



## Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till ändringar i tillsynsförordningen och kapitaltäckningsdirektivet

---

### Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen lämnar ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande i enlighet med 10 kap. 3 § riksdagsordningen. Utskottet anser att kommissionens förslag strider mot proportionalitetsprincipen.

Kommissionens ändringsförslag avseende pelare 2-bestämmelserna innebär bl.a. annat att pelare 2-kravet inte får ta höjd för system- eller makrotillsynsrisker, vilket i dag är tillåtet.

Utskottet anser att de föreslagna begränsningarna minskar medlemsstaternas flexibilitet att hantera identifierade system- och makrotillsynsrisker. En för låg nivå på ett instituts kapital i förhållande till de risker som institutet är exponerat mot eller utsätter det finansiella systemet för kan innebära stora konsekvenser för statsfinanserna och samhällsekonomin som helhet. Således måste en medlemsstat på nationell nivå ha möjlighet och rättighet att vidta de åtgärder som anses motiverade för att säkerställa den finansiella stabiliteten i landet. Utskottet vill understryka att medlemsstaternas möjlighet och rättighet att vidta eventuella ytterligare åtgärder i syfte att säkerställa den finansiella stabiliteten i respektive land måste värnas.

### *Prövade förslag*

Kommissionens förslag till ändring i förordning om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag, här kallad tillsynsförordningen (KOM(2016) 850) och kommissionens förslag till ändring i kapitaltäckningsdirektivet (KOM(2016) 854).

# Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut .....	3
Redogörelse för ärendet .....	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Förslagets huvudsakliga innehåll.....	4
Utskottets prövning.....	6
Prövning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna .....	6
Subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna i det aktuella ärendet .....	6
Utskottets ställningstagande .....	7
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över prövade förslag .....	9
<i>Bilaga 2</i>	
Motiverat yttrande från Sveriges riksdag .....	10

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## **Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till ändrade kapitaltäckningsregler (KOM(2016) 850 och KOM(2016) 854)**

Riksdagen beslutar att avge ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande med den lydelse som anges i bilaga 2.

Stockholm den 16 februari 2017

På finansutskottets vägnar

*Fredrik Olovsson*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Fredrik Olovsson (S), Monica Green (S), Maria Plass (M), Ingela Nylund Watz (S), Oscar Sjöstedt (SD), Jörgen Andersson (M), Hans Unander (S), Janine Alm Ericson (MP), Jan Ericson (M), Marie Granlund (S), Dennis Dioukarev (SD), Mats Persson (L), Ulla Andersson (V), Niklas Karlsson (S), Fredrik Schulte (M), Peter Helander (C) och Andreas Carlson (KD).

# Redogörelse för ärendet

## Ärendet och dess beredning

Den 23 november 2016 presenterade EU-kommissionen ett förslag till ändringar av regelverket om kapitaltäckning. Ändringarna avser dels förordningen om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag, fortsättningsvis benämnd tillsynsförordningen (KOM(2016) 850), dels kapitaltäckningsdirektivet (KOM(2016) 854).<sup>1</sup> De föreslagna ändringarna har presenterats som ett lagstiftningspaket med riskreducerande åtgärder för att stärka finanssektorn i EU. I detta lagstiftningspaket ingår även förslag till ändringar av krishanteringsdirektivet och förordningen om den gemensamma resolutionsmekanismen (SRM, Single resolution mechanism).

Kammaren hänvisade den 18 januari 2017 kommissionens förslag till ändringar i kapitaltäckningsdirektivet till finansutskottet. Den 30 januari 2017 hänvisade kammaren också förslaget om ändringar i tillsynsförordningen till finansutskottet. Då dessa båda ändringsförslag är nära sammanlänkade behandlas de här av utskottet i ett och samma utlåtande. Tidsfristen för att avge ett motiverat yttrande går ut den 15 mars 2017 för förslaget om ändringar i direktivet och den 24 mars 2017 för förslaget om ändringar i förordningen.

Den 22 december 2016 överlämnades en faktapromemoria (2016/17:FPM39) till riksdagen, av vilken regeringens preliminära bedömning av subsidiaritets- och proportionalitetsprincipernas tillämpning i de föreslagna rättsakterna framgår. I samband med utskottets sammanträde den 17 januari 2017 redogjorde finansmarknadsminister Per Bolund närmare för regeringens syn på förslagen.

Kapitaltäckningsdirektivet införlivades i svensk rätt i juni 2014 (prop. 2013/14:228, bet. 2013/14:FiU19, rskr. 2013/14:390). Samtidigt infördes vissa kompletterande nationella bestämmelser till tillsynsförordningen. I subsidiaritetsprövningen av förslagen till kapitaltäckningsdirektivet och tillsynsförordningen lämnade riksdagen motiverade yttranden, i enlighet med utskottets förslag (utl. 2011/12:FiU17, rskr. 2011/12:16 respektive utl. 2011/12:FiU29, rskr. 2011/12:111). Subsidiaritetsinvändningen gällde förslaget om tvingande grundläggande kapitalkrav som utskottet ansåg i stället borde utformas som minimikrav.

## Förslagets huvudsakliga innehåll

Finanskrisen föranledde ett stort antal insatser för att värna den finansiella stabiliteten. Exempelvis presenterade Baselkommittén i december 2010 ett

---

<sup>1</sup> I den svenska översättningen av de här aktuella KOM-dokumenterna används i stället för begreppen "kapitaltäckningsdirektivet" och "tillsynsförordningen" begreppen "kapitalkravsdirektivet" och "kapitalkravsförordningen".

förslag på nya krav för institut, den s.k. Basel 3-överenskommelsen. Kraven innebar bl.a. att instituten skulle ha mer kapital och större andel eget kapital samt att nya krav på institutens likviditet infördes. Syftet var att stärka det finansiella systemets motståndskraft och minska risken för framtida finanskriser. I EU har dessa överenskommelser främst genomförts genom regelverket om kapitaltäckning.

Kommissionens ändringsförslag innebär att det görs omarbetningar och kompletteringar av regelverket om kapitaltäckning, dvs. både i kapitaltäckningsdirektivet och i tillsynsförordningen.

Ändringsförslagen kan delas in i två delar. För det första kompletteras regelverken med reviderade och nya globala standarder. Baselkommittén har sedan Basel 3-överenskommelsen slöts 2010 tagit fram ett antal kompletterande standarder. En stor del av kommissionens förslag syftar till att införa dessa kompletterande standarder. Bland annat innebär förslaget att nya och reviderade regler införs för hur institut beräknar kapitalkravet för risker förknippade med handel i finansiella instrument, såsom aktier, obligationer och derivat. Därtill görs de nuvarande rapporteringskraven för bruttosoliditet och stabil nettofinansiering (Net Stable Funding Ratio, NSFR) om till bindande minimikrav. De nya reglerna baseras på globalt överenskomna standarder, men har i vissa avseenden justerats av kommissionen, bl.a. för att anpassa reglerna till förutsättningarna i EU.

Därutöver har kommissionen även sett över det befintliga regelverket i syfte att göra det mer effektivt och ändamålsenligt. Översynen är ett resultat av ett större arbete om de samlade effekterna på ekonomin av de senaste årens finansmarknadslagstiftning som kommissionen utfört inom ramen för kapitalmarknadsunionen. På detta område föreslår kommissionen bl.a. justeringar av regelverket i syfte att främja utlåning till små och medelstora företag och till infrastruktur. Kommissionen föreslår även ändringar i syfte att anpassa regelverket efter institutens storlek och komplexitet. Slutligen har kommissionen även sett över hur medlemsstaterna tillämpar den del av reglerna om kapitaltäckning som rör hur tillsynsmyndigheten (i Sverige Finansinspektionen) bedömer institutens risker och riskhantering, s.k. pelare 2. Ändringsförslagen för pelare 2-bestämmelserna innebär bl.a. att tillsynsmyndigheten inte får ta höjd för system- eller makrotillsynsrisker i pelare 2-kravet, vilket i dag är möjligt. Det s.k. bolånerisikovet är ett exempel på en sådan åtgärd som Finansinspektionen vidtagit inom ramen för pelare 2-kravet och som motiveras utifrån ett makrotillsynsriskperspektiv. Utöver detta föreslår kommissionen även tydligare regler kring besluten om kapitalkrav enligt pelare 2 och i vilken utsträckning som tillsynsmyndigheten ska kommunicera sin syn på den kapitalplaneringsbuffert som instituten ska hålla som ett extra skydd utöver kapitalkraven.

Tillämpningstidpunkten varierar något mellan de olika föreslagna delarna. Som huvudregel föreslås ändringarna träda i kraft från den 1 januari 2019. För några föreslås dock en gradvis infasning.

# Utskottets prövning

## Prövning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

Subsidiaritetsprincipen regleras i artikel 5.3 i fördraget om Europeiska unionen. Enligt artikeln 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.

Enligt Lissabonfördraget är det de nationella parlamenten som ska se till att subsidiaritetsprincipen följs. Riksdagen ska enligt 9 kap. 20 § riksdagsordningen pröva om ett utkast till lagstiftningsakt strider mot subsidiaritetsprincipen.

Utskottet kan begära att regeringen informerar utskottet om sin bedömning av subsidiaritetsprincipen i ett aktuellt förslag. Om minst fem av utskottets ledamöter anser att förslaget strider mot subsidiaritetsprincipen ska ett förslag till motiverat yttrande avges till kammaren, som sedan med sedvanliga majoritetsregler beslutar om ett motiverat yttrande ska avges till EU:s institutioner. Om utskottet (och högst fyra ledamöter har en annan uppfattning) anser att förslaget inte strider mot subsidiaritetsprincipen anmäler utskottet det i ett protokollsutdrag till kammaren.

Riksdagen har också möjlighet att pröva den s.k. proportionalitetsprincipen inom ramen för subsidiaritetsprövningen. Enligt denna princip ska unionens åtgärder till innehåll och form inte gå utöver vad som är nödvändigt för att nå målet med åtgärderna.

## Subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna i det aktuella ärendet

### **Kommissionens bedömning**

Kommissionen bedömer att ändringsförslagen står i överensstämmelse med proportionalitetsprincipen och subsidiaritetsprincipen. De mål som eftersträvas med de föreslagna åtgärderna syftar enligt kommissionen till att komplettera redan befintlig EU-lagstiftning och kan därför bättre uppnås på EU-nivå än genom olika nationella initiativ. Nationella åtgärder som syftar till att bl.a. stärka institutens bruttosoliditet, stärka deras stabila finansiering och skärpa kraven på kapital i handelslagret skulle inte vara lika effektiva när det gäller att uppnå finansiell stabilitet som EU-regler, med tanke på friheten att etablera sig och erbjuda tjänster i andra medlemsstater och omfattningen av de gränsöverskridande tillhandahållanden av tjänster, kapitalflöden och

marknadsintegration som detta ger upphov till. Nationella åtgärder kan tvärtom snedvrída konkurrensen och påverka kapitalflöden, menar kommissionen. Den anser att en ändring av tillsynsförordningen och kapitaltäckningsdirektivet är det bästa alternativet, eftersom man därmed kan göra rätt avvägning mellan harmonisering av regler och bevarande av nationell flexibilitet när så är nödvändigt, utan att inskränka det enhetliga regelverket.

Kommissionen anger vidare att proportionalitetsprincipen har utgjort en integrerad del av konsekvensbedömningen av förslaget. Alla de föreslagna alternativen på olika lagstiftningsområden har inte bara bedömts individuellt mot proportionalitetsprincipen, utan avsaknaden av proportionaliteten hos de befintliga reglerna har lagts fram som ett separat problem, och specifika alternativ har analyserats för att minska administrativa kostnader och efterlevnadskostnader för mindre institut.

### **Regeringens bedömning**

Regeringen ställer sig som utgångspunkt positiv till att regelverket om kapitaltäckning ses över och att de aktuella kraven på institutens kapital i stor utsträckning regleras på EU-nivå. Regeringen påpekar dock att ändringsförslagen innehåller bestämmelser som begränsar vilka risker som ett instituts kapitalbas ska täcka vid varje given tidpunkt. Begränsningarna minskar medlemsstaternas flexibilitet när det gäller att hantera identifierade system- och makrotillsynsrisker, och således får ändringsförslagen i vissa avseenden karaktären av fullharmoniserade regler. En för låg nivå på ett instituts kapital i förhållande till de risker som institutet är exponerat för eller utsätter det finansiella systemet för kan innebära stora konsekvenser för statsfinanserna och samhällsekonomin som helhet, framhåller regeringen. Således måste en medlemsstat på nationell nivå ha möjlighet och rättighet att vidta de åtgärder som anses motiverade för att säkerställa den finansiella stabiliteten i landet. Regeringen anser mot den bakgrunden att vissa av ändringsförslagen kan ifrågasättas utifrån proportionalitetsprincipen.

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet är i grunden positivt till det fortsatta arbetet med att stärka det finansiella systemet i EU och upprätthålla den finansiella stabiliteten.

Kommissionens ändringsförslag innehåller dock bestämmelser som begränsar vilka risker som ett instituts kapitalbas ska täcka vid varje tidpunkt. Pelare 2 kompletterar de detaljreglerade kapitalkraven när det gäller både beräkningar och kvantitativa nivåer, dvs. minimikraven i pelare 1. Syftet med pelare 2 är att identifiera och bedöma även sådana risker som inte alls eller fullt ut fångas upp i minimikraven. Detta kan innebära att ytterligare krav, pelare 2-krav, läggs på de krav som räknas fram för pelare 1. Kommissionens ändringsförslag för pelare 2-bestämmelserna innebär bl.a. att pelare 2-kravet inte får ta höjd för system- eller makrotillsynsrisker, vilket i dag är tillåtet.

Utskottet anser i likhet med regeringen att de föreslagna begränsningarna minskar medlemsstaternas flexibilitet när det gäller att hantera identifierade system- och makrotillsynsrisker. Således får ändringsförslagen i vissa avseende karaktären av fullharmoniserade regler. En för låg nivå på ett instituts kapital i förhållande till de risker som institutet är exponerat för eller utsätter det finansiella systemet för kan innebära stora konsekvenser för statsfinanserna och samhällsekonomin som helhet. Således måste en medlemsstat på nationell nivå ha möjlighet och rättighet att vidta de åtgärder som anses motiverade för att säkerställa den finansiella stabiliteten i landet.

Utskottet vill understryka att medlemsstaternas möjlighet och rättighet att vidta eventuella ytterligare åtgärder i syfte att säkerställa den finansiella stabiliteten i respektive land måste värnas. Finanssektorns storlek i förhållande till ekonomin varierar mellan medlemsstaterna, och länderna kan också befinna sig i olika konjunkturfaser. Om en medlemsstat har en relativt stor finanssektor – som fallet är med Sverige – innebär det att medlemsstaten löper en potentiellt större risk för störningar i den finansiella stabiliteten i samband med oro på finansmarknaderna. Därför bör de behöriga nationella tillsynsmyndigheterna kunna ta höjd för system- och makrotillsynsrisk i kapitalkraven i tillräcklig utsträckning för att säkerställa den finansiella stabiliteten i landet. Att medlemsstaterna har möjlighet att ta höjd för system- eller makrotillsynsrisker i pelare 2-kravet är särskilt viktigt med tanke på att det är medlemsstaterna själva som får stå för de statsfinansiella och samhällsekonomiska kostnaderna om ett institut fallerar eller om det inträffar en finansiell kris.

Utskottet anser att kommissionens ändringsförslag, i den del som begränsar möjligheten att i pelare 2-kravet ta höjd för system- eller makrotillsynsrisker, strider mot proportionalitetsprincipen. Därmed föreslår utskottet att riksdagen avger ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande med den lydelse som anges i bilaga 2.



BILAGA 1

## Förteckning över prövade förslag

*(KOM(2016) 850) slutlig*

Kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 575/2013 vad gäller bruttosoliditetsgrad, stabil nettofinansieringskvot, krav för kapitalbas och kvalificerade skulder, motpartsrisk, marknadsrisk, exponeringar mot centrala motparter, exponeringar mot företag för kollektiva investeringar, stora exponeringar, rapporteringskrav och krav på offentliggörande av information samt om ändring av förordning (EU) nr 648/2012.

*(KOM(2016) 854) slutlig*

Kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2013/36/EU när det gäller undantagna enheter, finansiella holdingföretag, blandade finansiella holdingföretag, ersättning, tillsynsåtgärder och tillsynsbefogenheter och kapitalbevarande åtgärder.

BILAGA 2

## Motiverat yttrande från Sveriges riksdag

Riksdagen har granskat kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändringar i förordning om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag, här kallad tillsynsförordningen (KOM(2016) 850) och kommissionens förslag till ändring i kapitaltäckningsdirektivet (KOM(2016) 854).

Riksdagen är i grunden positiv till det fortsatta arbetet med att stärka det finansiella systemet i EU och upprätthålla den finansiella stabiliteten.

Kommissionens ändringsförslag innehåller dock bestämmelser som begränsar vilka risker som ett instituts kapitalbas ska täcka vid varje tidpunkt. Pelare 2 kompletterar de detaljreglerade kapitalkraven när det gäller både beräkningar och kvantitativa nivåer, dvs. minimikraven i pelare 1. Syftet med pelare 2 är att identifiera och bedöma även sådana risker som inte alls eller fullt ut fångas upp i minimikraven. Detta kan innebära att ytterligare krav, pelare 2-krav, läggs på de krav som räknas fram för pelare 1. Kommissionens ändringsförslag för pelare 2-bestämmelserna innebär bl.a. att pelare 2-kravet inte får ta höjd för system- eller makrotillsynsrisker, vilket i dag är tillåtet.

Riksdagen anser att de föreslagna begränsningarna minskar medlemsstaternas flexibilitet att hantera identifierade system- och makrotillsynsrisker. Således får ändringsförslagen i vissa avseende karaktären av fullharmoniserade regler. En för låg nivå på ett instituts kapital i förhållande till de risker som institutet är exponerat för eller utsätter det finansiella systemet för kan innebära stora konsekvenser för statsfinanserna och samhällsekonomin som helhet. Således måste en medlemsstat på nationell nivå ha möjlighet och rättighet att vidta de åtgärder som anses motiverade för att säkerställa den finansiella stabiliteten i landet.

Riksdagen vill understryka att medlemsstaternas möjlighet och rättighet att vidta eventuella ytterligare åtgärder i syfte att säkerställa den finansiella stabiliteten i respektive land måste värnas. Finanssektorns storlek i förhållande till ekonomin varierar mellan medlemsstaterna, och länderna kan också befinna sig i olika konjunkturfaser. Om en medlemsstat har en relativt stor finanssektor – som fallet är med Sverige – innebär det att medlemsstaten löper en potentiellt större risk för störningar i den finansiella stabiliteten i samband med oro på finansmarknaderna. Därför bör de behöriga nationella tillsynsmyndigheterna kunna ta höjd för system- och makrotillsynsrisk i kapitalkraven i tillräcklig utsträckning för att säkerställa den finansiella stabiliteten i landet. Att medlemsstaterna har möjlighet att ta höjd för system- eller makrotillsynsrisker i pelare 2-kravet är särskilt viktigt med tanke på att det är medlemsstaterna själva som får stå för de statsfinansiella och samhällsekonomiska kostnaderna om ett institut fallerar eller om det inträffar en finansiell kris.

Riksdagen anser att kommissionens ändringsförslag, i den del som begränsar möjligheten att i pelare 2-kravet ta höjd för system- eller makrotillsynsrisker, strider mot proportionalitetsprincipen.