

U 15/2014 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om strukturella åtgärder för att förbättra motståndskraften hos EU:s kreditinstitut (*omstrukturering av bankerna*)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om strukturella åtgärder för att förbättra motståndskraften hos EU:s kreditinstitut (COM(2014) 43 final) samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 10 april 2014

Näringsminister *Jan Vapaavuori*

Konsultativ tjänsteman Virva Walo

FINANSMINISTERIET

PROMEMORIA
31.3.2014

EU/2014/0629

KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM STRUKTURELLA ÅTGÄRDER FÖR ATT FÖRBÄTTRA MOTSTÅNDSKRAFTEN HOS EU:S KREDITINSTITUT (COM(2014) 43 FINAL)**1 Förslagets bakgrund och målsättning**

Den finanskris som drevs till sin spets år 2008 har lett till en betydande omvärdering av huruvida den nuvarande regleringen av hela banksektorn är tillräcklig. Man har försökt öka stabiliteten inom banksektorn genom flera olika lagstiftningsprojekt. Som en metod för att främja stabiliteten inom banksektorn och som ett svar på de problem som gäller banker som anses vara för stora för att tillåtas gå omkull ("too big to fail"), inleddes i flera länder, såsom USA och Storbritannien lagstiftningsprojekt för att separera inlåningsbanks- och värdepappersverksamheten i stora bankkoncerner. Till följd av detta tillsatte kommissionen år 2012 en expertgrupp på hög nivå för att utreda behovet av att föreskriva om motsvarande separering på ett harmoniserat sätt inom hela EU. Generaldirektör Erkki Liikanen utsågs till arbetsgruppens ordförande och den lämnade sin rapport i oktober 2012. Arbetsgruppens viktigaste rekommendation var att man skulle föreskriva en skyldighet för EU:s bankkoncerner att separera inlåningsbanks- och värdepappersverksamheten från varandra.

Utifrån rapporten antog kommissionen ett förslag till förordning om detta den 29 januari 2014. Förslagets huvudsakliga syfte är att minska de hinder som stora bankkoncerners komplicerade struktur innebär för en effektiv tillsyn över sådana koncerner och för avveckling av dem i krissituationer. Dessutom är målet att avskaffa det indirekta stöd som beror på insättningsgarantin och rekonstruktion med offentliga medel av inlåningsbankkoncerners värdepappersverksamhet och via detta också minska alltför stor risktagning.

För att undvika att förbudet av att bedriva värdepappersverksamhet för inlåningsbanker flyttar över verksamheten till den mindre reglerade skuggbanksektorn antog kommissio-

nen samtidigt ett förslag till förordning som gäller insynen i skuggbanksystemet (kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om rapportering och öppenhet om och insyn i transaktioner för värdepappersfinansiering (COM(2014) 40 final)). Om detta förslag lämnas en separat skrivelse av statsrådet.

2 Förslagets huvudsakliga innehåll**2.1 Förordningens innehåll**

Enligt *artikel 2* innehåller förordningen bestämmelser om förbudet mot värdepappershandel för egen räkning och separering av annan värdepappersverksamhet från inlåningsbanksverksamhet.

2.2 Tillämpningsområde

Enligt *artikel 3* ska förordningen endast tillämpas på de största kreditinstitut. Enligt skäl 13 i det inledande stycket i förordningen får medlemsstaterna eller de behöriga myndigheterna dock besluta att införa liknande åtgärder också på mindre kreditinstitut.

Som stora kreditinstitut anses enligt artikel 3

- kreditinstitut som fastställts vara globala systemviktiga institut i enlighet med artikel 131 i direktiv 2013/36/EU (*kreditinstitutsdirektivet*), som i praktiken namnges av Baselkommittén,

- kreditinstitut som under tre år i följd har samlade tillgångar på minst 30 miljarder euro och en handelsverksamhet som uppgår till minst 70 miljarder euro eller 10 procent av dess totala tillgångar.

I *artikel 22 och 23* i förordningen föreskrivs närmare om tröskelvärden och beräkning av värdepappershandel.

Med kreditinstitut jämföras filialer till kreditinstitut från tredjeland som är placerade i

EU. Enligt *artikel 4* ska förordningen dock inte tillämpas på dessa eller på dotterbolag till EU-moderbolag med säte i tredjeland, om krav som motsvarar kraven i förordningen tillämpas i kreditinstitutets hemstat. Enligt den nämnda artikeln kan tillsynsmyndigheten, som för Finlands del är Europeiska centralbanken, på de villkor som närmare anges i artikeln dessutom tillåta att förordningen inte tillämpas på det sistnämnda kreditinstitutet, trots att det inte finns några motsvarande nationella bestämmelser.

Enligt *artikel 21* i förordningen kan kommissionen bevilja undantag från tillämpningen av kravet på separering av viss handelsverksamhet, om det i kreditinstitutets hemstat vid den tidpunkt så förslaget lades fram fanns nationell lagstiftning som motsvarar den föreslagna förordningen på det sätt som närmare anges i artikeln.

2.3 Förbud mot värdepappershandel för egen räkning

Enligt *artikel 6* i förordningen får ett kreditinstitut som omfattas av förordningens tillämpningsområde och ett företag som hör till samma koncern inte bedriva värdepappershandel för egen räkning, dvs. i syfte att skapa vinst enbart för kreditinstitutet (*proprietary trading*). Dessutom får kreditinstitutet inte i vinstsyfte äga andelar i AIF-fonder eller investera i finansiella instrument, om avkastningen är beroende av hur värdet på andelarna i dessa fonder utvecklas. Kreditinstitutet får inte heller inneha andelar i ett företag som bedriver egenhandel eller innehar andelar i AIF-fonder.

Enligt artikeln gäller förbudet dock inte:

- värdepapper som emitterats av stater och centralbanker,
- värdepapper som behövs för kreditinstitutets likviditetsförvaltning,
- andra likvida skuldförbindelser som närmare anges i artikeln.

2.4 Separering av annan värdepappersverksamhet samt effekterna i koncerner

Enligt *artikel 10* i förordningen kan tillsynsmyndigheten enligt prövning kräva att

sådan värdepappersverksamhet som närmare definieras i *artikel 8* ska separeras från den inlåningsbanksverksamhet som ett kreditinstitut bedriver. Separeringen kan gälla verksamhet som t.ex. hänför sig till marknadsgaranter, riskfyllda värdepapperiseringar eller derivathandel. Tillsynsmyndigheten ska i detta syfte bedöma den värdepappersverksamhet som kreditinstitutet bedriver på det sätt som närmare anges i *artikel 9*. I artikeln ingår också bestämmelser om de mått som ska användas vid bedömningen. Dessutom ska det genom en delegerad akt av Europeiska bankmyndigheten antas närmare bestämmelser om hur bedömningen ska gå till. Genom en delegerad förordning av kommissionen föreskrivs i sin tur närmare om gränsvärdena för måtten.

Enligt *artikel 10* ska ett separeringsbeslut fattas om gränsvärdena för måtten i *artikel 9* har uppnåtts och tillsynsmyndigheten bedömer att kreditinstitutets värdepappersverksamhet utgör ett hot mot kreditinstitutets eller det finansiella systemets stabilitet. Tillsynsmyndigheten kan begära separering även om gränsvärdena för måtten inte har uppnåtts, men stabiliteten är hotad. Kreditinstitutet ges möjlighet att visa att separering inte behövs för att säkerställa kreditinstitutets eller det finansiella systemets stabilitet.

Om ett separeringsbeslut har fattats får kreditinstitutet enligt *artikel 11 och 12* bedriva värdepappersverksamhet endast i den omfattning som en effektiv hantering av de egna riskerna förutsätter samt erbjuda derivat som risksäkring till sina kunder, förutsatt att kunden inte är ett sådant annat finansiellt företag som definieras närmare i *artikel 12*.

Enligt *artikel 13* i förordningen förpliktar separeringsbeslutet kreditinstitutet att ordna sin värdepappersverksamhet i ett separat bolag. Bolaget ska juridiskt, ekonomiskt och driftsmässigt vara oberoende av kreditinstitutet på det sätt som närmare anges i artikeln. Med stöd av *artikel 13* kan tillsynsmyndigheten dock bevilja vissa enheter, såsom ömsesidiga bolag och andelslag, befrielse från de begränsningar som gäller ägarandelar i den handlande enheten.

Om kreditinstitutet ska separera sina verksamheter, ska det göra upp en separeringsplan enligt *artikel 18* senast sex månader ef-

ter det att beslutet fattades. Planen ska tillställas tillsynsmyndigheten för godkännande.

2.5 Begränsningar av stora exponeringar

Ett företag som bedriver ovan avsedd separat värdepappersverksamhet ska enligt *artikel 14* i förordningen betraktas som en kund enligt EU:s kapitaltäckningsförordning ((EU) nr 575/2013). På denna tillämpas begränsningarna av stora exponeringar i enlighet med den nämnda förordningen på samma sätt som i fråga om koncernexterna kunder.

Enligt *artikel 15* i förordningen ska dessutom ett kreditinstitut som har fått sin värdepappersverksamhet separerad på ovan avsett sätt, fransett föreskrifterna i EU:s kapitaltäckningsförordning, tillämpa snävare exponeringsgränser för kunder som är sådana finansiella enheter som närmare definieras i förordningen.

2.6 Lämnande av uppgifter, myndigheternas befogenheter och förbindelser med tredjeländer

I *artiklarna 25–27* i förordningen föreskrivs allmänt om kreditinstitutets skyldighet att lämna uppgifter, om tillsynsmyndighetens uppgifter och rättigheter samt om kommissionens rätt att besluta att strukturreformer i tredjeländer är likvärdiga.

2.7 Sanktioner

I *artiklarna 28 och 29* i förordningen föreskrivs om tillsynsmyndighetens rätt att bestämma administrativa påföljder vid överträdelser av bestämmelserna i förordningen.

2.8 Översyn och ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Kommissionen ska regelbundet göra en översyn av hur förordningen fungerar och senast år 2020 förelägga Europaparlamentet och rådet en rapport om sina iakttagelser samt vid behov ett lagförslag.

Förordningen avses träda i kraft 36 månader efter att förordningen offentliggjorts, dvs. enligt den av kommissionen aviserade tidta-

bellen i juli 2018, om förordningen antas i juni 2015. Förbudet mot värdepappershandel för egen räkning ska dock träda i kraft redan 18 månader efter att förordningen offentliggjorts. Enligt den av kommissionen aviserade tidtabellen betyder det i januari 2017.

2.9 Kompletterande bestämmelser

Det föreslås att kommissionen i nio fall och Europeiska bankmyndigheten (*EBA*) i fyra fall ska ha befogenheter att anta kompletterande bestämmelser.

Kommissionens befogenheter gäller undantag från förbudet mot värdepappershandel för egen räkning (artikel 6.6), undantag från separering av annan värdepappersverksamhet (artikel 8.3), gränsvärden för mått enligt artikel 9 och tillåten värdepappersverksamhet för inlåningsbanker (artikel 10.5), finansiella instrument i anslutning till tillåten risksäkring för inlåningsbanker (artikel 11.3), inlåningsbankers möjlighet att sälja andra finansiella instrument är sådana som definieras i artikel 12 (artikel 12.2), justering av den koncernexterna gränsen för stora exponeringar (artikel 15.2), godkännande av metoder för kreditriskreducering (artikel 16 andra stycket), komponenter som används vid beräkningen av värdepappersverksamhetens volym (artikel 23.4) samt fastställande av grunderna för om ett tredjelands bestämmelser är likvärdiga (artikel 27.3).

EBA:s befogenheter gäller specificering av måtten i anslutning till den värdepappersverksamhet som ska bedömas i enlighet med artikel 9 samt av beräkningen av dem (artikel 9.4), beräkningsmetoderna för värdepappersverksamhet (artikel 23.2), mallen för rapportering av värdepappersverksamhet (artikel 24.2) samt förfarandena och formerna för informationsutbyte vid rapporteringen av administrativa påföljder (artikel 31.4).

3 Konsekvenser för lagstiftningen och ekonomin i Finland

3.1 Konsekvenser för lagstiftningen

Förordningen är direkt tillämplig rätt så den behöver inte separat genomföras natio-

nell. Det är fråga om ny reglering, och Finland har inte någon nationell lagstiftning.

3.2 Konsekvenser för ekonomin

På allmän nivå kan förordningen väntas främja stabiliteten på EU:s finansmarknad samt effektivisera tillsynen över stora bankkoncerner. Det måste emellertid också konstateras att de europeiska universalbankerna med olika former av detaljistverksamhet, institutionell bankverksamhet och investeringsbankverksamhet allmänt taget har klarat sig bra under svåra förhållanden. Den mångsidiga verksamheten har spridit riskerna och jämnat ut inkomstflödet.

Dessutom kan förordningen antas leda till att kapitalen fördelas på ett effektivare sätt i finanssystemet, eftersom den värdepappersverksamhet som inlåningsbankerna nu bedriver är föremål för ett dolt stöd som beror på insättningsgarantin och rekonstruktionen med offentliga medel. Detta dolda stöd bidrar till att snedvrider bankernas kreditvärdering och därmed också priset på deras medelanskaffning.

Det är svårt att bedöma exakt hur stort detta dolda stöd är. Det bedöms i varje fall vara betydande i synnerhet när det gäller systemiskt stora banker. Enligt bedömningarna i Liikanens rapport har de största bankerna i Finland en kreditvärdering som är två klasser bättre än den skulle vara utan detta implicita offentliga stöd. Enligt forskare vid Internationella valutafonden uppskattas det offentliga stödets effekt på priset på medelsanskaffningen i stora systemiska banker i euroområdet vara ca 60—110 räntepunkter (0,6—1,1 procent; 90—300 miljarder dollar) beroende på bedömningssättet.

Det kan också antas att förordningen gör det lättare att i krissituationer upplösa och omstrukturera verksamheten i stora bankkoncerner samt minskar de kostnader som dessa åtgärder medför för samhället. Förordningens betydelse med tanke på bankkoncernernas krishantering minskar å andra sidan av att det krishanteringsdirektiv (*BRRD*) som antas våren 2014 redan innehåller en rättighet för myndigheterna att kräva att bankkoncernernas strukturer ska förtydligas på förhand, om

detta är nödvändigt för att säkerställa ett effektivt genomförande av krishanteringsåtgärderna.

Förordningen leder till att kostnaderna för medelanskaffning stiger för företagen i finanssektorn, vilket närmast återspeglar det minskade dolda stöd som nämns ovan. I och med att medelsanskaffningen blir dyrare påverkas också bankernas kunder eftersom priserna på tjänsterna sannolikt stiger i motsvarande mån.

Det undantag i artikel 21 som gäller tillämpningsområdet har ännu en mycket oklar omfattning. Undantagets betydelse och effekter kan bedömas närmare först när det har blivit möjligt att precisera kriterierna för det.

Enligt en preliminär bedömning kan ett trettiootal bankkoncerner omfattas av förordningens tillämpningsområde. Av dem har fem affärsverksamhet i Finland: Danske Bank, Svenska Handelsbanken, Nordea, Skandinaviska Enskilda Banken och Swedbank.

Förordningens konsekvenser i Finland är till stor del beroende av hur myndigheterna i de nämnda bankernas hemstater kommer att tillämpa förordningen. På ett allmänt plan kan konsekvenserna preliminärt bedömas enligt följande:

Förbudet mot handel för egen räkning bedöms inte ha betydande konsekvenser på marknaden i Finland, eftersom bankerna har relativt ringa värdepappersverksamhet av detta slag.

Separering av annan värdepappersverksamhet i synnerhet från sådana finländska inlåningsbankers verksamhet som hör till utländska bankkoncerner kan försvaga likviditeten på den finländska värdepappersmarknaden och en effektiv prisbildning. Så kan det gå i synnerhet om koncernens värdepappersverksamhet, i synnerhet marknadsgaranti- och underwritingverksamhet, koncentreras till ett bolag som bildas i moderbolagets hemstat t.ex. på grund av att bildandet av ett separat bolag i Finland inte anses vara lönsamt. Det är dock omöjligt att i detta skede ge närmare bedömningar av konsekvenserna och hur de utvecklas.

Dessutom skulle en separering av funktionerna medföra administrativa kostnader för de nämnda bankkoncernerna.

4 Rättslig grund

Förslaget till förordning grundar sig på artikel 114.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (nedan kallat *EUF-fördraget*). Enligt artikeln kan åtgärder beslutas för tillnärmning av nationella bestämmelser som syftar till att upprätta den inre marknaden och få den att fungera. Beslutsförfarandet är ordinarie lagstiftningsförfarande. Bland kommissionens förslag till rättsakter som gäller finansmarknaderna kan man se en allmän ökning av antalet ramförfattningar på förordningsnivå.

Statsrådet anser att förordningen ansluter sig till utvecklandet av den inre marknaden och anser att kommissionens förslag har en motiverad rättslig grund.

5 Subsidiaritet och proportionalitet

Enligt subsidiaritetsprincipen i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (artikel 5.3 i EUF-fördraget) ska åtgärder vidtas på EU-nivå 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 proportionalitetsprincipen i artikel 5 i EUF-fördraget bör EU-åtgärder till innehåll och form inte gå utöver vad som är nödvändigt för att nå målen i fördragen. Proportionalitet innebär närmast ett förbud mot överreglering, och genomförandet av det har kopplingar till subsidiaritetsprincipen.

Syftet med förordningen är att förhindra systemrisker i kreditinstitut och bankkoncerner, undanröja intressekonflikter mellan olika delar i kreditinstitutet, underlätta tillsynen över och krishanteringen i kreditinstitut och koncerner samt främja konkurrensen på den inre marknaden. Vissa medlemsstater har föreslagit eller antagit åtgärder för att reformera sina nationella banksystem. Skiljaktig nationell lagstiftning ökar riskerna för negativ inverkan på kapitalrörelser och investeringsbeslut och skapar hinder på den inre marknaden. Om detta inte åtgärdas på unionsnivå,

tvingas bankerna till nationell anpassning av strukturer och verksamhet när de har verksamhet i olika länder. Endast en harmonisering på unionsnivå kan säkerställa att kreditinstitut och bankkoncerner regleras av ett gemensamt ramverk med strukturkrav.

Förslaget till förordning gäller stora kreditinstitut och bankkoncerner. En utvidgning av åtgärderna till alla kreditinstitut skulle med tanke på syftet med förslaget vara oskäligt och leda till betydande kostnader.

Statsrådet anser att förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

6 De övriga medlemsstaternas ståndpunkter

Det finns ännu inga uppgifter om de övriga medlemsstaternas officiella ståndpunkter.

7 Den nationella behandlingen av förslaget och behandlingen i Europeiska unionen

Förslaget till förordning samt ett utkast till statsrådets skrivelse som hänför sig till det har varit på remiss och behandlats i ett skriftligt förfarande i sektionen för finansiella tjänster och kapitalrörelser (sektion 10).

Behandlingen av förslaget har inte ännu inletts vid rådet eller Europaparlamentet och det är möjligt att behandlingen inleds först under den senare hälften av året under Italiens ordförandeskap. Också Europaparlamentsvalen våren 2014 kommer sannolikt att bromsa upp behandlingen av förordningen.

8 Ålands självstyrelse

Ärendet hör med stöd av 27 § i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) till rikets lagstiftningsbehörighet.

9 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet stöder målsättningen och det föreslagna tillämpningsområdet för förslaget

till förordning, som begränsar tillämpningen till de största bankerna och bankkoncerner. Statsrådet anser att det är motiverat att försöka minska det implicita offentliga stöd som för närvarande kanaliseras till systemiskt betydande bankkoncerner. Krav på strukturella reformer av bankerna kunde vara en metod för att främja detta mål.

Som ett alternativ till föreslaget att helt och hållet förbjuda värdepappershandel för egen räkning (*artikel 6*) kan statsrådet godkänna att sådan verksamhet separeras till ett särskilt koncernbolag på samma sätt som annan värdepappersverksamhet. Statsrådet anser att förutsättningarna för att investera i AIF-fonder är onödigt begränsande med tanke på finansieringen av tillväxtföretag och värdepapperiseringen av bankernas egendom, eftersom de föreslagna undantagen lämpar sig enbart för en marginell del av kapitalplaceringsverksamheten.

Med beaktande av det övergripande målet för bankunionen att bryta ödesgemenskapen mellan bankerna och deras hemstater förhåller sig statsrådet avvaktande till de föreslagna undantagen som innebär att värdepapper som emitterats av stater inte ska omfattas av förbudet mot värdepappershandel för egen räkning och kravet på separering av annan värdepappersverksamhet. De masskuldebrev i hemstaten som bankerna skaffat har varit en betydande faktor som för sin del bidragit till att hanteringen av skuldkrisen inom euroområdet blivit svårare.

Statsrådet förhåller sig avvaktande till omfattningen på den möjlighet till prövning som tillsynsmyndigheterna har vid beslut om separering av värdepappersverksamheten (*artikel 8–10*). För att säkerställa att lagstiftningen är förutsebar och att kreditinstituten har lika konkurrensförutsättningar måste den värdepappersverksamhet som definieras i förordningen separeras direkt med stöd av förordningen, om inte tillsynsmyndigheten med stöd av de objektiva grunder som anges

i förordningen beviljar undantag i ett enskilt fall. Statsrådet förhåller sig öppet till olika förslag för att precisera separeringskriterierna och öka genomskinligheten.

Med tanke på säkerställandet av lika konkurrensförutsättningar anser statsrådet att undantagsbestämmelsen i *artikel 21* är till nackdel för sådana länder som redan har motsvarande lagstiftning. I detta avseende skulle det också ha varit motiverat att gå in för ett minimidirektiv med en miniminivå för alla medlemsstater, i stället för en förordning. Statsrådet anser att det är viktigt att rådets arbetsgrupp utreder detta noggrannare.

Statsrådet stöder de föreslagna bestämmelserna om att separerad värdepappersverksamhet juridiskt, ekonomiskt och driftsmässigt ska särskiljas från koncernens inlåningsbanksverksamhet (*artikel 13*).

Statsrådet anser också att det bör lämnas tillräckligt utrymme för nationella bestämmelser om och nationell tillämpning av de administrativa påföljderna.

Statsrådet anser att de centrala mått och tröskelvärden som används vid beslutsfattandet i anslutning till separeringen av viss värdepappersverksamhet i första hand ska regleras i själva förordningen och inte genom kommissionens eller EBA:s kompletterande reglering. Statsrådet förhåller sig avvaktande till kommissionens befogenhet att genom kompletterande reglering utvidga de undantag som gäller värdepapper som emitterats av staterna även till skuldebrev från tredjeländer eller medlemsstaternas regionala regeringar. Dessutom bör de närmare beräkningsmetoder för värdepappersverksamhet som avses i artikel 23.3 i första hand regleras genom en teknisk standard i stället för genom en teknisk genomförandestandard. I övrigt kan kommissionens och EBA:s befogenheter att anta kompletterande bestämmelser betraktas som rimliga.