



Kommissionens förslag om ett nytt regelverk om kapitaltäckning för värdepappersbolag

Finansdepartementet

2018-01-19

Dokumentbeteckning

KOM(2017) 790

Förslag till Europaparlamentets of rådets förordning om tillsynskrav för värdepappersföretag och om ändring av förordning (EU) nr 575/2013, (EU) nr 600/2014 och (EU) nr 1093/2010

KOM(2017) 791

Förslag till Europaparlamentets of rådets direktiv om tillsynskrav för värdepappersföretag och om ändring av direktiv 2013/36/EU och 2014/65/EU

SWD (2017) 481

Commissions staff working document Review of the prudential framework for investment firms accompanying the document KOM (2017) 790 and KOM (2017) 791

Sammanfattning

Som ett led i att slutföra skapandet av Europeiska unionens (EU) kapitalmarknadsunion, föreslår Europeiska kommissionen (kommissionen) att regelverket om kapitaltäckning för värdepappersbolag ska anpassas till deras verksamhet och risker. Förslaget ska dessutom möjliggöra en jämn spelplan för värdepappersbolag som tillhandahåller tjänster inom EU, oavsett om de hör hemma i EU eller tredjeland.

Värdepappersbolagen tillhandahåller tjänster som är avgörande för en välfungerande kapitalmarknad. Tjänsterna kompletterar i många fall de tjänster som tillhandahålls av banker och andra kreditinstitut och är viktiga för finansmarknadens funktion.

De senaste årens regelgivning på området har varit omfattande, och det nuvarande regelverket om kapitaltäckning – som i grunden gäller

kreditinstitut och vissa värdepappersbolag – är baserat på den globala Basel 3-överenskommelsen som riktar sig till internationellt verksamma banker. Regeringen anser därför att det är välkommet att regelverket om kapitaltäckning anpassas till värdepappersbolagens verksamhet och risker och görs mer proportionerligt.

Det är samtidigt viktigt att kraven återspeglar riskerna i värdepappersbolagens verksamhet. Förslaget om kategorisering av olika värdepappersbolag och om en ny modell för kapitalkravsberäkning för vissa värdepappersbolag bör därför övervägas noggrant, då en förutsättning för långsiktig hållbar tillväxt är ett stabilt och motståndskraftigt finansiellt system.

Regeringen är positiv till att bibehålla en jämn spelplan för systemviktiga företag, oavsett om dessa är kreditinstitut eller värdepappersbolag. Det är också viktigt att regelverket om kapitaltäckning möjliggör en jämn spelplan för alla värdepappersbolag som tillhandahåller tjänster inom EU, oavsett om de hör hemma i EU eller tredjeland.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Ett av kommissionens högst prioriterade mål är att stärka EU:s ekonomi och främja tillväxten av nya arbetstillfällen. För att uppnå detta på lång sikt krävs enligt kommissionen flera åtgärder, bl.a. behöver skapandet av EU:s kapitalmarknadsunion slutföras. Den syftar till att stärka EU:s kapitalmarknad för att stimulera investeringar, öka tillgängligheten till finansiering för företag och hushåll och för att stärka den Ekonomiska och monetära unionen (EMU). Kommissionen har som mål att kapitalmarknadsunionen ska slutföras innan 2019 (se tidigare faktrapmemoria 2015/16:FPM10).

En av åtgärderna inom ramen för arbetet med kapitalmarknadsunionen gäller regelverket om kapitaltäckning för värdepappersbolag.¹ Värdepappersbolag tillhandahåller tjänster som är avgörande för en välfungerande kapitalmarknad, t.ex. investeringsrådgivning, portföljförvaltning, mäklari och utförande av order etc. Tjänsterna kompletterar de tjänster som tillhandahålls av kreditinstitut, som till skillnad mot värdepappersbolag kan tillhandahålla in- och utlåning. Värdepappersbolagens verksamhet motsvarar en inte oansenlig andel av den totala finansmarknaden.

Inom ramen för det nuvarande regelverket om kapitaltäckning likställs kreditinstitut och värdepappersbolag när det gäller krav och regler för

¹ Med värdepappersbolag avses ett företag som har fått tillstånd att driva värdepappersrörelse och som inte är ett kreditinstitut, dvs. har tillstånd att driva bank- eller finansieringsrörelse.

riskhantering. Detta har sin bakgrund i finanskrisen 2008, som ledde till ett stort antal insatser globalt, inom EU och nationellt för att värna den finansiella stabiliteten. I samband med att den globala Basel 3-överenskommelsen för internationellt verksamma banker införlivades inom EU genom det nuvarande regelverket för kapitaltäckning – dvs. tillsynsförordningen² och kapitaltäckningsdirektivet³ – beslutade rådet att en enhetlig reglering av kreditinstitut och värdepappersbolag är av stor betydelse för den inre marknaden. Samtidigt infördes dock en översynsklausul av regelverket om kapitaltäckning med avseende på värdepappersbolag (se tidigare faktagromemoria 2010/11:FPM148).

Kommissionen har med stöd i översynsklausulen i tillsynsförordningen i samråd med Europeiska bankmyndigheten (Eba) och Europeiska värdepappersmarknadsmyndigheten (Esma) tagit fram tre rapporter.⁴ Dessa syftar till att analysera om det nuvarande regelverket om kapitaltäckning har getts en lämplig utformning för värdepappersbolag.

Rapporterna belyser bl.a. behovet av att skapa en ny kategorisering av värdepappersbolag, eftersom dessa varierar vad gäller storlek och verksamhet. Det finns värdepappersbolag som tillhandahåller tjänster som i många fall går att likställa med bankverksamhet och som på grund av sin art och beskaffenhet medför systemrisker. Men det finns också värdepappersbolag som är små och som tillhandahåller begränsade och icke-komplexa tjänster. Kategoriseringen ska därför ligga till grund för vilka regler och krav som ett värdepappersbolag ska omfattas av.

Rapporterna ligger till grund för det föreliggande förslaget som innebär att tillsynsförordningen och kapitaltäckningsdirektivet ska gälla för de värdepappersbolag som kategoriseras som systemviktiga. Värdepappersbolag som inte är systemviktiga ska i stället omfattas av det nya regelverket om kapitaltäckning för värdepappersbolag.

Förutom tillsynsförordningen och kapitaltäckningsdirektivet regleras värdepappersbolagens verksamhet genom direktivet om marknader för finansiella instrument (MiFID II)⁵ och förordningen om marknaden för finansiella instrument (MiFIR)⁶ som reglerar auktorisationskrav för att

² 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.

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag, om ändring av direktiv 2002/87/EG och om upphävande av direktiv 2006/48/EG och 2006/49/EG.

⁴ Ebas tre svar till kommissionen finns att läsa på <https://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/investment-firms> och benämns EBA/Op/2015/20, EBA-Op-2016-16 och, EBA/Op/2017/11.

⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/65/EU av den 15 maj 2014 om marknader för finansiella instrument och om ändring av direktiv 2002/92/EG och av direktiv 2011/61/EU.

1.2 Förslagets innehåll

Förslaget innehåller till stor del regler som motsvarar de som finns i tillsynsförordningen och kapitaltäckningsdirektivet, men som nu bryts ut ur dessa rättsakter för att i stället samlas i ett nytt regelverk om kapitaltäckning för värdepappersbolagen (som inte är systemviktiga). Det gäller bl.a. regler för hur kapitalbasen ska beräknas och vad den ska utgöras av, regler för ersättningar, koncentrationsrisker, likviditet samt hur tillsynen ska utföras och krav för myndighetsrapportering och offentliggörande av information. De viktigaste nyheterna jämfört med det nuvarande regelverket om kapitaltäckning beskrivs i korthet nedan.

1.2.1 Kategorisering

Värdepappersbolagen föreslås kategoriseras i tre olika kategorier, som ersätter den nuvarande kategoriseringen enligt MiFID (II).

Kategori 1 utgörs av sådana värdepappersbolag som identifieras som globalt systemviktiga eller i övrigt systemviktiga institut enligt bestämmelser i kapitaltäckningsdirektivet eller värdepappersbolag som utför komplexa tjänster med tillgångar som överstiger 30 miljarder euro.

Kategori 2 utgörs av sådana värdepappersbolag som tillhandahåller vissa specifika tjänster, t.ex. förvaring av kunders tillgångar, handlar för egen räkning och utsätts för marknads- och motpartsrisker eller vars storlek i olika avseenden övergår specifika tröskelvärden.

Kategori 3 utgörs av sådana värdepappersbolag som inte uppfyller kriterierna att omfattas av kategori 1 eller 2.

Kategori 1 ska fortsätta att omfattas av det nuvarande regelverket om kapitaltäckning för kreditinstitut och värdepappersbolag (tillsynsförordningen och kapitaltäckningsdirektivet). Kategori 2 och 3 ska i stället omfattas av det nya regelverket om kapitaltäckning för värdepappersbolag.

1.2.2 Kapitalkrav

De föreslagna kapitalkraven syftar till att vara bättre anpassade till värdepappersbolagens verksamhet och risker jämfört med de nuvarande kraven.

⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 600/2014 av den 15 maj 2014 om marknader för finansiella instrument och om ändring av förordning (EU) nr 648/2012.

Kategori 1 ska fortsätta att omfattas av tillsynsförordningen och kapitaltäckningsdirektivet. I förhållande till i dag ska emellertid dessa värdepappersbolag ansöka om auktorisation som kreditinstitut.

För kategori 3 innebär förslaget i praktiken inte någon större förändring jämfört med i dag. Även fortsättningsvis föreslås det bindande kravet utgöras av det högsta av startkapitalkravet och kapitalkravet för fasta omkostnader. Startkapitalkravet är det belopp som värdepappersbolaget åläggs att hålla beroende på vilka tjänster det har tillstånd att tillhandahålla. Beloppen föreslås revideras något för att harmoniseras inom EU samt att justeras för inflation sedan de justerades senast i samband med att kapitaltäckningsdirektivet trädde i kraft 2014. Kapitalkravet för fasta omkostnader beräknas som en fjärdedel av bolagets fasta kostnader under föregående år och föreslås inte förändras i någon stor utsträckning jämfört med i dag.

För kategori 2 föreslås det bindande kravet att vara det högsta av startkapitalkravet, kapitalkravet för fasta omkostnader och det totala K-faktorkravet. K-faktorer är en nyhet jämfört med i dag och innebär kapitalkrav som i korthet ska täcka den risk som värdepappersbolagen utgör i förhållande till sina kunder, marknaden och risker företaget själv som uppkommer i samband med handel. Kapitalkravet beräknas genom att en mätbar volym eller kvantitet inom ett specifikt riskområde t.ex. förvaltad kapital, hållna kundmedel etc. multipliceras med en koefficient, vilket resulterar i den s.k. K-faktorn. Det totala K-faktorkravet är sedan summan av samtliga K-faktorer. K-faktorerna ersätter det nuvarande riskvägda kapitalkravet som, förenklat beskrivet, beräknas genom att multiplicera alla tillgångar på balansräkningen med olika riskvikter beroende på hur tillgångarna klassificeras.

1.2.3 Tredjelandsbolag

MiFID II och MiFIR reglerar under vilka förutsättningar värdepappersbolag i tredjeland har rätt att tillhandahålla tjänster inom EU. Förslaget innebär dels att likvärdighetsprövningen i MiFIR anpassas till förslaget i dess helhet, för att möjliggöra en jämn spelplan för värdepappersbolag som tillhandahåller tjänster inom EU för att undvika regelarbitrage. Detta innebär också att värdepappersbolag som tillhör kategori 1 i sitt hemland ska omfattas av samma tillsyn som kreditinstitut. Dels införs i MiFID II och MiFIR rapporteringskrav i förhållande till värdlandets tillsynsmyndighet och Esma. Detta för att tillsynsmyndigheterna och Esma ska få en bättre bild över vilka tjänster som tillhandahålls inom EU, av alla kategorier av värdepappersbolag.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förslaget aktualiserar framför allt ändringar i den lagstiftning som kompletterar tillsynsförordningen och som genomför kapitaltäcknings-

direktivet (lag [2014:968] om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag och lag [2014:966] om kapitalbuffertar) samt rörelseregleringen (lag [2007:528] om värdepappersmarknaden).

2017/18:FPM43

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Eftersom förslaget i stor utsträckning är baserat på rapporter och yttranden från Eba och Esma, inom vilka konsekvensanalys och remissomgång har ingått, har kommissionen enligt ”Better Regulation Toolbox” (tool #9) inte något krav på att upprätta en egen konsekvensanalys. Således vilar kommissionens bedömning om konsekvenser på Ebas och Esmas bedömningar. Dessa visar att kategoriseringen av värdepappersbolag och kapitalkraven för dessa blir mer riskkänsliga, vilket kommer att leda till högre kapitalkrav för vissa värdepappersbolag, men att kapitalkraven generellt sett inte kommer att öka.

För värdepappersbolag vars kapitalkrav ökar i viss utsträckning föreslås övergångsregler under en femårsperiod, för att dessa ska få tillräcklig tid på sig att anpassa sin kapitalposition till de nya reglerna.

Eftersom de administrativa kraven blir mer anpassade till värdepappersbolagens verksamhet jämfört med i dag, bedöms kostnader för den administrativa bördan att minska något, även om en viss omställningskostnad till de nya reglerna kan förväntas.

Förslaget bedöms inte påverka EU-budgeten.

Regeringens bedömning är att svenska värdepappersbolag, som inte ingår i en företagsgrupp i vilken det förekommer kreditinstitut, i dagsläget kommer att kategoriseras som kategori 2 eller 3. Det kan inte uteslutas att utländska värdepappersbolag kommer att etablera filialer i Sverige, vilket framförallt om de tillhör kategori 1 skulle medföra ett ökat tillsynsarbete för Finansinspektionen, så länge som Sverige kvarstår utanför bankunionen.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar ambitionen att göra regelverket om kapitaltäckning för värdepappersbolag mer proportionerligt och mindre administrativt betungande. Eftersom de senaste årens regelgivning på området har varit omfattande, och det nuvarande regelverket om kapitaltäckning – som i grunden gäller kreditinstitut och vissa värdepappersbolag – är baserat på den globala Basel 3-överenskommelsen som riktar sig till internationellt verksamma banker, är det välkommet att regelverket om kapitaltäckning anpassas till värdepappersbolagens verksamhet och risker. Samtidigt är det viktigt att kraven återspeglar riskerna i värdepappersbolagens verksamhet.

Förslaget om kategorisering av olika värdepappersbolag och om en ny modell för kapitalkravsberäkning för vissa värdepappersbolag bör därför övervägas noggrant. Även om det är angeläget att främja tillväxt och sysselsättning i EU är det viktigt att förändringar av det nuvarande regelverket om kapitaltäckning inte påverkar den finansiella stabiliteten, eftersom en förutsättning för långsiktig hållbar tillväxt är ett stabilt och motståndskraftigt finansiellt system.

Regeringen är positiv till att bibehålla en jämn spelplan för systemviktiga företag, oavsett om dessa är kreditinstitut eller värdepappersbolag. Eftersom värdepappersbolag kan driva gränsöverskridande verksamhet är det också viktigt att regelverket om kapitaltäckning möjliggör en jämn spelplan för alla värdepappersbolag som tillhandahåller tjänster inom EU, oavsett om företagen hör hemma i EU eller i tredjeland och oavsett om de är systemviktiga eller inte, för att undvika regelarbitrage.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Remissinstansernas ståndpunkter är ännu inte kända.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

För förordningen är den rättsliga grunden artikel 114 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). För direktivet är den rättsliga grunden artikel 53(1) i EUF-fördraget. Beslut fattas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet i artikel 294, dvs. Europaparlamentet är medbeslutande. Rådet beslutar med kvalificerad majoritet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen gör bedömningen att förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

Regeringen delar den bedömningen. Det är viktigt att det nuvarande regelverket om kapitaltäckning – som i Sverige träffar alla värdepappersbolag – anpassas till värdepappersbolagens verksamhet och risker. Det är dessutom viktigt med en jämn spelplan för värdepappersbolag

som tillhandahåller tjänster inom EU, oavsett om de hör hemma i EU eller tredjeland. 2017/18:FPM43

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förhandlingarna om förslagen i rådsarbetsgrupp väntas påbörjas i januari 2018. Tidsplanen för Europaparlamentets behandling av ändringsförslagen är inte känd.