Finansutskottets betänkande 1999/2000:FiU26

Moderniserade kapitaltäckningsregler m.m. (prop. 1999/2000:94)

1999/2000
FiU26

Sammanfattning

Utskottet behandlar i detta betänkande de i proposition 1999/2000:94 framlagda förslagen till ändringar i sekretesslagen (1980:100) och lagen (1994:2004) om kapitaltäckning och stora exponeringar för kreditinstitut och värdepappersbolag (kapitaltäckningslagen). Utskottet behandlar också en motion som väckts med anledning av propositionen.

I propositionen behandlas vissa frågor om kreditinstituts och värdepappersbolags kapitalkrav för risker i verksamheten enligt kapitaltäckningslagen. I propositionen lämnar regeringen förslag om införlivandet av tre nya EG-direktiv på kapitaltäckningsområdet. Direktivens bestämmelser föreslås i stor utsträckning genomföras genom bemyndiganden från regeringen till Finansinspektionen.

Utskottet tillstyrker regeringens förslag. Motionen avstyrks. Till betänkandet har fogats en reservation och ett särskilt yttrande.

Propositionen

I proposition 1999/2000:94 föreslås att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100),
2. lag om ändring i lagen (1994:2004) om kapitaltäckning och stora exponeringar för kreditinstitut och värdepappersbolag.

Propositionens lagförslag återfinns i *bilaga* till betänkandet.

Motionen

1999/2000:Fi11 av Gunnar Hökmark m.fl. (m) vari yrkas att riksdagen beslutar om sådan ändring att riskvikten för placeringar och fordringar för vilka annan AP-fond än Sjunde AP-fonden svarar skall sänkas från 20 % till 0 %.

Utskottet

Bakgrund

Den s.k. Baselkommittén (The Committee on Banking Supervision) har utarbetat rekommendationer om kapitaltäckning. EG har också i flera direktiv närmare reglerat kraven på kapitaltäckning i institut. Genom lagen (1994:2004) om kapitaltäckning och stora exponeringar för kreditinstitut och värdepappersbolag (kapitaltäckningslagen) har bestämmelserna om kapitaltäckning anpassats till EG-rätten och Baselöverenskommelsen. Lagen har karaktär av ramlagstiftning och innehåller centrala och övergripande bestämmelser om kapitaltäckning, stora exponeringar och tillsyn av finansiella företagsgrupper. Bestämmelserna kompletteras av föreskrifter från Finansinspektionen.

Genomförandet av direktiven

Propositionen

I propositionen lämnas bl.a. förslag rörande införlivandet av tre nya EG-direktiv på kapitaltäckningsområdet. Direktiven kännetecknas av detaljrikedom och teknisk komplexitet. Regeringen gör bedömningen att kapitaltäckningsreglerna är alltför detaljerade och behöver ändras alltför ofta för att det skall vara ändamålsenligt att de i sin helhet tas in i lag. Direktivens bestämmelser föreslås därför i stor utsträckning genomföras genom bemyndiganden från regeringen till Finansinspektionen. Det föreslagna genomförandet av direktiven förutsätter att det i kapitaltäckningslagen införs bemyndiganden som ger regeringen möjlighet att delegera föreskriftsrätt till Finansinspektionen. I propositionen anförs att föreskrifter om kapitaltäckning utgör ett medel för det allmänna att främja stabiliteten i finansiella företag och den finansiella sektorn och att föreskrifterna därför anses vara offentligrättsliga enligt 8 kap. 3 § regeringsformen (samma bedömning gjordes vid införandet av kapitaltäckningslagen, jfr prop. 1994/95:50 s. 285). Eftersom föreskrifter om kapitaltäckning avser näringsverksamhet kan riksdagen enligt 8 kap. 7 § regeringsformen genom föreskrifter i lag överlåta åt regeringen att genom förordningar meddela föreskrifter i ämnet. Enligt 8 kap. 11 § regeringsformen kan riksdagen, om den bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter i ett visst ämne, därvid medge att regeringen överlåter åt förvaltningsmyndighet att meddela bestämmelser, s.k. subdelegation. Mot denna bakgrund föreslår regeringen att det i kapitaltäckningslagen införs bemyndiganden som ger regeringen möjlighet att delegera föreskriftsrätt till Finansinspektionen. Det bör tydligt anges i vilken omfattning regeringen kan överlåta sin rätt att meddela föreskrifter till Finansinspektionen. De bestämmelser som tas in i kapitaltäckningslagen bör utformas som ramregler.

Finansutskottets ställningstagande

Utskottet delar regeringens bedömningar och tillstyrker regeringens förslag.

Propositionen

Enligt kapitaltäckningslagen skall i dag fordringar på staten åsättas riskvikten 0 % medan fordringar på AP-fonden skall åsättas riskvikten 20 %. I den av riksdagen nyligen antagna lagen om allmänna pensionsfonder anges att AP-fonderna är statliga myndigheter (prop. 1999/2000:46, bet. FiU19, rskr. 181). Regeringen anser därför att det från risksynpunkt inte är motiverat att tillämpa annan riskvikt än 0 % för AP-fonderna. I den promemoria som ligger till grund för lagstiftningsärendet föreslogs dock att riskvikten 20 % även fortsättningsvis skulle gälla för fordringar som Sjunde AP-fonden (nuvarande sjunde fondstyrelsen) svarar för. Detta motiverades i promemorian med att en sänkning av riskvikten till 0 % skulle kunna ge Sjunde AP-fonden en konkurrensfördel gentemot konkurrerande värdepappersinstitut.

I propositionen anför regeringen att vid bestämmandet av riskvikter och kapitalkrav måste utgångspunkten vara den risk som en viss typ av placering faktiskt innebär. Eftersom AP-fonderna är en del av staten är det inte motiverat att sätta riskvikten 20 % för fordringar på Sjunde AP-fonden. Därtill kommer att man kan förutse att Sjunde AP-fondens upplåning på marknaden torde bli mycket begränsad. Regeringen föreslår således att riskvikten för placeringar och fordringar för vilka en AP-fond svarar sänks från 20 % till 0 %.

Motionen

I *motion Fi11* av Gunnar Hökmark m.fl. (m) anförs att enligt riktlinjerna i pensionsreformen skall den statliga kapitalförvaltningen, dvs. Sjunde AP-fonden, verka på lika villkor och i full konkurrens med privata kapitalförvaltare. Om riskvikten för fordringar på Sjunde AP-fonden sänks till 0 % kommer Sjunde AP-fonden att få en konkurrensfördel gentemot övriga privata institut. Sjunde AP-fonden kommer förmodligen att kunna erhålla krediter till en lägre ränta än en privat förvaltare vars krediter för kreditgivaren är förknippade med kapitaltäckningskrav. Regeringens förslag står således i strid med riktlinjerna för pensionsreformen. Motionärerna anser därför att riskvikten för fordringar på Sjunde AP-fonden även i fortsättningen bör vara 20 %.

Finansutskottets ställningstagande

I propositionen föreslås bl.a. att riskvikten för placeringar och fordringar för vilka en AP-fond svarar sänks från 20 % till 0 %. Utskottet anser, i motsats till motionärerna, att utgångspunkten vid bestämmandet av riskvikter och kapitalkrav måste vara den risk som en viss typ av placering faktiskt innebär. Som framgått ovan är AP-fonderna en del av staten. Fordringar på staten åsätts riskvikten 0 %. Eftersom AP-fonderna är en del av staten anser utskottet att de, i likhet med andra delar av staten, bör åsättas riskvikten 0 %. Att sätta riskvikten 20 % för fordringar på Sjunde AP-fonden skulle endast medföra ökade kostnader för kreditgivarna. Utskottet anser således att fordringar

på Sjunde AP-fonden bör åsättas riskvikten 0 %. Med anledning av vad som anförs i motionen vill utskottet understryka att Sjunde AP-fondens uppgift är att förvalta de medel inom premiepensionssystemet som förs till Premiesparfonden och Premievalsfonden. Sjunde AP-fonden skall således förvalta premiepensionsmedel och fondens upplåning på marknaden torde därför bli mycket begränsad. Med det anförda tillstyrker utskottet regeringens förslag. Motion Fi11 (m) avstyrks.

Regeringens förslag i övrigt

Propositionen

När det gäller kapitalkravet för kreditrisk föreslår regeringen vissa kompletteringar av kapitaltäckningslagens riskviktningssystem. Det föreslås att regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Finansinspektionen skall kunna föreskriva en lägre riskvikt än 100 % om det är motiverat från risksynpunkt. Det innebär bl.a. att värdepapper vars värde är beroende av bostadskrediter kan åsättas samma riskvikt, 50 %, som krediter till bostäder.

Nuvarande kapitalkrav för marknadsrisker föreslås skärpt så att det även omfattar råvarutillgångar och positioner i råvaruderivat. Guld och positioner i guldderivat skall därvid behandlas enligt reglerna för valutarisk. Vidare skärps kapitalkraven för valutarisk på så sätt att kravet skall beräknas på hela valutaexponeringen.

Dessutom föreslås en möjlighet att under vissa förutsättningar överskrida gränserna för stora exponeringar i 5 kap. kapitaltäckningslagen. Det föreslås också att eviga och tidsbegränsade förlagslån skall kunna räknas in i kapitalbasen i den utsträckning regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Finansinspektionen föreskriver.

Utöver ändringarna i kapitaltäckningslagen föreslås ändringar i sekretesslagen (1980:100). Sekretess skall framdeles gälla även för uppgifter som Finansinspektionen erhåller enligt samarbetsavtal med andra utländska myndigheter än tillsynsmyndigheter och med utländska organ på det finansiella området.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2000.

Finansutskottets ställningstagande

Utskottet har inte något att erinra mot regeringens förslag i övrigt varför de tillstyrks.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *genomförandet av direktiven*

att riksdagen med bifall till proposition 1999/2000:94 i denna del godkänner vad utskottet anfört,

2. beträffande *fordringar på AP-fonderna*

att riksdagen med bifall till proposition 1999/2000:94 i denna del och med avslag på motion 1999/2000:Fi11 godkänner vad utskottet anfört,

res. (m, fp)

3. beträffande *regeringens förslag i övrigt*

att riksdagen med bifall till proposition 1999/2000:94 i denna del godkänner vad utskottet anfört,

4. beträffande *lagförslagen*

att riksdagen till följd av vad utskottet ovan anfört och hemställt och med bifall till proposition 1999/2000:94 i denna del antar de av regeringen framlagda förslagen till

dels lag om ändring i sekretesslagen (1980:100),

dels lag om ändring i lagen (1994:2004) om kapitaltäckning och stora exponeringar för kreditinstitut och värdepappersbolag.

Stockholm den 4 maj 2000

På finansutskottets vägnar

Jan Bergqvist

I beslutet har deltagit: Jan Bergqvist (s), Mats Odell (kd), Gunnar Hökmark (m), Bengt Silfverstrand (s), Lisbet Calner (s), Johan Lönnroth (v), Lennart Hedquist (m), Sonia Karlsson (s), Fredrik Reinfeldt (m), Carin Lundberg (s), Sven-Erik Österberg (s), Siv Holma (v), Per Landgren (kd), Matz Hammarström (mp), Lena Ek (c), Karin Pilsäter (fp) och Gunnar Axén (m).

Reservation

Fordringar på AP-fonderna (mom. 2) (m, fp)

Gunnar Hökmark (m), Lennart Hedquist (m), Fredrik Reinfeldt (m), Karin Pilsäter (fp) och Gunnar Axén (m) anser

dels att finansutskottets ställningstagande under rubriken *Fordringar på AP-fonderna* bort ha följande lydelse:

Enligt riktlinjerna i pensionsreformen skall den statliga kapitalförvaltningen, dvs. Sjunde AP-fonden, verka på lika villkor och i full konkurrens med privata kapitalförvaltare. Sjunde AP-fonden kommer att kunna erhålla krediter till en lägre ränta än en privat förvaltare vars krediter för kreditgivaren är förknippade med kapitaltäckningskrav. Regeringens förslag står således i strid med riktlinjerna för pensionsreformen. Utskottet anser med bifall till motion Fi11 (m) att riskvikten för fordringar på Sjunde AP-fonden även i fortsättningen bör vara 20 %. Riskvikten blir härigenom densamma som för övriga kapitalförvaltare. Propositionen avstyrks i denna del.

dels att utskottets hemställan under 2 bort ha följande lydelse:

2. beträffande *fordringar på AP-fonderna*

att riksdagen med bifall till motion 1999/2000:Fi11 och med avslag på proposition 1999/2000:94 i denna del godkänner vad utskottet anfört,

Särskilt yttrande

Fordringar på AP-fonderna (mom.2) (kd)

Mats Odell och Per Landgren (båda kd) anför:

I den av riksdagen nyligen antagna lagen om allmänna pensionsfonder stadgas att AP-fonderna är statliga myndigheter (prop. 1999/2000:46, bet. FiU19, rskr. 181). Sjunde AP-fonden är således en del av staten. Vi anser att det faktum att Sjunde AP-fonden är en del av staten ger fonden en konkurrensfördel gentemot övriga privata institut vid upptagande av krediter. Kapitaltäckningsreglerna kan inte användas som instrument för att ändra detta förhållande.

Propositionens lagförslag

1 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

2 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:2004) om kapitaltäckning och stora exponeringar för kreditinstitut och värdepappersbolag

Innehållsförteckning

Sammanfattning ... 1
Propositionen ... 1
Motionen ... 1
Utskottet ... 2
Bakgrund ... 2
Genomförandet av direktiven ... 2
Propositionen ... 2
Finansutskottets ställningstagande ... 2
Fordringar på AP-fonderna ... 3
Propositionen ... 3
Motionen ... 3
Finansutskottets ställningstagande ... 3
Regeringens förslag i övrigt ... 4
Propositionen ... 4
Finansutskottets ställningstagande ... 4
Hemställan ... 5
Reservation ... 6
Fordringar på AP-fonderna (mom. 2) (m, fp) ... 6
Särskilt yttrande ... 6
Fordringar på AP-fonderna (mom.2) (kd) ... 6

Bilaga
Propositionens lagförslag ... 7
1 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100) ... 7
2 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:2004) om kapitaltäckning och stora exponeringar för kreditinstitut och värdepappersbolag ... 10

Elanders Gotab, Stockholm 2000