



Ändring av förordningen om kreditvärderingsinstitut

Finansdepartementet

2010-06-29

Dokumentbeteckning

KOM (2010) 289

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1060/2009 om kreditvärderingsinstitut

Sammanfattning

Förordningsförslaget innebär att den nya europeiska tillsynsmyndigheten Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten (ESMA) får ansvaret för tillsynen över registrerade kreditvärderingsinstitut inom EU. Det föreslås att ESMA ska besluta om registrering och certifiering, genomföra utredningar och vidta tillsynsåtgärder. ESMA föreslås få befogenhet att t.ex. begära in upplysningar och handlingar, genomföra kontroller på plats och höra berörda personer. ESMA ska också kunna föreslå att kommissionen beslutar om vite eller böter.

Enligt förslaget ska emittenter av strukturerade finansiella instrument, t.ex. kreditinstitut, banker och värdepappersföretag, lämna uppgifter till intresserade kreditvärderingsinstitut för att dessa på eget initiativ ska kunna utfärda kreditbetyg. Detta förutsätter dock att kreditvärderingsinstituten uppfyller särskilda krav.

Därutöver föreslås att alternativa investeringsfonder ska tillföras den grupp av företag och institut som i rättsligt reglerade sammanhang endast ska få använda kreditbetyg från särskilt registrerade kreditvärderingsinstitut som är etablerade inom unionen.¹

Regeringen välkomnar förslaget, som innebär en centraliserad tillsyn över kreditvärderingsinstituten.

¹ Se Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1060/2009 om kreditvärderingsinstitut, EUT L 302, 17.11.2009, s. 1 (Celex 32009R1060).

1.1 Ärendets bakgrund

Med anledning av de brister som framträdde under finanskrisen pågår det ett arbete inom EU med omfattande reformer av tillsynsstrukturen. Det har föreslagits att ett EU-system för finansiell tillsyn ska inrättas, bestående av ett nätverk av nationella finansiella tillsynsmyndigheter som samarbetar med nya europeiska tillsynsmyndigheter (Europeiska bankmyndigheten, Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten och Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten). Det har i samband härmed framförts att kreditvärderingsinstituten borde stå under tillsyn på EU-nivå.

Kreditvärderingsinstituten står för närvarande under tillsyn av nationella tillsynsmyndigheter som samarbetar i olika tillsynskollegier.² Detta har redan från början ansetts vara en tillfällig lösning och kommissionen har uppmanats att föreslå ändringar.³ Det nu aktuella förslaget antogs av kommissionen den 2 juni 2010.

1.2 Förslagets innehåll

Förordningsförslaget innebär framför allt att tillsynen över registrerade kreditvärderingsinstitut flyttas över till den nya europeiska tillsynsmyndigheten Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten (ESMA). Det föreslås att ESMA ska besluta om registrering och certifiering, genomföra utredningar och vidta tillsynsåtgärder. Förslaget innehåller bestämmelser om vilka befogenheter ESMA ska tilldelas, som t.ex. rätt att begära in upplysningar och handlingar, genomföra kontroller på plats och höra berörda personer. Det finns vidare bestämmelser om att kommissionen på ESMA:s begäran ska kunna besluta om vite och böter. ESMA föreslås få möjlighet att delegera särskilda tillsynsuppgifter, t.ex. en platsundersökning, till en behörig myndighet i en medlemsstat. Genom ändringarna vill kommissionen uppnå mer effektiva och ändamålsenliga processer för registrering och tillsyn.

De nationella tillsynsmyndigheterna behåller enligt förslaget tillsynsansvaret för hur kreditbetyg används i rättsligt reglerade sammanhang.

Det föreslås vidare att emittenter av strukturerade finansiella instrument, som t.ex. kreditinstitut, banker och värdepappersföretag, ska lämna uppgifter till intresserade kreditvärderingsinstitut för att dessa på eget initiativ ska kunna utfärda kreditbetyg. Detta förutsätter dock att kreditvärderingsinstituten uppfyller särskilda krav. Förslaget i denna del avser att motverka eventuella

² Se förordning (EG) nr 1060/2009 om kreditvärderingsinstitut.

³ Se artikel 39 och skäl 51 i förordning (EG) nr 1060/2009 om kreditvärderingsinstitut.

intressekonflikter som uppstår med anledning av att det oftast är emittenterna som betalar för värderingen av strukturerade finansiella instrument. Med den föreslagna regleringen vill kommissionen uppnå en större öppenhet och insyn liksom en ökad konkurrens mellan kreditvärderingsinstituten.

Därutöver föreslås att alternativa investeringsfonder ska tillföras den grupp av företag och institut som i rättsligt reglerade sammanhang endast ska få använda kreditbetyg från kreditvärderingsinstitut som är etablerade inom unionen och registrerade i enlighet med förordning (EG) nr 1060/2009 om kreditvärderingsinstitut.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förordning (EG) nr 1060/2009 om kreditvärderingsinstitut trädde i kraft den 7 december 2009 och började i huvudsak tillämpas samma dag. Finansinspektionen är utsedd till behörig myndighet i Sverige. För att anpassa svensk lagstiftning till förordningen har riksdagen beslutat att införa en ny lag om kreditvärderingsinstitut och en mindre ändring i lagen om handel med finansiella instrument.⁴

Ett antagande av den föreslagna ändringsförordningen får till följd att en justering av de svenska reglerna blir nödvändig.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Enligt artikel 19 i förslaget ska ESMA:s utgifter för registrering av och tillsyn över kreditvärderingsinstitut helt täckas av de avgifter som tas ut av kreditvärderingsinstituten. Typerna av avgifter, i vilka fall avgifter ska betalas, avgiftsbeloppens storlek och hur de ska betalas ska fastställas genom en delegerad akt från kommissionen som beräknas träda i kraft i början av 2012. Enligt kommissionens finansieringsöversikt ska resurser för den direkta tillsynen över kreditvärderingsinstituten under övergångsåret 2011 tillhandahållas av medlemsstaterna och genom bidrag från unionens budget enligt den andel som fastställs i förslaget till förordningen om en europeisk värdepappers- och marknadsmyndighet (unionen ska bidra med 40 procent och medlemsstaterna med 60 procent). Kreditvärderingsindustrin ska enligt kommissionen betala tillbaka kostnaderna för tillsynen under 2011 när den delegerade akten har trätt i kraft.

Förslaget påverkar således i viss mån unionens budget genom att unionen delvis ska bidra till ESMA:s budget. Denna kostnadsökning kommer dock att lindras av ESMA:s möjlighet att ta ut avgifter för registrering och tillsyn.

Förordningen kommer också att innebära vissa budgetära konsekvenser för Sverige. Enligt kommissionens är det dock främst fråga om bidrag till ESMA under en begränsad tidsperiod. Regeringen ska verka för att de ekonomiska

⁴ Prop. 2009/10:217, bet. 2009/10:FiU31, rskr. 2009/10:373.

konsekvenserna med anledning av förordningen begränsas i största möjliga mån och inriktningen är att de hanteras genom omprioriteringar inom berörd budgetrubrik på EU-budgeten. De eventuella ökade kostnader som uppstår till följd av förslaget ska finansieras i linje med de principer om neutralitet för statsbudgeten som slås fast i proposition (1994/95:40) om budgeteffekter av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen m.m.

Effekterna på svenska företags administrativa börda har ännu inte analyserats.

Kommissionen har utfört en konsekvensanalys av förslaget.⁵ Regeringen delar i huvudsak den bedömning som kommissionen har gjort.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar förslaget, som innebär en centraliserad tillsyn över kreditvärderingsinstitut. Regeringen är också positiv till lämpliga åtgärder som syftar till att öka transparensen och öka konkurrensen bland kreditvärderingsinstitut. För regeringen är det viktigt att ESMA får balanserade befogenheter och att omfattningen och följden av delegation av särskilda tillsynsuppgifter klargörs. Det är också viktigt att processerna hos ESMA och kommissionen är rättssäkra och respekterar grundläggande fri- och rättigheter.

Flera medlemsstater anser att det är viktigt att tillsynen snabbt flyttas över till ESMA. Regeringen menar dock att processen inte får gå så snabbt att kvaliteten på regleringen blir lidande. Det är också viktigt att säkerställa att ESMA har tillräckligt med resurser och en fungerande organisation när myndigheten tar över ansvaret för tillsynen.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaterna har gett uttryck för en principiellt positiv inställning till ändringsförslaget.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Någon inställning till förslaget från rådet eller Europaparlamentet finns ännu inte. I slutsatserna från Europeiska rådets möte i juni 2009 finns det angivet

⁵ Konsekvensanalys som åtföljer förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1060/2009 om kreditvärderingsinstitut, SEC(2010) 678 (EN) samt Sammanfattning av konsekvensanalysen som åtföljer förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1060/2009 om kreditvärderingsinstitut, SEK(2010) 679 (SV).

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Riksbanken, Finansinspektionen och andra intressenter har beretts möjlighet att lämna synpunkter på förslaget. Riksbanken här härvid meddelat att de ställer sig positiva till en centraliserad effektiv tillsyn över kreditvärderingsinstituten. Avsikten är att hålla referensgruppsmöten under hösten.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Som rättslig grund för förslaget har åberopats artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Bestämmelsen hänvisar till det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Det innebär att både rådets och parlamentets godkännande krävs för att rättsakten ska antas enligt artikel 294.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Enligt subsidiaritetsprincipen ska lagstiftningsåtgärder på gemenskapsnivå endast tillgripas när de eftersträlvade målen inte kan uppnås i tillräcklig utsträckning av medlemsstaterna på egen hand. Åtgärder ska vidare, enligt proportionalitetsprincipen, inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de eftersträlvade målen.

Enligt kommissionen är förslaget förenligt med både subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Kreditbetyg har en global karaktär och används inom hela EU. Kommissionen menar därför att det är ändamålsenligt att tillsynen över kreditvärderingsinstituten konsolideras.

Regeringen delar väsentligen kommissionens uppfattning. Det finns dock anledning att ytterligare analysera även enskilda bestämmelser utifrån nämnda principer. Detta gäller inte minst reglerna om ESMA:s befogenheter och sanktionsmöjligheter. Det bör vidare noteras att kommissionens förslag också innehåller regler som riktas till emittenter av strukturerade finansiella instrument, vilket är en utvidgning av den befintliga förordningens materiella tillämpningsområde. Kommissionen synes föreslå att ESMA även i dessa fall ska ansvara för tillsyn och sanktioner, dock utan att föra något resonemang utifrån principerna om subsidiaritet och proportionalitet. Regeringen ser i nuläget inte anledning att införa en central tillsyn på EU-nivå över andra typer av institut än kreditvärderingsinstitut, inte heller i det begränsade avseende som nu föreslås, och ifrågasätter därför förslaget i denna del.

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Ett möte har hittills ägt rum i rådets arbetsgrupp för finansiella tjänster. Det är ännu oklart när förslaget kan komma att behandlas på ministernivå.

4.2 Fackuttryck/termer

- Kreditvärderingsinstitut: en juridisk person vars verksamhet inbegriper yrkesmässigt utfärdande av kreditbetyg.
- Kreditbetyg: en bedömning av kreditvärdigheten hos en enhet, en skuld eller finansiell förpliktelse, räntebärande värdepapper, preferensaktier eller andra finansiella instrument, eller en emittent av en skuld eller en finansiell förpliktelse, räntebärande värdepapper, preferensaktier eller andra finansiella instrument, som genomförs med hjälp av ett etablerat och definierat rangordningssystem med olika betygskategorier.
- Rättsligt reglerade sammanhang: användning av kreditbetyg för det specifika ändamålet att följa en bestämmelse i unionslagstiftningen, såsom den genomförts i medlemsstaternas nationella lagstiftning.
- Strukturerat finansiellt instrument: ett finansiellt instrument eller andra tillgångar som skapats genom en värdepapperiseringstransaktion eller ett värdepapperiseringsprogram enligt artikel 4.36 i direktiv 2006/48/EG.