när de fullgör uppgifter som rör Riksbankens ansvar enligt de föreslagna ändringarna av regeringsformen i fråga om penningpolitik, valutainterventioner, valutareserv, väl fungerande betalningssystem inom ramen för samarbetet inom ECBS och insamling av den statistik som behövs för samarbetet inom ECBS[217]. Riksbankens ansvar enligt de föreslagna ändringarna i regeringsformen, närmare bestämt att Riksbanken ska fatta beslut och inte får begära eller ta emot instruktioner, bör anpassas till det koncept för centralbanksuppgifter som fastställs i fördraget. Som nämnts ovan anses inom ramen för Eurosystemet tillhandahållandet av likviditet, med undantag för akut likviditetsstöd, höra till de grundläggande uppgifterna att genomföra penningpolitiken och främja väl fungerande betalningssystem, och omfattas av förbudet för nationella centralbanker att begära eller ta emot instruktioner. På samma sätt gäller inom ramen för ECBS att Riksbankens befogenheter i fråga om betalningssystem, övervakning av finansiella infrastrukturer och utveckling av betalningsmarknaden anses höra till den grundläggande uppgiften att främja väl fungerande betalningssystem och den relaterade uppgiften att säkerställa effektiva och sunda clearing- och avvecklingssystem, och omfattas därmed av skyddet av centralbanksoberoende enligt artikel 130 i fördraget och artikel 7 i ECBS-stadgan. Förutsatt att denna punkt klargörs tolkar ECB det som att fullmäktige varken skulle ingripa i utförandet av ECBS-relaterade uppgifter eller i beslut rörande dessa uppgifter och därför inte skulle anses utgöra ett beslutande organ i den mening som avses i artikel 130 i fördraget och artikel 7 i ECBS-stadgan. Med beaktande av såväl fullmäktiges struktur, dvs. en grundläggande del av Riksbanken, som dess uppgifter, får fullmäktige inte försöka påverka direktionen i dess egenskap som Riksbankens beslutande organ med ansvar för utförandet av Riksbankens ECBS-relaterade uppgifter[218].

14.2.5 Vad gäller fullmäktiges behörighet att godkänna Riksbankens resultat- och balansräkning har ECB noterat att årsredovisningen bör antas av den nationella centralbankens beslutande organ,

---

216 Se 11 kap. 19 § i förslaget till lag om Sveriges Riksbank.

217 Se 9 kap. 13 § första stycket regeringsformen; 11 kap. 26 § i förslaget till lag om Sveriges Riksbank.

218 Se punkt 6 i yttrande CON/2002/16, punkt 2.3 i yttrande CON/2019/12 och punkt 2.1 i yttrande CON/2020/7.

biträdda av oavhängiga revisorer, och får i efterhand godkännas av utomstående parter (t.ex. regering eller parlament)[219]. Detta krav skulle uppfyllas i materiellt hänseende genom ett arrangemang där direktionen överlämnar resultaträkning och balansräkning till fullmäktige för godkännande[220]. För att på ett rättvisande sätt återspegla direktionens exklusiva ansvar för utförandet av Riksbankens ECBS-relaterade uppgifter kan det därför rekommenderas att det klargörs att fullmäktige godkänner Riksbankens balansräkning och resultaträkning på direktionens förslag.

14.2.6 Vad gäller fullmäktiges behörighet att efter godkännande från direktionen besluta om utdelning från balanserade vinstmedel, bör beslut om vinstdisposition fattas av den nationella centralbankens beslutande organ på yrkesmässiga grunder och inte vara föremål för bestämmanderätt för utomstående parter, såvida det inte finns någon uttrycklig skyddsbestämmelse om att detta inte ska påverka de finansiella resurser som krävs för att den nationella centralbanken ska kunna fullgöra sina ECBS-relaterade uppgifter och sina nationella uppgifter[221]. Detta krav är uppfyllt eftersom utdelningen från balanserade vinstmedel godkänns först av direktionen, som ju som tidigare konstaterats är exklusivt ansvarig för utförandet av Riksbankens ECBS-relaterade uppgifter.

Detta yttrande kommer att offentliggöras på ECB:s webbplats.

Utfärdat i Frankfurt am Main den 20 april 2020.

[Namnteckning]

Christine LAGARDE

ECB:s ordförande

219 Se konvergensrapport maj 2018, s. 27.

220 Se punkt 2.7 i yttrande CON/2019/12 och punkt 2.5 i yttrande CON/2020/7.

221 Se konvergensrapport maj 2018, s. 27. Se även punkt 2.6 i yttrande CON/2019/12 och punkt 2.6 i yttrande CON/2020/7.