



Subsidiaritetsprövning av förslag till förordning om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag

Sammanfattning

Utskottet prövar i detta utlåtande kommissionens förslag till förordning om kreditinstitut och värdepappersföretag¹ (KOM(2011) 452 slutlig). Enligt utskottets uppfattning är förslaget i sitt nuvarande skick inte förenligt med subsidiaritetsprincipen. Utskottet föreslår därför att riksdagen beslutar att lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande i enlighet med 10 kap. 6 § riksdagsordningen.

¹ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Förslagets huvudsakliga innehåll	4
Utskottets prövning	6
Inledning	6
Subsidiaritetsprincipens tillämpning i detta ärende	6
Utskottets ställningstagande	8
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	11
<i>Bilaga 2</i>	
Motiverat yttrande från Sveriges riksdag	12

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Subsidiaritetsprövning av förslag till förordning om kreditinstitut och värdepappersföretag

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

Stockholm den 13 december 2011

På finansutskottets vägnar

Anna Kinberg Batra

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Anna Kinberg Batra (M), Tommy Waidelich (S), Elisabeth Svantesson (M), Pia Nilsson (S), Göran Pettersson (M), Jörgen Hellman (S), Ann-Charlotte Hammar Johnsson (M), Maryam Yazdanfar (S), Carl B Hamilton (FP), Bo Bernhardsson (S), Per Åsling (C), Marie Nordén (S), Staffan Anger (M), Per Bolund (MP), Anders Sellström (KD), Johnny Skalin (SD) och Ulla Andersson (V).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Riksdagen har getts möjlighet att lämna ett motiverat yttrande över kommissionens förslag till förordning om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag. Kammaren hänvisade den 18 november 2011 kommissionens förslag till finansutskottet. Fristen för att lämna ett motiverat yttrande löper ut den 11 januari 2012.

Den 9 september 2011 överlämnades en faktapromemoria (2010/11: FPM148) till riksdagen. I den framgår regeringens preliminära bedömning av subsidiaritetsprincipens tillämpning i den föreslagna rättsakten. Förslaget från kommissionen består av ett direktiv och en förordning, vilka enligt kommissionen ska ses i ett sammanhang.

I samband med utskottets sammanträde den 11 oktober 2011 redogjorde statssekreterare Johanna Lybeck Lilja från Regeringskansliet närmare för regeringens bedömning av hur förslaget till förordning svarar mot subsidiaritetsprincipen.

Riksdagen beslutade den 19 oktober 2011 att lämna ett motiverat yttrande om förslaget till direktiv till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande (utl. 2011/12:FiU17).

Förslagets huvudsakliga innehåll

Finanskrisen har lett till ett stort antal insatser för att värna den finansiella stabiliteten. I G20-deklarationen från Pittsburgh, i september 2009, gjordes en överenskommelse på global nivå om åtgärder för att bl.a. förbättra kapitaliseringen av banksystemen. Under december 2010 kom sedan Baselkommittén med ett nytt förslag till regler för banker, den s.k. Basel 3-överenskommelsen. Inom ramen för den framtida europeiska tillsynsstrukturen enades Europeiska unionens råd i juni 2009 om att en enhetlig reglering av kreditinstitut och värdepappersbolag är av stor betydelse för den inre marknaden.

Även på området för bolagsstyrning gav finanskrisen upphov till aktiviteter från kommissionens sida. Som en del av åtgärderna för att stävja överdrivet risktagande och kortsiktigt tänkande avsåg kommissionen att genom en bredare ansats utvärdera och rapportera om befintlig praxis för bolagsstyrning i finansiella institut samt därefter lämna rekommendationer och i förekommande fall lagstiftningsförslag. Detta inleddes med att kommissionen den 2 juni 2010 presenterade en grönbok om bolagsstyrning i finansiella institut och ersättningssystem.

Kommissionen har som ett led i sitt arbete med att skapa ett stabilare finansiellt system föreslagit en rad ändringar av de gällande EU-reglerna för bl.a. kreditinstituts och värdepappersbolags kapitaltäckning, skuldsättningsgrad och likviditet. Dessutom innehåller förslaget delar som är inriktade på bolagsstyrningsfrågor och sanktioner. Förslaget, som kallas CRD 4 (Capital Requirements Directive 4), syftar till att införa den globala Basel 3-överenskommelsen och att harmonisera gällande kapitaltäckningsregler. Förslaget består av två delar: ett direktiv¹ och en förordning². Kommissionen anför att förordningen och direktivet utgör ett paket och att direktivet bör läsas i förening med förordningen. De två rättsakterna bör vidare, enligt kommissionen, tillsammans utgöra den rättsliga ram som styr bankverksamheterna och tillsynsreglerna för kreditinstitut och värdepappersföretag.

Direktivet och förordningen ersätter direktiv 2006/48/EG om rätten att starta och driva verksamhet i kreditinstitut och direktiv 2006/49/EG om kapitalkrav för värdepappersbolag och kreditinstitut.

¹ KOM(2011) 453 om rätten att driva verksamhet i kreditinstitut och tillsynen över kreditinstitut och värdepappersbolag.

² KOM(2011) 452 om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersbolag.

Utskottets prövning

Inledning

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.

Enligt Lissabonfördragets protokoll om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna ska Europeiska kommissionen, Europaparlamentet och rådet översända sina utkast till lagstiftningsakter till de nationella parlamenten för att dessa ska kunna ta ställning till om förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Riksdagen har i enlighet med 10 kap. 6 § riksdagsordningen att pröva om lagstiftningsakten strider mot den nyssnämnda principen.

Om det nationella parlamentet anser att förslaget inte är förenligt med den aktuella principen har det rätt att lämna ett s.k. motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande. Ett sådant yttrande ska lämnas inom åtta veckor från den dag då ett förslag finns på EU:s samtliga officiella språk.

Subsidiaritetsprincipens tillämpning i detta ärende

Kommissionens bedömning

I förslaget till förordning anför kommissionen följande när det gäller frågan om förslagets överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen:

I enlighet med principerna om subsidiaritet och proportionalitet som fastställs i artikel 5 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt kan målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning uppnås av medlemsstaterna och kan därför bättre tillgodoses på EU-nivå. Bestämmelserna går inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de uppställda målen. Endast genom EU-åtgärder kan man säkerställa att samma krav ställs på kreditinstitut och företag som är verksamma i mer än en medlemsstat och därmed skapa likvärdiga konkurrensvillkor, minska regelsystemens komplexitet, undvika obefogade kostnader för att uppfylla olika krav i samband med gränsöverskridande verksamhet, främja ytterligare integration av EU-marknaden och bidra till en eliminering av riskerna för regelarbitrage. Genom EU-åtgärder säkras även en hög grad av finansiell stabilitet i EU.

Regeringens bedömning

Regeringen, som har prövat hela förslaget ur ett proportionalitets- och subsidiaritetsperspektiv, välkomnar i sin preliminära ståndpunkt (i september 2011) att Basel 3-överenskommelsen nu ska genomföras inom EU. Samtidigt betonas vikten av att innehållet i överenskommelsen inte urvattnas när den genomförs som gällande rätt inom EU. Regeringen ger också sitt stöd för att det rådande regelverket med två direktiv till stora delar blir en förordning eftersom det bidrar till att skapa ett mer enhetligt regelverk inom EU. Det kommer att bidra till en förstärkning av både den finansiella stabiliteten och den inre marknaden på det finansiella området i EU. Regeringen redovisar följande bedömning.

När det gäller proportionalitetsprincipen anser regeringen att den är extra viktig med tanke på förslagets tekniska komplexitet och omfång. Här är det värt att påpeka att kommissionen har valt en ansats som innebär ett gemensamt regelverk för alla EU:s 8 300 banker, kreditinstitut och värdepappersbolag. Som skäl att reglera på EU-nivå i stället för på nationell nivå anges att målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna. Enbart EU-åtgärder kan säkerställa att den finansiella stabiliteten värnas på EU-nivån.

Regeringen är positiv till det nya regelverket och att det precis som det gällande regelverket i stor utsträckning regleras på EU-nivå. Förslaget innehåller dock bestämmelser om vilken nivå på kapitalbasen ett institut ska ha vid varje tidpunkt. Bestämmelserna är utformade som absoluta krav, som hindrar medlemsstaterna att lagstifta om högre krav. Således får bestämmelserna karaktären av maximiregler. En för låg nivå på ett instituts buffertkapital kan få stora konsekvenser för statsfinanserna och samhälls ekonomin som helhet. Således måste en medlemsstat på nationell nivå ha möjlighet och rättighet att vidta de åtgärder som anses vara motiverade för att säkerställa den finansiella stabiliteten i landet.

Kommissionen föreslår att medlemsstater som vill öka kapitaltäckningen använder sig av en av två kapitalbuffertar som enligt förslaget ska införas¹ genom direktivet, närmare bestämt den kontracykliska bufferten, samt att de arbetar med högre kapitalkrav inom ramen för tillsynen. Dessa åtgärder är dock inte likvärdiga med en högre generell kapitaltäckning och riskerar att vara otillräckliga. Den kontracykliska bufferten syftar enligt Basel 3-överenskommelsen uttryckligen till att dämpa en alltför stark kreditillväxt i ekonomin. Det innebär att den i normala tider kommer att vara noll. Därför är den kontracykliska bufferten varken tillräcklig eller likvärdig med att ha högre nivåer på de grundläggande kapitaltäckningskraven. Kommis-

¹ Det föreslås att två extra kapitalbuffertar införs. Den ena är en konserveringsbuffert som ska vara i form av s.k. kärnprimärkapital och bestå av 2,5 % av riskvägda tillgångar. Om kreditinstitutet inte uppfyller det kravet inträder begränsningar i deras möjligheter att dela ut vinst och betala ut bonus. Den andra bufferten är en kontracyklisk buffert på mellan 0 och 2,5 % av riskvägda tillgångar, också de i form av kärnprimärkapital. Tanken med den kontracykliska bufferten är att dämpa en alltför snabb kreditexpansion under goda tider.

sionen föreslår visserligen att den kontracykliska buffertens storlek ska få ta annan hänsyn än bara kredittillväxt, men denna möjlighet kan vara svår att operationalisera på ett förutsägbart sätt i regelverket.

Regeringen anser att bestämmelserna i förslaget om vilken nivå på kapitalbasen ett institut ska ha vid varje tidpunkt framstår som oförenliga med subsidiaritetsprincipen.

Andra länders subsidiaritetsprövning

Den 8 november 2011 lämnade det brittiska underhuset ett motiverat yttrande om förordningsförslaget. Underhuset skriver i sitt yttrande att syftet med förslaget bättre kan uppnås om inte medlemsländerna hindras från att införa striktare kapitaltäckningsregler än de som kommissionen föreslår. Enligt underhuset är de nationella myndigheterna bättre lämpade och kan reagera mycket snabbare än vad kommissionen har möjlighet att göra genom s.k. delegerade akter. Underhuset menar att detta ökar den finansiella stabiliteten.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill inledningsvis framhålla att det välkomnar kommissionens arbete med regleringar för att skapa ett stabilare finansiellt system och anser att förslaget kan bidra till finansiell stabilitet på EU-nivå. Vidare ser utskottet mycket positivt på förslaget att införa Basel 3-överenskommelsen i EU.

Den 17 november 2011 meddelade kommissionen att samtliga språkversioner av utkastet till förordning hade överlämnats till medlemsstaternas nationella parlament. Därmed påbörjades åttaveckorsfristen för subsidiaritetsprövningen. Mot bakgrund av att kommissionen själv påpekar att förordningen och direktivet ska ses som ett paket och betonar vikten av att de läses i förening hade det, enligt utskottets uppfattning, varit en fördel om de två rättsakterna hade skickats samtidigt till de nationella parlamenten. Utskottet anser att det är olyckligt att de båda förslagen inte kunnat subsidiaritetsprövas i ett sammanhang. Det gör att subsidiaritetsprövningen av förslaget i dess helhet har försvårats avsevärt.

När det gäller förslaget i sin helhet anser utskottet att den fullharmonisering som kommissionen föreslår på vissa punkter i förslaget är oförenlig med målet att bidra till den finansiella stabiliteten på EU-nivå. Risker är att innehållet i Basel 3-överenskommelsen urvattnas när den genomförs som gällande rätt inom EU genom att det som var tänkt att vara minimiregler i stället blir tvingande standard inom EU. Bestämmelserna om de grundläggande nivåerna på kapitalkraven (de s.k. pelare 1-kraven²) är enligt de förslag som har presenterats utformade som absoluta krav, vilket hindrar medlemsstaterna att lagstifta om högre krav. Detsamma gäller

² Kapitalkrav reglerade enligt lag eller föreskrift.

också i princip för de två kapitalbuffertar som enligt förslaget ska införas. Genom denna utformning får bestämmelserna karaktären av maximiregler. Utskottet anser att medlemsstaterna ska ha möjlighet att vidta sådana ytterligare åtgärder som de anser vara motiverade för att säkerställa den finansiella stabiliteten på nationell nivå. Detta är särskilt viktigt eftersom det är medlemsstaterna själva som får stå för de statsfinansiella och samhällsekonomiska kostnaderna om ett institut fallerar eller om det inträffar en finansiell kris.

Den finansiella sektorns storlek i förhållande till ekonomin varierar mellan medlemsstaterna. En medlemsstat med en stor finansiell sektor är mer utsatt för finansiella kriser, och ett fallissemang eller en finansiell kris innebär större påfrestningar på de offentliga finanserna för en sådan stat än för en medlemsstat med en mindre finansiell sektor. Enligt utskottet kan målet med kommissionens förslag – vilket ytterst är finansiell stabilitet – nås betydligt bättre om de grundläggande kapitaltäckningskraven utgör minimikrav på det sätt som också det internationella Basel 3-regelverket anger och under förutsättning att medlemsstaterna bl.a. behåller möjligheten att höja nivån på kapitalkraven om de anser det vara motiverat för att säkerställa den finansiella stabiliteten på nationell nivå.

Redan den 19 maj 2011 framförde Sverige skriftligen till kommissionen tillsammans med sex andra medlemsstater invändningar mot förslaget om maximinivåer på instituts kapitalbas.

Utskottet anser inte att kommissionens förslag om att medlemsstater som vill öka kapitaltäckningen ska använda sig av den kontracykliska bufferten och arbeta med högre kapitalkrav inom ramen för tillsynen är likvärdiga med en högre generell kapitaltäckning. Enligt utskottet riskerar förslagen att vara otillräckliga. Den kontracykliska bufferten syftar enligt Basel 3-överenskommelsen uttryckligen till att dämpa en alltför stark kredittillväxt i ekonomin. Det innebär att den i normala tider kommer att vara noll. Därför är den kontracykliska bufferten varken tillräcklig eller likvärdig med att ha högre nivåer på de grundläggande kapitaltäckningskraven. Kommissionen föreslår visserligen att den kontracykliska buffertens storlek ska få ta annan hänsyn än bara kredittillväxt, men denna möjlighet kan vara svår att operationalisera på ett förutsägbart sätt i regelverket.

Sammanfattningsvis kan utskottet konstatera att förslagets bestämmelser om vilken nivå på kapitalbasen ett institut ska ha vid varje tidpunkt och bestämmelserna om de två kapitalbuffertarna (konserveringsbufferten och den kontracykliska bufferten) är utformade som absoluta krav, vilket hindrar medlemsstaterna att lagstifta om högre krav. En för låg nivå på instituts kapitalkrav kan enligt utskottets mening få allvarliga konsekvenser för statsfinanserna och samhällsekonomin som helhet. Mot bakgrund av att det i slutändan är de enskilda medlemsstaterna som tvingas ta konsekvenserna om ett institut fallerar eller om det inträffar en finansiell kris måste medlemsstaterna på nationell nivå ha möjlighet och rättighet att vidta de åtgärder som anses vara motiverade för att säkerställa den finansiella stabi-

liteten i respektive medlemsstat. Utskottet finner således att kommissionens förslag strider mot subsidiaritetsprincipen och föreslår att riksdagen lämnar ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande med den lydelse som anges i bilaga 2.

Avslutningsvis noterar utskottet att det finns en rad förslag på regleringar i kommissionens förslag vilka alla kräver noggrann analys, både ur principiell och ur horisontell synvinkel, innan det är möjligt att ta ställning till om sådana sektorsspecifika regleringar är lämpliga eller inte. Det gäller också frågan om vilken effekt reglerna om riskviktsmodeller har för bankers verkliga kapitalbehov. Utskottet förutsätter dock att sådana analyser kommer att genomföras under de fortsatta förhandlingarna om förslaget i dess helhet.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

KOM(2011) 452 slutlig

Kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag.

BILAGA 2

Motiverat yttrande från Sveriges riksdag

Riksdagen välkomnar kommissionens arbete med regleringar för att införa Basel 3-överenskommelsen i EU och anser att förslaget till stora delar är väl utformat och att det har potential att bidra till att stärka den finansiella stabiliteten i EU och att stärka den inre marknaden på det finansiella området. Riksdagen har dock invändningar mot den fullharmonisering som kommissionen föreslår på vissa punkter i förslaget. Risken är att innehållet i Basel 3-överenskommelsen urvattnas när den genomförs som gällande rätt inom EU genom att det som var tänkt att vara minimiregler i stället blir tvingande standard inom EU.

Kommissionens förslag till förordning om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag (KOM(2011) 452 slutlig), som redovisas i finansutskottets utlåtande 2011/12:FiU29 Subsidiaritetsprövning av förslag till förordning om kreditinstitut och värdepappersföretag, har prövats av riksdagen utifrån tillämpningen av subsidiaritetsprincipen. Förslaget i sin helhet består av två delar: ett direktiv och en förordning. Kommissionen betonar särskilt att förordningen och direktivet utgör ett paket och att direktivet bör läsas i förening med förordningen. De två rättsakterna bör vidare, enligt kommissionen, tillsammans utgöra den rättsliga ram som styr bankverksamheterna och tillsynsreglerna för kreditinstitut och värdepappersföretag. Riksdagen som har haft att pröva förordningen ur subsidiaritets synpunkt har därför även beaktat den betydelse som direktivet har i sammanhanget.

Bestämmelserna om de grundläggande nivåerna på kapitalkraven (de s.k. pelare 1-kraven) är utformade som absoluta krav som hindrar medlemsstaterna att lagstifta om högre krav. Genom denna utformning får bestämmelserna karaktären av maximiregler. Riksdagen anser dock att medlemsstaterna ska ha möjlighet att vidta sådana ytterligare åtgärder som de anser vara motiverade för att säkerställa den finansiella stabiliteten på nationell nivå. Detta är särskilt viktigt eftersom det är medlemsstaterna själva som får stå för de statsfinansiella och samhällsekonomiska kostnaderna om ett institut fallerar eller om det inträffar en finansiell kris. Den finansiella sektorns storlek i förhållande till ekonomin varierar dessutom mellan medlemsstaterna. En medlemsstat med en stor finansiell sektor är mer utsatt för finansiella kriser, och ett fallissemang eller en finansiell kris innebär större påfrestningar på de offentliga finanserna för en sådan stat än för en medlemsstat med en mindre finansiell sektor.

Enligt riksdagen kan målet med kommissionens förslag – vilket ytterst är finansiell stabilitet – nås betydligt bättre om de grundläggande kapitalkraven utgör minimikrav på det sätt som också det internationella Basel 3-

regelverket anger och under förutsättning att medlemsstaterna behåller möjligheten att höja nivån på kapitalkraven om de anser det vara motiverat för att säkerställa den finansiella stabiliteten på nationell nivå.

Riksdagen anser inte att kommissionens förslag om att medlemsstater som vill öka kapitaltäckningen ska använda sig av den kontracykliska bufferten och arbeta med högre kapitalkrav inom ramen för tillsynen är likvärdiga med en högre generell kapitaltäckning. Förslagen riskerar att vara otillräckliga. Den kontracykliska bufferten syftar enligt Basel 3-överenskommelsen uttryckligen till att dämpa en alltför stark kredittillväxt i ekonomin. Det innebär att den i normala tider kommer att vara noll. Därför är den kontracykliska bufferten varken tillräcklig eller likvärdig med att ha högre nivåer på de grundläggande kapitalkraven. Kommissionen föreslår visserligen att den kontracykliska buffertens storlek ska få ta annan hänsyn än bara till kredittillväxt, men denna möjlighet kan vara svår att genomföra på ett förutsägbart sätt i regelverket.

Kommissionen bör enligt riksdagens mening återkomma med ett förslag som motsvarar det nu behandlade förslaget med den ändringen att det tydligt framgår att medlemsstaterna har möjlighet att höja nivån på de grundläggande kapitalkraven om de anser det vara motiverat för att säkerställa den finansiella stabiliteten på nationell nivå.