



Förordning om strukturreformer av kreditinstitut

Finansdepartementet

2014-03-05

Dokumentbeteckning

KOM(2014) 43

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om strukturella åtgärder för att förbättra motståndskraften hos EU:s kreditinstitut

Sammanfattning

Kommissionen presenterade den 29 januari 2014 ett förordningsförslag gällande strukturella reformer i den europeiska banksektorn. Förslaget innebär ett förbud för kreditinstitut som uppfyller vissa tröskelvärden att bedriva handel för egen räkning. Förslaget innebär även att den nationella tillsynsmyndigheten får granska valfritt kreditinstitut för att fastställa om kreditinstitutet bedriver omfattande spekulativ verksamhet med medel som omfattas av insättningsgarantin. Anser tillsynsmyndigheten att sådan verksamhet bedrivs måste denna verksamhet avyttras, avvecklas eller förläggas till en separat kapitaliserad legal enhet.

Regeringen anser det lämpligare att arbeta med åtgärder som kapitalkrav och ex post-separation. Regeringen anser dessutom att beslut om separation bör baseras på institutets risktagande och inte dess storlek.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Förslagen om strukturella reformer i den europeiska banksektorn ska ses mot bakgrund av den ekonomiska och finansiella krisen och de svagheter som har uppdragats i ett antal banker och syftar till att minska risken i det finansiella systemet inom EU. Förslaget ska komplettera tidigare lagstiftningsprojekt som har överenskommit eller presenterats inom ramen för EU, Baselkommittén eller i medlemsstaterna, med syfte att minska riskerna i det finansiella systemet inom EU.

Kommissionen utsåg år 2012 Finlands riksbankschef Erkki Liikanen som ordförande i en expertgrupp med uppdrag att undersöka möjliga reformer av banksektorn inom EU. Expertgruppens uppdrag var att undersöka om det finns ett behov av strukturella reformer i banksektorn inom EU och att utarbeta relevanta förslag, med målet att säkerställa banksystemets stabilitet och effektivitet.

Expertgruppens slutliga rapport presenterades den 2 oktober 2012. Under uppdragets utförande har gruppen organiserat utfrågningar av intressenter, bl.a. finansiella institut, institutens kunder, investerare, beslutsfattare samt akademiker. Den har även genomförts två konsultationer; en som påbörjades den 3 maj 2012 och en den 16 maj 2013 efter att expertgruppens rapport presenterats. Regeringen svarade på den andra konsultationen tillsammans med Finansinspektionen och Riksgälden (DNR: 2013/2606).

Kommissionens förslag till förordning presenterades den 29 januari 2014.

1.2 Förslagets innehåll

Förslaget innebär dels ett *förbud mot egenhandel*, dels en *möjlighet till separation av viss handelsverksamhet* för de kreditinstitut som omfattas av förordningen.

1.2.1 Förslagets omfattning

Förslaget är en förordning och kommer därför att bli direkt tillämplig i alla medlemsstater. Den kommer att tillämpas på kreditinstitut som uppfyller följande villkor:

- Kreditinstitut eller dess moderbolag inom EU, inklusive alla filialer och dotterbolag oavsett hemvist, som klassas som globalt

systemviktigt enligt artikel 131 fjärde kapitaltäckningsdirektivet¹;
eller

2014/43:FPM

- Kreditinstitut som under tre sammanhängande år haft totala tillgångar som uppgår till åtminstone 30 miljarder euro, samt
 - har handelsverksamhet som uppgår till åtminstone 70 miljarder euro eller 10 procent av dess totala tillgångar.

Det andra villkoret gäller alla kreditinstitut inom EU förutom dotterbolag till moderbolag utanför EU, samt filialer och dotterbolag till moderbolag inom EU vars verksamhet innefattar minst ett kreditinstitut inom EU, samt filialer till kreditinstitut inom EU som varken är moder- eller dotterbolag oavsett hemvist.

För svenskt vidkommande innebär villkoren ovan enligt en preliminär bedömning att de fyra svenska storbankerna kommer att omfattas av förslaget. Enbart Nordea klassas i dagsläget som globalt systemviktig enligt det första villkoret.

1.2.1.1 Undantag

Förordningen kommer inte att tillämpas på filialer inom EU till kreditinstitut belägna utanför EU, som lyder under lagstiftning som bedöms likvärdig, och inte heller på dotterbolag utanför EU till moderbolag inom EU där dotterbolagets hemvist i fråga lyder under lagstiftning som bedöms likvärdig.

Det görs även undantag för sådana organ som anges i artikel 2 (5) punkterna 2–23 fjärde kapitaltäckningsdirektivet (CRD 4), vilket för svenskt vidkommande innebär att Riksbanken, postgiroinstitut samt Svenska Skeppshypotekskassan inte omfattas.

Tillsynsmyndigheten har möjlighet att göra undantag från kraven på separation av viss handelsverksamhet för dotterbolag utanför EU till moderbolag inom EU om det finns en avvecklingsstrategi² som kommits överens mellan de relevanta myndigheterna, samt om strategin för dotterbolaget i fråga inte har negativ påverkan på den finansiella stabiliteten i medlemsstaten eller medlemsstaterna där gruppen har verksamhet.

1.2.2 Förbud mot egenhandel

Kreditinstitut som omfattas av förslaget kommer inte att få handla med egna eller lånade medel för egen vinning, med personal som anställts för just sådan handel. Tillhandahållande av marknadslikviditet, s.k. market making, anses inte vara egenhandel, men de båda aktiviteterna kan vara svåra att särskilja från varandra. Inte heller kommer det vara tillåtet att köpa eller

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och värdepappersföretag, om ändring av direktiv 2002/87/EG och om upphävande av direktiv 2006/48/EG och 2006/49/EG.

² Se fakta-PM om krishanteringsdirektivet, 2011/12:FPM165.

behålla andelar i alternativa investeringsfonder³ eller finansiella instrument kopplade till sådana med egna eller lånade medel; likaså förbjuds ägarskap i bolag som bedriver egenhandel eller äger andelar i alternativa investeringsfonder.

Det åligger institutets ledning att se till att förbudet efterföljs, och lönesättningspolicyn hos instituten ska göras på så sätt att den inte uppmuntrar eller belönar brott mot reglerna.

1.2.2.1 Undantag

Undantag från det generella förbudet mot egenhandel görs när tillgångarna i fråga är antingen medlemsstaters statspapper⁴ eller sådana som anges i artikel 117 punkt 2 och artikel 118 förordningen om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag (CRR)⁵, vilket motsvarar skuldebrev utgivna av internationella institutioner samt investerings- och utvecklingsbanker. Förbudet gäller inte heller när institutet förvaltar sitt egna kapital såsom del i en *cash management*-process⁶ och uteslutande innehar, förvärvar eller överlåter kontanter eller tillgångar som kan jämföras med kontanta medel.

Vidare täcker förbudet mot investeringar i alternativa investeringsfonder inte sådana fonder som är stängda och utan hävstång om dessa fonder är etablerade inom EU eller marknadsförs inom EU enligt artiklarna 35 och 40 direktivet om förvaltare av alternativa investeringsfonder⁷. Förbudet gäller inte heller riskkapitalfonder enligt artikel 3b förordningen om europeiska riskkapitalfonder⁸, fonder för socialt företagande enligt artikel 3b förordningen om europeiska fonder för socialt företagande⁹, samt alternativa investeringsfonder som godkänts som långsiktiga investeringsfonder enligt ej ännu publicerad förordning. Undantag gäller även för banken ska tillföra

³ Se fakta-PM om direktiv om förvaltare av alternativa investeringsfonder (AIFM), 2008/09:FPM130.

⁴ Kommissionen föreslås vidare anta delegerade akter om att jämföra statspapper från tredje land med medlemsstaters statspapper så att dessa inte heller omfattas av förbudet, så länge dessa länders tillsyn anses vara likvärdig eller bättre och så länge exponering mot dessa papper har en riskvikt på 0 % enligt artikel 115 CRR. Samma sak gäller skuldebrev från medlemsstaters regionala myndigheter med riskvikt på 0 % enligt ovan.

⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 av den 26 juni 2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av förordning (EU) nr 648/2012.

⁶ Definieras inte.

⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/61/EU av den 8 juni 2011 om förvaltare av alternativa investeringsfonder samt om ändring av direktiv 2003/41/EG och 2009/65/EG och förordningarna (EG) nr 1060/2009 och (EU) nr 1095/2010.

⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 345/2013 av den 17 april 2013 om europeiska riskkapitalfonder.

⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 346/2013 av den 17 april 2013 om europeiska fonder för socialt företagande.

marknadslividitet genom att agera marknadsgarant så länge 2014/43:FPM
tillsynsmyndigheten godkänt detta.

1.2.2.2 *Ikraftträdande*

Förbudet mot egenhandel föreslås träda i kraft 18 månader efter publicering.

1.2.3 **Möjligheten till separation av viss handelsverksamhet**

Tillsynsmyndigheten får befogenhet att dela på en bank om den anser att banken bedriver riskfylld handelsverksamhet. Sådan handelsverksamhet definieras som allt som *inte* är följande: Mottagande av insättningar, utlåning, leasing, betaltjänster¹⁰, utfärdande av resecheckar etc., penninghandel, förvaring och administration av säkerheter, kreditupplysningstjänster, bankfackstjänster och utgivande av elektroniska pengar. Motsatsvis framgår att markot making är sådan handelsverksamhet som, efter tillsynsmyndighetens bedömning enligt nedan, kan bli föremål för separation. Analogt med vad som gäller i förbudet mot egenhandel är handel med medlemsstaters statspapper¹¹ undantaget från definitionen av handelsverksamhet.

1.2.3.1 *Bedömningsprocessen*

Den nationella tillsynsmyndigheten ska göra en bedömning av de institut som omfattas av förordningen, med undantag för de institut som varken är moder- eller dotterbolag och som inte tar emot insättningar, för att avgöra huruvida de uppnår vissa tröskelvärden för risk. Tillsynsmyndigheternas handlingsfrihet kringskärs i denna uppgift dels av bindande tekniska standarder från den Europeiska banktillsynsmyndigheten (EBA), som föreskriver hur den kvantitativa bedömningen ska göras, dels genom en delegerad akt från kommissionen som kommer ange vilka tröskelvärden som gäller samt vilken värdepapperiseringsverksamhet som inte ska anses riskfylld. Tillsynsmyndigheten ska utföra denna typ av bedömning av berörda institut minst årligen.

Om tillsynsmyndigheten bedömer att tröskelvärdena uppnåtts och därför bedömer att det föreligger ett hot mot den finansiella stabiliteten, eller om myndigheten bedömer att tröskelvärdena visserligen inte uppnåtts men att den finansiella stabiliteten i alla fall hotas, ska den meddela banken och inom två månader, såvida banken inte inom denna tidsperiod övertygar myndigheten om att den bedömt fel, konsultera EBA och sedan besluta om separation. Beslutet ska därefter omprövas vart femte år. I beslutsgången för ett separationsbeslut ska tillsynsmyndigheten samarbeta med resolutionsmyndigheten som medlemsstaterna åläggs utse i införandet av krishanteringsdirektivet¹².

¹⁰ Såsom definieras i 2007/64/EC artikel 4.3.

¹¹ Samt samma som anges i fotnot 4.

Kärnkreditinstitutet ("the core credit institution"), dvs. den/de delar av gruppen som tar emot insättningar, får efter ett separationsbeslut endast bedriva handelsverksamhet för att förvalta sitt eget kapital, och måste visa för tillsynsmyndigheten vid eventuella derivataffärer¹³ att dessa bevisligen minskar institutets risk. Personalens löner ska inte ge incitament till att göra vinster på handelsverksamhet, utan ska i stället ge incitament till effektivitet i riskminskningen.

Som följd av ett separationsbeslut har kärnkreditinstitutet eller dess moderbolag sex månader på sig att presentera en separationsplan för tillsynsmyndigheten, som i sin tur har sex månader på sig att godta planen eller kräva ändringar i densamma.

Den/de delar av gruppen som avskiljs för att bedriva handelsverksamhet, *handelsdelen* ("the trading entity"), måste vara juridiskt, ekonomiskt och operationellt oberoende¹⁴ från kärnkreditinstitutet. Moderbolaget ska se till att kärnkreditinstitutet kan fortsätta verka i händelse av handelsdelens insolvens; det ska även se till att koncernen struktureras i två distinkta undergrupper där endast en innehåller kärnkreditinstitut, som i normalfallet inte får inneha kapital eller rösträtt i handelsdelarna. Ett kärnkreditinstitut får vidare inte exponera sig mot ett annat enskilt finansiellt institut med mer än motsvarande 25 % av eget kapital, och inte heller inneha sammanlagda exponeringar till finansiella institut som överstiger motsvarande 200 % av eget kapital¹⁵.

Med vissa tekniska undantag får handelsdelen inte ta emot insättningar som omfattas av insättningsgarantin eller erbjuda relaterade betaltjänster.

¹² Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/.../EU om inrättande av en ram för återhämtning och rekonstruktion av kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av rådets direktiv 82/891/EG och Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EG, 2012/30/EU och 2013/36/EU samt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1093/2010 och (EU) nr 648/2012. Se även fotnot 2.

¹³ Kommissionen föreslås återkomma med tre delegerad akter: en som definierar vilka ytterligare sorters derivat som likställs med dem som redan nämnts, en som gör detsamma när banken är säljaren, samt en som anger ett gränsvärde för den andel av bankens eget kapital som tillåts utgöras av derivat.

¹⁴ Detta uttrycks på olika sätt: de två instituten ger ut separata skuldebrev (och kärnkreditinstitutet får inte exponera sig mot gruppens andra del med mer än motsvarande 25 % av eget kapital), ger inte varandra fördelaktiga kontrakt, delar inte en majoritet av ledningsmedlemmar samt ska ha namn som gör att allmänheten kan förstå vilken del som är vilken.

¹⁵ Kommissionen föreslås återkomma med en delegerad akt som justerar den sista siffran om mått för att minska kreditrisken har vidtagits, samt med en som behandlar kreditriskhantering i relation till tidigare nämnda exponeringsgränsvärden mer generellt.

De medlemsstater som före den 29 januari 2014 hade antagit lagstiftning som är jämförbar med förordningen kan ansöka hos kommissionen om undantag från bestämmelserna om separation. Sverige hade inte någon sådan reglering på plats per den 29 januari 2014 och omfattas därför inte av detta undantag.

1.2.4 Administrativa sanktioner och åtgärder

Enligt förslaget är medlemsstaterna skyldiga att införa administrativa sanktioner och andra administrativa åtgärder som den behöriga myndigheten ska kunna påföra vid överträdelse av förbudet mot egenhandel eller manipulation av information som institutet ska lämna om sina handelsaktiviteter. Sanktionerna och åtgärderna ska kunna påföras en kreditinstitution och alla bolag i en koncern. När bestämmelserna är tillämpliga på en juridisk person ska sanktioner även kunna påföras styrelsemedlemmar, VD och andra fysiska personer som enligt nationell rätt är ansvariga för överträdelsen. Förslaget innehåller en uppräknning av åtgärder som den behöriga myndigheten ska kunna tillämpa. Den behöriga myndigheten ska normalt publicera beslutet att påföra administrativa sanktioner eller åtgärder.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

I svensk rätt är bankers handel för egen räkning inte närmare reglerad. Kommissionens förslag bedöms därför inte få några större konsekvenser för svenska författningar i denna del.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

En separation av riskfylld verksamhet bedöms ha små konsekvenser för den svenska statsbudgeten. Den stora förändringen med utökat mandat för tillsynsmyndigheterna kan påverka Finansinspektionens tillsynsroll och dess resursbehov. Sammantaget bedöms konsekvenserna för Finansinspektionens kostnader vara måttliga. Eventuella ekonomiska konsekvenser med anledning av förslaget ska hanteras inom för myndigheten befintliga budgetramar.

I sin konsekvensbedömning anser kommissionen att strukturreformen kan få vissa konsekvenser för realekonomin, bl.a. att kostnader för finansiella tjänster kan öka, men att dessa är små i förhållande till kostnaderna för att rädda en bank.

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen är positiv till förändringar som förstärker det finansiella systemet och den finansiella stabiliteten. Då få kriser uppstått i kreditinstituts tradingverksamhet anser regeringen dock att en separation av tradingverksamhet inte med säkerhet löser *too-big-to-fail*-problemet.

Vidare kan en ex ante-separation försvaga bankernas balansräkningar. Detta kan leda till oönskade effekter för den reala ekonomin genom t.ex. minskad tillgång till kapital eller finansiella riskverktyg för icke-finansiella företag samt till mindre diversifierade banker med minskad motståndskraft till kriser. En separation kan även påverka marknadslikviditeten i olika värdepapper, något som kan få stor effekt på mindre ekonomier såsom Sverige. Dessa motiveringar tas även upp av kommissionen i deras konsekvensbedömning.

Därför anser regeringen att det är lämpligare att arbeta med åtgärder som kapitalkrav och ex post-separation. Regeringen anser dessutom att beslut om separation bör baseras på institutets risktagande och inte dess storlek. Åtgärder såsom kapitalkrav och ex post-separation skulle vidare beröra även de banker som inte omfattas av de föreslagna gränserna som enligt förslaget fortfarande får bedriva egenhandel med insättningsgaranterade medel.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Övriga medlemsstaters ståndpunkter är inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

ECB är positiva till förbud mot egenhandel med insättningsgaranterade medel och anser att om man ska separerar bankerna bör tröskelvärdena inte bara utgå från redovisningsdata utan även ta den individuella bankens risktagande i beaktning.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

En konsultationsinbjudan har skickats ut till 25 respondenter som ännu inte kommit in med svar.

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden anges vara artikel 114.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Rådet beslutar med kvalificerad majoritet och Europaparlamentet är medbeslutande.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

I motiveringen till förordningsförslaget gör kommissionen bedömningen att det är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen. Kommissionen anför att enhetliga regler rörande bankernas struktur kommer ge en rad positiva resultat, samt att divergerande nationell lagstiftning på samma område skulle göra bankerna än mer komplexa och fragmenterade, vilket vidare skulle ha negativa effekter på den enhetliga regelboken (*Single Rule Book*), den gemensamma tillsynsmekanismen (SSM)¹⁶ och den gemensamma avvecklingsmekanismen (SRM)¹⁷. Emellertid medger kommissionen att det skulle bli kostsamt för medlemsstater som redan infört nationell lagstiftning som är likvärdig eller mer vittgående (*”super-equivalent”*) att anpassa sin lagstiftning till den föreslagna förordningen, och föreslår därför att dessa kan ansöka om undantag från tillämpningen såsom beskrivs i 1.2.3.3.

I proportionalitetsfrågan anför kommissionen att det skulle vara oproportionerligt för mindre banker att omfattas av förordningen och att dessa därför är undantagna, samt att tillsynsmyndighetens nya befogenheter att ta separationsbeslut såsom beskrivs i 1.2.3.1 också är proportionerliga eftersom dessa endast blir aktuella när banken överskrider vissa risknivåer.

Regeringen delar kommissionens bedömning att det framlagda förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Det grekiska ordförandeskapet har aviserat preliminärt att förhandlingar i rådsarbetsgrupp ska inledas under senare halvan av våren 2014. Europaparlamentet kommer med all sannolikhet inte att utse en rapportör förrän efter valet i maj 2014. Baserat på antagandet att förslaget ska vara

¹⁶ Se fakta-PM 2012/13:FPM10.

¹⁷ Se fakta-PM 2012/13:FPM148.

färdigförhandlat i juni 2015 föreslår kommissionen att förbudet mot egenhandel ska börja gälla den 1 januari 2017, samt att tillsynsmyndigheternas separationsbefogenheter ska börja gälla den 1 januari 2018.

2014/43:FPM

4.2 Fackuttryck/termer

Alternativa investeringsfonder: Ett företag för kollektiva investeringar, inbegripet dess delfonder, som i) tar emot kapital från ett antal investerare för att investera kapitalet i enlighet med en fastställd investeringspolicy till

förmån för dessa investerare, och ii) inte kräver tillstånd enligt artikel 5 i UCITS-direktivet (dvs. värdepappersfond).

Bindande teknisk standard (BTS): En rättsakt som preciserar olika delar i EU-rättslig lagstiftning i syfte att säkerställa harmonisering på ett visst rättsområde. En BTS ska vara teknisk och får inte innebära strategiska beslut eller policyval. Den tas fram av europeiska tillsynsmyndigheter, exempelvis EBA, och antas av kommissionen, varefter de blir rättsligt bindande och direkt tillämpliga i medlemsstaterna.

Globalt systemviktigt kreditinstitut (G-SIFI): Bank, försäkringsbolag eller annat finansiellt institut vars fallissemang kan utlösa en finansiell kris. FSB identifierar de institut som anses vara globalt systemviktiga.

Handel för egen räkning (egenhandel): Banken (kassor, enheter, divisioner eller individuella handlare) använder kapital eller lånade pengar för att ta positioner i transaktioner av finansiella instrument eller varor i syfte att göra egen vinst, utan samband med klientaktiviteter eller bankens neutralisering av risker.

Insättningsgaranti: Ett konsumentskydd för sparande på konto som innebär att staten garanterar insättningar upp till 100 000 euro per institut i banker, kreditmarknadsföretag och värdepappersbolag som har Finansinspektionens tillstånd att ta emot kunders pengar på konto.

Kreditinstitut: Ett företag vars verksamhet består i att från allmänheten ta emot insättningar eller andra återbetalbara medel och att bevilja krediter för egen räkning.

Kärnkreditinstitutet ("the core credit institution"): Kreditinstitut som åtminstone tar emot insättningar som kan omfattas av insättningsgarantin.

Marknadslikviditet: Enkelheten ett värdepapper kan köpas eller säljas på marknaden, kännetecknas av höga handelsvolymen. Tillgångar som med enkelhet kan köpas eller säljas är kallas likvida tillgångar.

Marknadsgarant (Market making): Ett finansiellt instituts åtagande att tillhandahålla marknadslikviditet på regelmässig och pågående basis, genom att vara villigt att både köpa och sälja finansiella instrument, utan att utsätta sig för betydande marknadsrisker.

Tillsynsmyndighet: Ansvarig myndighet för tillsyn av kreditinstitut. I Sverige har Finansinspektionen detta ansvar och för medlemsstater inom bankunionen kommer ECB att överta denna roll genom den gemensamma tillsynsmekanismen.

Risikapitalfonder: Ett företag eller ett enkelt bolag vars verksamhet huvudsakligen består i att förvärva, förvalta och avyttra andelar i företag om någon av andelarna är en andel i ett portföljföretag.

Värdepappersföretag: Juridisk person vars regelmässiga verksamhet eller rörelse består i att yrkesmässigt tillhandahålla en eller flera investeringstjänster till tredje part.