



Direktiv om finansiella konglomerat

Finansdepartementet

2010-09-21

Dokumentbeteckning

KOM (2010) 433

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiven 98/78/EG, 2002/87/EG och 2006/48/EG i fråga om extra tillsyn över finansiella enheter i ett finansiellt konglomerat

Sammanfattning

Syftet med konglomeratdirektivet är att utveckla bättre tillsynsformer för finansiella konglomerat för att därigenom bidra till bättre stabilitet på den europeiska marknaden. Tillsynen enligt konglomeratdirektivet avser att komplettera den tillsyn som sker enligt sektorsdirektiven, närmare bestämt kapitalkravsdirektiven (CRD) och, såvitt avser försäkringsområdet, bl.a. försäkringsgruppsdirektivet (IGD).

Den 16 augusti 2010 presenterade kommissionen, som en del i arbetet med att skapa ett sundare och säkrare finansiellt system och förhindra framtida finanskriser, ett förslag om ändring av konglomeratdirektivet, IGD och CRD. Föreslagna ändringar syftar till att förbättra tillsynen över finansiella konglomerat, bl.a. genom att ge medlemsstaterna bättre verktyg för att bedriva en ändamålsenlig tillsyn över konglomeraten. Förslaget innebär bl.a. att lagstiftningen om tillsyn blir mer robust i de fall som moderbolaget inom det finansiella konglomeratet utgörs av ett blandat finansiellt holdingföretag. Enligt förslaget ska ändringarna vara genomförda i medlemsstaterna senast den 30 april 2011 och tillämpas från den 1 juli 2011.

Regeringen ställer sig positiv till föreslagna ändringar.

1.1 Ärendets bakgrund

European Financial Conglomerat Committee (EFCC) enades den 28 april 2008 om att göra en översyn av konglomeratdirektivet. I juli 2009 enades EFCC om att översynen skulle delas in i två delar. Den första delen, tillika det nu aktuella förslaget, syftar främst till att åtgärda de mest akuta bristerna i befintlig lagtext som hindrar tillsynsmyndigheterna från att bedriva en effektiv tillsyn över finansiella konglomerat. Den andra delen avser att behandla frågor som rör beräkningsmetoder och jämförbarhet mellan definitioner av kapital samt tillsynens omfattning.

The Joint Committee on Financial Conglomerats (JCFC) inledde översynen genom inrättandet av en arbetsgrupp bestående av representanter från olika tillsynsmyndigheter. Kommissionens förslag till föreslagna ändringar i direktiven bygger till stora delar på resultaten från denna arbetsgrupp.

Direktivförslaget presenterades den 16 augusti 2010.

1.2 Förslagets innehåll

De förändringar i direktiven som kommissionen föreslår beskrivs övergripande i detta avsnitt.

1.2.1 Utfärdande av vägledning

Europeiska bankmyndigheten (EBA) och Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten (EIOPA) ska enligt förslaget gemensamt utfärda vägledningar för hur direktivets bestämmelser ska tillämpas. Vägledningar ska utfärdas för tillämpningen av bl.a. bestämmelserna om tillsyn över konglomeratets riskkoncentration, bestämmelserna om transaktioner inom det finansiella konglomeratet och bestämmelserna om rutiner för intern kontroll och metoder för riskhantering.

1.2.2 Kompletterande tillsyn över holdingföretag

Kommissionens förslag avseende blandade finansiella holdingföretag innebär att kommissionen åtgärdar en brist i nuvarande lagstiftning som leder till att tillsynen över ett finansiellt konglomerat inte kan utövas tillfredsställande om moderbolaget inom konglomeratet utgörs av ett blandat finansiellt holdingföretag. Orsaken är att vissa bestämmelser om grupp-tillsyn enligt sektorsdirektiven inte kan tillämpas om moderbolaget inom företagsgruppen är ett blandat finansiellt holdingföretag. Tillsyn på grupp-nivå kan i dessa fall endast bedrivas med stöd av konglomeratdirektivet, men tillsynen enligt detta direktiv är avsett att komplettera – och inte ersätta – tillsynen enligt sektorsdirektiven. Kommissionen föreslår därför vissa justeringar av IGD och CRD för att

åtgärda denna brist. Ändringarna innebär att tillämpningsområdet för vissa bestämmelser i sektorsdirektiven utvidgas så att de omfattar blandade finansiella holdingföretag.

2009/10:FPM119

1.2.3 Identifikationen av ett finansiellt konglomerat

Förslaget innehåller förändringar i konglomeratdirektivets bestämmelser som reglerar identifieringen av finansiellt konglomerat.

En förutsättning för att en företagsgrupp ska utgöra ett finansiellt konglomerat är att gruppens verksamhet inom olika finansiella sektorer är betydande. Direktivförslaget klargör att tillsynsmyndigheten vid bedömningen av om en företagsgrupp bedriver betydande verksamhet inom olika finansiella sektorer, ska beakta förvaltningsbolag (AMC). Ändringen syftar till en mer enhetlig tillämpning av bestämmelsen. Enligt förslaget ska bestämmelsen kompletteras med vägledningar för hur den ska tillämpas. Förslaget innefattar även en justering av beräkningsmetoderna på så sätt att den nuvarande möjligheten att i undantagsfall ersätta balansomslutningen med andra parametrar utökas så att även "tillgångar under förvaltning" (assets under management) kan ersätta balansomslutningen.

Enligt direktivförslaget ges tillsynsmyndigheterna utökade möjligheter att undanta företagsgrupper från den särskilda tillsynen enligt konglomeratdirektivet, om företagsgruppen inte utgör någon grupprisk. Det nya undantaget ska gälla för de mindre konglomeraten (i de fall balansomslutningen för den minsta finansiella sektorn i gruppen understiger 6 miljarder euro). Syftet med förslaget är att med beaktande av direktivets ändamål inte utöva tillsyn över företagsgrupper som inte utgör en risk för den finansiella stabiliteten. EBA och EIOPA föreslås gemensamt utfärda vägledningar för hur bestämmelsen ska tillämpas.

1.2.4 Ägarintressen

Kommissionen föreslår en ändring som gör det möjligt för tillsynsmyndigheterna att vid beräkningen av om en företagsgrupp uppnår åsatta gränsvärden enligt konglomeratdirektivet, undanta bolag som reglerade enheter har ägarintresse i. Möjligheten får användas om ägarintresset är den enda utlösande faktorn för att betrakta företagsgruppen som ett finansiellt konglomerat.

Bakgrunden till bestämmelsen är att ett moderbolag inte har rätt att ta del av företagsinformationen i sådana bolag och därför inte i enlighet med direktivets bestämmelser kan leverera efterfrågad information till tillsynsmyndigheten. Vidare föreslås att EBA och EIOPA gemensamt ska utfärda vägledningar för hur ägarintressen ska hanteras i olika situationer som detta problem kan uppstå.

Förslaget innebär vidare att konglomeratdirektivets definition av "relevant behörig tillsynsmyndighet" över ett finansiellt konglomerat preciseras. I den föreslagna definitionen begränsas relevant behörig myndighet till sådana tillsynsmyndigheter som utövar tillsyn över moderbolaget inom en sektor.

1.2.6 Tillåtna kapitalberäkningsmetoder

Kommissionen föreslår att en av de i konglomeratdirektivet gällande kapitalberäkningsmetoderna, "the book value/requirement deduction method" ska tas bort och inte längre betraktas som en tillåten kapitalberäkningsmetod. Avsikten är bl.a. att harmonisera direktivet med CRD och Solvens II.

1.2.7 Skyldighet för samordnaren att etablera en grupp av relevanta behöriga tillsynsmyndigheter

Direktivförslaget innebär att samordnaren av ett finansiellt konglomerat åläggs att etablera en grupp av relevanta behöriga tillsynsmyndigheter. Bestämmelsen syftar till att underlätta samarbetet mellan tillsynsmyndigheterna.

1.2.8 Nya definitioner i övrigt m.m.

Slutligen införs ändringar som innebär att definitionerna i direktiven uppdateras, bl.a. justeras konglomeratdirektivets nuvarande definitioner av "reglerad enhet" och "finansiell sektor" så att definitionerna innefattar återförsäkringsbolag.

Förslagen syftar till ökad tydlighet och till att skapa bättre överensstämmelse till övriga regleringar på området. Förslaget innehåller vidare vissa följändringar och redaktionella förändringar.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Kommissionens direktivförslag innebär kompletteringar och revideringar i lagen (2006:531) om särskild tillsyn över finansiella konglomerat.

Förslaget avseende blandade finansiella konglomerat kommer att inverka på den nya försäkringsrörelselagen¹ och lagen (2006:1371) om kapitaltäckning och stora exponeringar.

¹ Regeringen har i en lagrådsremiss den 1 juni 2010 föreslagit att den nuvarande försäkringsrörelselagen (1982:713) ska upphävas och ersättas av en ny försäkringsrörelselag. Den lagen föreslås träda i kraft den 1 april 2011.

Kommissionen har gjort bedömningen att förslaget inte får några budgetära konsekvenser för EU. Inte heller för svensk del bedöms förslaget få några budgetära konsekvenser.

Kommissionen har genomfört en konsekvensanalys.²

Mindre finansiella företagsgrupper som inte längre identifieras som finansiella konglomerat kan göra en kostnadsbesparing då de inte längre behöver rapportera i enlighet med konglomeratdirektivet. Detta gäller uppskattningsvis ca tio stycken finansiella grupper inom EU med tillgångar som uppskattningsvis uppgår till 69 miljarder euro. Företagsgrupper vars strukturer omfattar förvaltningsbolag kan däremot drabbas av ökade kostnader till följd av att de, när förslaget trätt i kraft, kan bli identifierade som finansiella konglomerat. Sverige har vid beräkningen av om gränsvärdena är uppfyllda, tillämpat en beräkningsmetod som redan inkluderar förvaltningsbolagen. Direktivförslaget i denna del kommer därför inte att innebära någon större administrativ förändring för Finansinspektionen och företag i Sverige. De stora finansiella konglomeraten inom EU kommer också uppnå konkurrensfördelar till följd av en mer effektiv riskhantering, ökad tillit och transparanta företagsgrupper.

Ändringarna såvitt avser identifikationen av ett finansiellt konglomerat innebär att tillsynsmyndigheterna kan bedriva en mer ändamålsenlig tillsyn, vilket effektiviserar tillsynsarbetet. Detta, liksom en mer strömlinjeutformad tillsyn av konglomeraten, bedöms få en positiv inverkan på den finansiella stabiliteten. Bättre verktyg för att förhindra att risker sprider sig och för att upptäcka eventuella hot mot den finansiella stabiliteten förväntas likaså bidra till den finansiella stabiliteten. Denna effekt förväntas även följa av att tillsynsmyndigheterna får bättre vägledning och verktyg för att lösa bl.a. de intressekonflikter som kan uppstå i företag som binds samman med ett konglomerat endast genom ägarintressen.

Genom en ökad tydlighet om att förvaltningsbolag ska beaktas vid identifikationen av huruvida en företagsgrupp utgör ett finansiellt konglomerat ges aktörerna på den finansiella marknaden mer likartade förutsättningar.

Klienter till finansiella företagsgrupper beräknas inte drabbas av annat än oväsentliga kostnader.

²http://ec.europa.eu/internal_market/financial-conglomerates/docs/com-2010-433_impact_assessment_en.pdf

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

De förslag som nu presenteras är av teknisk förbättringskaraktär och innebär att tillsynen över finansiella konglomerat blir mer robust och effektiv. Regeringen välkomnar därför kommissionens förslag om revidering av direktiven. Tiden för genomförande av direktiven är dock för kort eftersom genomförandet kräver lagändringar.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Flertalet medlemsstater har vid det förberedande arbetet ställt sig bakom kommissionens bedömning att det finns ett stort behov av att revidera befintliga direktiv.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Någon inställning från rådet eller Europaparlamentet finns ännu inte.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har skickats på konsultation till berörda aktörer, men dessa inkom inte med några synpunkter.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden utgörs av artikel 53.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Rådet beslutar med kvalificerad majoritet och Europaparlamentet är medbeslutande.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Subsidiaritetsprincipen regleras i artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen. Enligt denna ska unionen, på de områden där den inte har exklusiv befogenhet, vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar bättre kan uppnås på unionsnivå.

Kommissionen gör bedömningen att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Som skäl anges att målen för den planerade åtgärden, närmare bestämt förbättra tillsynen över de finansiella instituten i ett finansiella konglomerat, endast kan uppnås på EU-nivå. Kommissionen anför att endast EU-lagstiftning kan säkerställa att finansiella konglomerat verksamma i flera medlemsstater blir föremål för samma krav och tillsyn, vilket man i förevarande fall försöker se till genom att utforma tydligare bestämmelser och genom att korrigera sektorsdirektiven så att det inte längre föreligger oavsiktliga bristande möjligheter att utöva tillsyn. Enligt kommissionen går förslaget inte längre än vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträvade målet.

Regeringen instämmer i kommissionens bedömning att utkastet till lagstiftningsakt är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Direktivförslaget kommer att behandlas i rådsarbetsgrupp (The Working Party on Financial Service) under hösten 2010.

4.2 Fackuttryck/termer

AMC (Asset management company)/**förvaltningsbolag**: Definieras enligt artikel 2 (1) i direktiv 2009/65/EG³ som bolag vars regelmässiga verksamhet består i att förvalta fondföretag i form av värdepappersfonder eller investeringsfonder (fondföretags kollektiva fondförvaltning).

Blandat finansiellt holdingföretag: Ett moderföretag som inte utgör en reglerad enhet men som tillsammans med sina dotterföretag, varav minst en är en reglerad enhet med huvudkontor inom gemenskapen, och andra enheter, utgör ett finansiellt konglomerat.

Reglerad enhet: ett kreditinstitut, ett försäkringsföretag eller ett värdepappersföretag. Enligt det presenterade direktivförslaget ska definitionen utvidgas till att även omfatta återförsäkringsbolag.

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/65 om samordning av lagar och andra författningar som avser företag för kollektiva investeringar i överlåtbara värdepapper (fondföretag).

