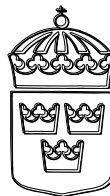


Kommittédirektiv

Nya kapitaltäckningsregler



Dir.
2012:34

Beslut vid regeringssammanträde den 19 april 2012

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska lämna förslag till de lagändringar som krävs i svensk rätt för att genomföra de reviderade kapitaltäckningsregler m.m. som följer av det pågående arbetet inom EU med anledning av Europeiska kommissionens förslag [KOM (2011) 453] till Europaparlamentets och rådets direktiv om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag samt om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/87/EG om extra tillsyn över kreditinstitut, försäkringsföretag och värdepappersföretag i ett finansiellt konglomerat.

Utredaren ska också analysera och ta fram förslag till de anpassningar och ändringar i svensk lagstiftning som bedöms nödvändiga med anledning av det pågående arbetet inom EU med anledning av Europeiska kommissionens förslag [KOM (2011) 452] till Europaparlamentets och rådets förordning om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersbolag.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2012.

Bakgrund

Arbete inom Europeiska unionen

Den 20 juli 2011 presenterade Europeiska kommissionen (kommissionen) dels ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om behörighet att utöva verksamhet i kredit-

institut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag samt om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/87/EG om extra tillsyn över kreditinstitut, försäkringsföretag och värdepappersföretag i ett finansiellt konglomerat [KOM (2011) 453], dels ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag [KOM (2011) 452]. Förslagen är ett led i kommissionens arbete med att skapa ett stabilare finansiellt system.

Finanskrisen år 2008 innebar att ett stort antal åtgärder vidtogs för att värna den finansiella stabiliteten. I G20-deklarationen från Pittsburgh, i september 2009, enades medlemsländerna på global nivå om åtgärder för att bl.a. förbättra banksystemen genom krav på mer kapital av bättre kvalitet. Som en följd härav presenterade Baselkommittén i december 2010 ett nytt förslag med globala regler för banker, den s.k. Basel III-överenskommelsen. Kommissionens förslag syftar bl.a. till att genomföra Basel III-överenskommelsen inom EU samt till att ytterligare harmonisera EU-rätten inom det finansiella området när det gäller regler om kapitaltäckning och stora exponeringar.

Finanskrisen tydliggjorde också att det fanns brister i den finansiella tillsynen inom EU. Samarbete och samordning mellan de nationella tillsynsmyndigheterna och i relation till centralbankerna uppvisade också stora brister. För att komma till rätta med dessa problem beslutade Europaparlamentet och rådet den 24 november 2010 – genom förordningar (EU nr 1093–1095/2010¹ – ESA-förordningarna) – ett europeiskt system för finansiell tillsyn (ESFS). Systemet består av tre europeiska tillsynsmyndigheter; Europeiska bankmyndigheten (EBA), Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten (Eiopa) och Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten (Esma). Vidare inrättades en europeisk systemrisknämnd (ESRB, se Europaparlamentets och rådets

¹ EUT L 331, 15.12.2010, s. 12 (Celex 320101R1093). EUT L 331, 15.12.2010, s. 48 (Celex 32010R1094). EUT L 331, 15.12.2010, s. 84 (Celex 32010R1095).

förordning EU nr 1092/2010²). Regler om ytterligare skärpning av tillsynsprocessen finns med i förslagen till direktiv och förordning.

Finanskrisen gav också upphov till aktiviteter från kommissionens sida när det gäller frågor om bolagsstyrning. Mot bakgrund av den s.k. Larosièrerapporten³, som pekat ut problem med överdrivet risktagande och kortsiktigt agerande, inledde kommissionen en bredare utvärderingsansats gällande befintlig praxis för bolagsstyrning i finansiella institut. Kommissionen presenterade i juni 2010 en s.k. grönbok, som innehöll tankar och förslag till bestämmelser när det gäller frågor om bolagsstyrning i finansiella institut och ersättnings-system. Ansatsen motiverades med att även om brister och svagheter i bolagsstyrning inte i sig själva utgjorde de huvudsakliga orsakerna till finanskrisen har det i efterhand konstaterats att effektiva, väl genomförda och efterlevda kontrollsystem kunde ha begränsat de värsta skadliga verkningarna. Regler om bolagsstyrning finns med i förslagen till direktiv och förordning.

Det råder för närvarande stora skillnader mellan medlemsstaternas nationella regelverk inom EU när det gäller sanktioner för kreditinstitut och värdepappersbolag vid olika överträdelser. De behöriga myndigheterna behöver, utöver sina tillsynsbefogenheter, sanktionsbefogenheter som är effektiva, proportionella och avskräckande. I syfte att harmonisera regelverket inom EU innehåller kommissionens förslag också bestämmelser som rör administrativa sanktioner.

Kommissionens förslag innebär att Europaparlamentets och rådet direktiv 2006/48/EG av den 14 juni 2006 om rätten att starta och driva verksamhet i kreditinstitut⁴ samt Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/49/EG av den 14 juni

² EUT L 331, 15.12.2010, s. 1 (Celex 32010R1092).

³ Larosièregruppen var en högnivågrupp som tillsattes av kommissionen i oktober 2008 för att mer ingående analysera finanskrisens bakgrund och orsaker. Gruppen avrapporterade i februari 2009 och lämnade då ett antal åtgärdsrekommendationer.

⁴ EUT L 177, 30.6.2006, s. 1 (Celex 32006L0048).

2006 om kapitalkrav för värdepappersföretag och kreditinstitut⁵ ersätts och omarbetas till en ny förordning och ett nytt direktiv. De nu gällande direktiven kommer därmed att upphöra att gälla vid ikraftträdandet av förordningen och det nya direktivet. Materiellt innebär förslagen bl.a. att reglerna om kapitalbas, kapitalkrav och riskhantering ändras. Det införs också bestämmelser om bolagsstyrning, administrativa sanktioner, den oviktade skuldsättningsgraden och likviditet.

Förhandlingar rörande förslagen till direktiv och förordning har förts i Europeiska unionens råd (rådet) sedan hösten 2011. Rådet förväntas anta en s.k. allmän inriktning under våren 2012, varefter förhandlingar kan inledas med Europaparlamentet. Förhoppningen är att rådet och Europaparlamentet kan anta förslagen i juli 2012.

Gällande svensk reglering

Till grund för det nuvarande svenska regelverket om kapitaltäckning och stora exponeringar för kreditinstitut och värdepapperbolag ligger ett flertal EU-direktiv.

Direktiven 2006/48/EG och 2006/49/EG har genomförts i svensk rätt på det sätt som framgår av propositionen Nya kapitaltäckningsregler (prop. 2006/07:5). Regleringen består av en ramlagstiftning och innehåller omfattande bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela kompletterande föreskrifter.

I propositionen Ändrade kapitaltäckningsregler (prop. 2010/11:110) anges hur följande EU-direktiv har genomförts i svensk rätt:

- Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/83/EG av den 27 juli 2009 om ändringar av vissa bilagor till Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/48/EG med avseende på tekniska bestämmelser om riskhantering⁶,
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/111/EG av den 16 september 2009 om ändring av direktiven 2006/48/EG, 2006/49/EG och 2007/64/EG vad gäller

⁵ EUT L 177, 30.6.2006, s. 1 (Celex 32006L0049).

⁶ EUT L 196, 28.07.2009, s. 14 (Celex 32009L0083).

banker anslutna till centrala kreditinstitut, vissa frågor som gäller kapitalbasen, stora exponeringar, tillsynsrutiner och krishantering⁷ och

- Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/76/EU av den 24 november 2010 om ändring av direktiv 2006/48/EG och 2006/49/EG vad gäller kapitalkrav för handelslager, värdepapperisering och samlad tillsynsbedömning av ersättningspolitik⁸.

Övergripande bestämmelser om rätten att starta och driva verksamhet i kreditinstitut och värdepappersbolag finns i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse och lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden. Regleringen för kapitaltäckning och stora exponeringar finns i lagen (2006:1371) om kapitaltäckning och stora exponeringar, lagen (2006:1372) om införande av kapitaltäckningslagen samt förordningen (2006:1533) om kapitaltäckning och stora exponeringar.

Bestämmelser som rör administrativa sanktioner finns i ett flertal lagar med rörelseregler för finansiella företag. Sanktionsbestämmelserna är likartat utformade för olika typer av finansiella företag, som t.ex. för kreditinstitut och värdepappersbolag i lagen om bank- och finansieringsrörelse respektive lagen om värdepappersmarknaden.

Frågor avseende bolagsstyrning i svenska börsbolag regleras av en kombination av dels lagstadgade regler, dels självreglering framtagna av näringslivet. Aktiebolagslagen (2005:551) gäller för samtliga aktiebolag men kompletteras också av Svensk kod för bolagsstyrning samt det regelverk i form av noteringskrav och noteringsavtal som gäller för den reglerade marknad på vilken bolagets aktier är upptagna till handel. Dessutom finns Aktiemarknadsnämndens uttalanden om god sed på den svenska aktiemarknaden. I lagen (1987:1245) om styrelserepresentation för de privatanställda finns regler om arbetstagarnas rätt att utse arbetstagarrepresentanter i styrelsen.

⁷ EUT L 302, 17.11.2009, s. 97 (Celex 32009L0111).

⁸ EUT L 329, 14.12.2010, s. 3 (Celex 32010L0076).

Övergripande bestämmelser för kreditinstitut och värdepappersbolag när det gäller bolagsstämma, styrelse, bolagets ledning, ägarprövning, krav på riskhantering och kontroll m.m. finns i lagen om bank- och finansieringsrörelse, lagen (1995:1570) om medlemsbanker, sparbankslagen (1987:619), lagen om värdepappersmarknaden och lagen (2004:46) om investeringsfonder.

Förslaget till förordning

Förordningen specificerar de krav som ställs upp för kreditinstitutens och värdepappersbolagens kapitaltäckning, stora exponeringar, offentliggörande av information, oviktade skuldsättningsgrad och likviditet. Förordningen blir direkt gällande i medlemsstaterna när den träder i kraft. Innehållet i förslaget är till viss del detsamma som i de tidigare angivna direktiven. Genom att sammanföra bestämmelserna i en förordning harmoniseras dock regelverket ytterligare.

Bestämmelserna om kapitaltäckning specificerar hur mycket kapital som kreditinstitut och värdepappersbolag ska ha för att täcka riskerna i sin verksamhet. Dessa är i huvudsak risker för förlust i samband med utlåning (kreditrisker), marknadsrisker och operativa risker. Marknadsrisker härrör från förändringar i marknadspriser, såsom räntor, aktiekurser, råvarupriser och valutakurser. Operativa risker omfattar alltifrån felräkningar i institutens kassor till ovanliga händelser som kan få stora konsekvenser för verksamheten, såsom t.ex. längre strömavbrott eller terroristhandlingar.

I regelverket specificeras vilken typ av kapital som ska täcka riskerna. Kapitalet delas in i två delar: primärt kapital och supplementärt kapital. Primärt kapital består främst av kärnprimärkapital som är eget kapital, dvs. aktiekapital och ackumulerade icke utdelade vinster. Detta utgör det mest förlustabsorberande kapitalet och anses därför ur kapitaltäckningssynpunkt vara av högre kvalitet än övrigt kapital. Härutöver utgörs primärt kapital av s.k. primärkapitaltillskott. Supplementärt kapital utgörs i huvudsak av förlagslån, vissa

reserver och annat kapitaltillskott som tillsynsmyndigheten har godkänt.

Kapitalkraven är riskvägda, dvs. olika tillgångar tilldelas riskvikter som är knutna till risken i den aktuella exponeringen.

Förslaget till förordning innehåller vidare ett rapporteringskrav avseende ett icke riskvägt skuldsättningsskrav. Detta mått ska beräknas utan att någon hänsyn tas till vilken riskprofil ett kreditinstitut eller värdepappersbolag har på sina tillgångar. Dessutom ställs det upp ett kvantitativt rapporteringskrav på kreditinstitutens och värdepappersbolagens likviditetsbuffert.

Reglerna om stora exponeringar sätter gränser för kreditinstitutens och värdepappersbolagens exponeringar mot en enskild kund eller en grupp av kunder med inbördes anknytning. En alltför stor koncentration av exponeringar gentemot en enskild kund eller en grupp av kunder med inbördes anknytning kan innebära en oacceptabelt hög risk för förluster av den storleken att institutet riskerar att fallera.

Förslaget till direktiv

I förslaget till ett nytt direktiv finns bl.a. regler om villkoren för att få utöva verksamhet i ett kreditinstitut, om etableringsfrihet inom EU samt om förhållandet till tredje land. Förslaget innehåller också regler som rör tillsynen av kreditinstitut och värdepappersbolag, bl.a. om sanktioner och bolagsstyrning. Direktivförslaget innehåller också regler om s.k. kapitalbuffertar.

Även om direktivet är nytt så är merparten av reglerna oförändrade i förhållande till gällande rätt. De regler som föreslås avseende sanktioner, bolagsstyrning, begränsningar i användandet av externa kreditvärderingar samt kapitalbuffertar är dock helt nya.

Den föreslagna regleringen innehåller följande huvuddrag.

Tillsyn

Det finns i gällande EU-rätt regler som fastställer vilken tillsyn som behörig myndighet (i Sverige är Finansinspektionen behörig myndighet) ska utöva över kreditinstitut och värde-

pappersbolag. Med anledning av att det införs nya regler i såväl direktivet som förordningen, bl.a. avseende likviditetskrav och kapitalbuffertar, så anpassas tillsynsreglerna till dessa nya inslag. Behörig myndighet får också i viss utsträckning utökade befogenheter.

Sanktioner

För att stärka och harmonisera lagstiftningen inom EU på sanktionsområdet föreslås en minimireglering. Denna reglering omfattar bl.a. s.k. administrativa sanktioner, bestämmelser om ansvar för såväl juridiska som fysiska personer, regler avseende publicering och offentliggörande av beslut samt regler för att främja rapportering och tips om överträdelser. Därtill anges vissa materiella kriterier som bör beaktas vid nationella beslut om sanktioner samt den modell för beräkning av avgifternas storlek som bör användas i fråga om de administrativa ekonomiska sanktionerna.

Bolagsstyrning

Reglerna om bolagsstyrning syftar till att åtgärda de svagheter som uppdagades till följd av den finansiella krisen. En reglering föreslås såväl i direktivet som i förordningen. Reglerna ska säkerställa en effektiv och förstärkt riskstyrning samt motverka ett överdrivet risktagande i enskilda kreditinstitut och värdepappersbolag. För att uppnå dessa målsättningar inriktas åtgärderna mot tre huvudsakliga mål, nämligen ökad effektivitet i styrelsernas risktillsyn, högre status för riskhanteringsfunktionen och säkerställande av en effektiv övervakning av riskstyrningen.

Kapitalbuffertar

Genom Basel III-överenskommelsen introducerades s.k. kapitalbuffertar. Det finns i nu gällande regelverk inte några bestämmelser om kapitalbuffertar. För att genomföra Basel III i denna del föreslås därför i direktivet att två nya kapitalbuffertar

ska införas: en kapitalkonserveringsbuffert och en kontracyklisk buffert.

Den första bufferten – kapitalkonserveringsbufferten – ska hållas i form av kärnprimärkapital och bestå av 2,5 procent av riskvägda tillgångar. Om ett kreditinstitut eller ett värdepappersbolag inte lyckas uppfylla kraven på att hålla en kapitalkonserveringsbuffert, medför detta begränsningar i institutets möjligheter att dela ut vinster till ägarna eller att betala ut bonus till de anställda.

Den kontracykliska bufferten avser att under goda tider dämpa en alltför snabb kreditexpansion i ett land. Denna buffert ska bestämmas av en utsedd myndighet och fastställas på nationell nivå, vilket innebär att nivån kommer att variera över tiden och mellan medlemsstaterna. Kapitaltäckningskravet kommer således att variera för olika kreditinstitut och värdepappersbolag beroende på vilken geografisk exponering de har. Bufferten ska hållas i form av kärnprimärkapital.

Uppdraget

Det finns behov av att analysera och överväga ett antal frågor med anledning av kommissionens förslag till en ny förordning och ett nytt direktiv. En särskild utredare bör få i uppdrag att göra detta.

Utredaren ska analysera vilka ändringar av den svenska lagstiftningen som behövs för att anpassa den till de regler som föreslås i förordningen och utarbeta nödvändiga lagförslag. Utredaren ska vidare analysera och utarbeta nödvändiga lagförslag för att genomföra de regler som föreslås i direktivet. I förslaget om genomförande ska utredaren också beakta de arbetsrättsliga frågor som aktualiseras. Utredaren ska följa de förhandlingar rörande förslaget till förordning och förslaget till direktiv som pågår inom EU och i sitt förslag utgå från det innehåll dessa rättsakter får när de har antagits av Europaparlamentet och rådet.

Utredaren ska också analysera och överväga om det finns behov av att införa ett särskilt förfarande för handläggning av

sanktionsärenden, och om så bedöms vara fallet utarbeta förslag till hur ett sådant förfarande ska utformas.

Utredaren ska även analysera vilken behörig myndighet som bör ges uppdraget att vara den utsedda myndigheten att på nationell nivå fastställa den kontracykliska bufferten.

Konsekvensbeskrivningar

Utredningen ska utifrån de regler som föreslås lämna en redovisning av de konsekvenser och kostnader som uppstår för den enskilde, kreditinstitut, värdepappersbolag, övriga företag samt Finansinspektionen, domstolarna och staten i övrigt. I det sammanhanget ska 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) tillämpas för att ange kostnadsberäkningen och andra konsekvensbeskrivningar. I uppdraget ingår att särskild hänsyn till dessa och övriga konsekvenser ska tas redan vid utformningen av förslagen.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i sitt arbete samråda med berörda myndigheter och organisationer som har relevans för utredningsuppdraget, samt även samråda med berörda utredningar, såsom Finanskriskommittén (Fi2011:02).

Utredaren ska också beakta det lagstiftningsarbete om högre kapitaltäckningskrav som pågår inom Finansdepartementet.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2012. Tidpunkten kan behöva justeras beroende på de pågående förhandlingarna inom EU.

(Finansdepartementet)