

**Statsrådets skrivelse till Riksdagen med anledning av
ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv
(direktiv om kapitalkrav för värdepappersföretag och
kreditinstitut)**

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen
översänds till Riksdagen Europeiska gemen-
skapernas kommissions meddelande av den
14 juli 2004 om ett förslag till Europaparla-

mentets och rådets direktiv om ändring av
Europaparlamentets och rådets direktiv
2000/12/EG och rådets direktiv 93/6/EEG
samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 28 oktober 2004

Andra finansminister *Ulla-Maj Widenroos*

Regeringsråd,
lagstiftningsdirektör Pekka Laajanen

STATSRÅDETS SKRIVELSE TILL RIKSDAGEN MED ANLEDNING AV ETT FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV OM ÄNDRING AV EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV 2000/12/EG OCH RÅDETS DIREKTIV 93/6/EEG (DIREKTIV OM KAPITALKRAV FÖR VÄRDEPAPPERSFÖRETAG OCH KREDITINSTITUT)

1. Bakgrund

Den internationella Baselkommittén för banktillsyn (Baselkommittén) har i flera års tid berett en reform av de rekommendationer gällande kapitaltäckning som kommittén gavit 1988 och som numera iakttas över hela värden. Samtidigt har kommissionen berett motsvarande ändringar i de direktiv som gäller kapitaltäckningsreglerna i fråga om kreditinstitut och värdepappersföretag (direktiv 2000/12/EG där det bestäms om kravet på kapitaltäckning i fråga om kreditinstitut samt direktiv 93/6/EEG där det bestäms om kravet på kapitaltäckning i fråga om värdepappersföretag och som även kompletterar kravet på kapitaltäckning i fråga om kreditinstitut beträffande marknadsriskerna). Baselkommittén för banktillsyn gav sina rekommendationer i juni 2004 efter omfattande internationella remissförfaranden. Motsvarande principer togs med i kommissionens direktivförslag av den 14 juli 2004 (COM (2004) 486 final). I direktivförslaget utsträcks principerna för Baselkommitténs rekommendationer till att gälla även värdepappersföretag i enlighet med den princip som också hittills iakttagits inom EU, enligt vilken kraven på kapitaltäckning i fråga om kreditinstitut och värdepappersföretag skall vara så lika som möjligt till den del dessa bedriver samma typ av verksamhet.

Målet med reformen är att beakta utvecklingen under de senaste åren när det gäller riskhanteringen inom kreditinstitut, tack vare vilken riskerna inom affärsverksamheten och det kapitalkrav som krävs för att täcka riskerna kan beräknas avsevärt noggrannare än med hjälp av den nuvarande grova beräkningen av kapitalkravet. Strävan har varit att utarbeta de nya kraven på kapitaltäckning så att de uppmuntrar ibruktagandet av mera

avancerade system för riskhantering i kreditinstitut. Reformen främjar en sådan fördelning av finansieringen och finansieringskostnaderna samt prissättning inom det finansiella systemet som motsvarar de verkliga riskerna. Å andra sidan har man strävat efter att dimensionera de nya kraven på kapitaltäckning så att kapitalbasen i kreditinstitut inom hela bankväsendet kan bibehållas på nuvarande nivå. Avsikten med reformen är således att öka det finansiella systemets effektivitet utan att reformen försvagar kapitaltäckningen inom hela bankväsendet.

Avsikten är att direktiven skall godkännas enligt det s.k. recast-förfarandet i enlighet med det interinstitutionella avtalet (2002/C 77/01) så, att även om man på grund av det stora antal ändringar som görs i direktiven blir tvungen att ge ändringarna som helt nya direktiv, är endast de bestämmelser i direktiven som gäller kapitaltäckningen i fråga om kreditinstitut och värdepappersföretag och tillsynen av den föremål för denna behandling.

I kommissionens förslag finns till följd av den brådskande tidtabellen för godkännandet många tekniska fel och inexaktheter bland annat i de centrala definitionerna och övergångsbestämmelserna samt artikelhänvisningarna och dessa behöver korrigeras innan direktivet kan godkännas.

Eftersom man inte har hunnit översätta direktivförslaget till gemenskapens officiella språk finns tills vidare endast den ursprungliga engelskspråkiga versionen att tillgå. Statsrådet sänder de finskspråkiga och svenskspråkiga versionerna till Riksdagen för kännedom omedelbart efter att de färdigställts.

2. Förslagets huvudsakliga innehåll

Det föreslås att bestämmelserna gällande

beräkningen och tillsynen av kravet på kapitaltäckning i fråga om kreditinstitut och värdepappersföretag (nedan institut) skall ändras i enlighet med de internationella rekommendationer som gavs av Baselkommittén i juni 2004. Centrala områden för reformen är följande:

- Minimikravet i fråga om kapitaltäckning skall räknas förutom i fråga om kredit- och marknadsrisker också i fråga om funktionella, dvs. operativa risker.

- Inom ovan nämnda riskområden är det möjligt för den som övervakas att välja mellan olika beräkningsmetoder, av vilka de mest avancerade metoderna förutsätter godkännande av den som utövar tillsyn.

- Kravet på kapitaltäckning vad kreditrisker beträffar kan beräknas förutom med hjälp av den s.k. standardmetoden även med hjälp av metoder som baserar sig på den egna interna kreditvärderingen hos institut som godkänts av tillsynsmyndigheterna.

- Den grova klassificering av kreditriskerna som inom standardmetoden ligger till grund för kravet på kapitaltäckning ändras så att den blir mera finfördelad bl.a. så att riskkoefficienten huvudsakligen bestäms enligt motpartens externa klassificering (rating).

- Säkerheter och andra metoder som syftar till att minska kreditrisken får under de förutsättningar som anges i direktivet beaktas i större utsträckning än för närvarande.

- I direktivet tas med bestämmelser om institutens egna interna bedömnings- och kontrollprocesser, dvs. kapitalförvaltningsprocesser gällande tillräckligheten av institutens kapital samt tillsynsmyndighetens bedömningsprocess, med hjälp av vilken tillsynsmyndigheten bedömer institutens risker, riskhantering och kapitalförvaltningsprocess.

- Det förutsätts att instituten offentliggör de uppgifter som det bestäms närmare om i direktivet gällande institutets risker, det kapital som behövs för att täcka riskerna och riskhanteringen. I praktiken publiceras dessa uppgifter oftast i bokslutsinformationen (eller i bokslutet och den verksamhetsberättelse som fogas till det).

Förslaget gällande direktiv 2000/12/EG, i synnerhet dess *artikel 136*, innehåller dessutom, med avvikelse från det gällande direktivet, bestämmelser om de minimikrav som

skall ställas på tillsynsmyndigheternas tillsynsbefogenheter. Direktivet förutsätter bland annat att en tillsynsmyndighet skall ha rätt att ställa ett kapitalkrav som överstiger minimikapitalet för ett enskilt institut vars riskhantering, hantering och upprätthållande av det kapital som behövs för täckande av riskerna samt processer i anslutning härtil inte uppfyller de minimikrav som i direktivförslaget ställs på dessa. Ett kapitalkrav som överstiger minimikapitalet skall enligt utgångspunkterna för direktivet ställas utgående från den egna bedömningsprocessen hos en tillsynsmyndighet som det bestäms närmare om i direktivet och myndigheten skall i förväg meddela principerna för denna process. Dessa utgångspunkter förekommer särskilt i artikel 22, 123 och 124 och i de bilagor som dessa artiklar hänvisar till. För att denna utgångspunkt för direktivet klart skall framgå av själva direktivtexten, borde nämnda artikel preciseras till denna del. På motsvarande sätt borde också de punkter i artikeln preciseras, där det bestäms om myndigheters rätt att ställa upp förhöjda riskkoefficienter och myndigheters rätt att kräva att banken skall ändra på sin reservationspraxis. Direktivförslaget innehåller tills vidare inte tillräckliga begränsningar för den i artikeln avsedda prövningsrätt som tillkommer en myndighet när det gäller förutsägbarheten och rättssäkerheten i fråga om tillämpningen av direktivet.

I direktivet bestäms även mera detaljerat än för närvarande om de uppgifter som tillkommer den myndighet som svarar för den konsoliderade tillsynen över instituten samt om sådana situationer då konsoliderad tillsyn måste tillämpas även på underkonglomerat. Särskilt betydelsefulla och kanske allra mest omtvistade av punkterna i förslaget är *artiklarna 129.2 och 129.3* i det föreslagna direktivet 2000/12/EG. Enligt dessa punkter skall den tillsynsmyndighet som svarar för den konsoliderade tillsynen godkänna de interna metoderna för beräkning av kravet på kapitaltäckning i fråga om alla institut som hör till samma konsolideringsgrupp (i praktiken koncern). Av bestämmelsen följer i praktiken att den tillsynsmyndighet som svarar för tillsynen av ett moderföretag ensam kan bestämma om godkännandet av de metoder

som ligger till grund för kravet på kapitaltäckning i fråga om ett dotterkreditinstitut som är beläget i en annan medlemsstat, efter att tillsynsmyndigheten har hört den myndighet som svarar för tillsynen av dotterkreditinstitutet, men utan denna myndighets uttryckliga samtycke. Den sistnämnda myndigheten är således skyldig att erkänna ett avgörande av en utländsk myndighet även i fråga om beräkningen av kravet på kapitaltäckning i fråga om ett enskilt kreditinstitut. Bestämmelsen innehåller den inom EU-rätten åtminstone när det gäller finansieringssektorn nya princip att det genom beslut av en myndighet i en annan stat, med tillämpning av denna andra medlemsstats nationella lagstiftning (om än inom de exakta gränser som ställs i direktivet och efter den gemensamma förhandlingsprocess som det bestäms om i direktivet), kan ställas krav gällande institut i andra stater.

I samband med den preliminära beredningen har Finlands representanter emellertid, i motsats till i synnerhet unionens nya östeuropeiska medlemsstater, inte ansett att förslaget till denna del vore problematiskt eftersom utvecklingskostnaderna för de avancerade riskhanteringsmetoderna inom bankkoncernerna är avsevärda och ett krav på olika beräkningsmetoder inom samma koncern vore till denna del ägnat att försvaga en effektiv verksamhet inom bankkoncernen. Risken att inom en koncern bli tvungen att samtidigt tillämpa flera olika metoder kunde också försvåra ibruktagandet av mera avancerade metoder för riskhantering och detta skulle därigenom strida mot ett av direktivets centrala mål som är att uppmuntra kreditinstitut att ta i bruk mera avancerade metoder för intern riskhantering. Även den europeiska finansieringsbranschen har till denna del starkt understött förslaget. Dessutom ställer direktivet detaljerade gränser för den myndighetsprövning som bestämmelsen förutsätter och innebär således inte i någon väsentlig grad att beslutanderätten överlämnas till utländska myndigheter. Finlands representanter har dock i samband med den preliminära beredningen ansett det nödvändigt att precisera det förfarande som det bestäms om i artikeln så att man kan säkerställa att de allmänna förvaltningsrättsliga kraven uppfylls, såsom g-

vandet av ett tydligt överklagbart beslut på den ansökan som avses i artikeln.

Förslaget innehåller åtskilliga punkter (t.ex. artikel 80.3), där medlemsstaternas tillsynsmyndigheter tilldelas befogenheter att välja vilket av de i direktivet nämnda alternativa principerna för beräkning av kravet på kapitaltäckning skall tillämpas. Förslaget kan allmänt taget anses vara problematiskt till den del som det i dessa direktivpunkter är fråga om den normgivningsmakt som i Finland endast inom de gränser som fastställs i grundlagen kan delegeras till myndigheter av lägre rang. Därför har Finlands representanter vid den preliminära beredningen ansett det vara viktigt att det i dessa punkter hänvisas enbart till medlemsstaterna och inte deras tillsynsmyndigheter. Så kan man försäkra sig om att det i bestämmelserna i direktivet inte tas ställning till normgivningsnivån i ett enskilt land och om att bestämmelserna står i linje med den bestämmelse i Finlands grundlag som begränsar delegeringen av normgivningsmakt till myndigheter av lägre rang.

Direktivets bestämmelser skall i medlemsstaterna huvudsakligen börja tillämpas senast från och med den 31 december 2006.

3. Verknningar på lagstiftningen och ekonomin i Finland

Verknningar på lagstiftningen

Direktivet förutsätter ändringar i den nationella lagstiftningen (kreditinstitutslagen, lagen om värdepappersföretag, lagen om finansinspektionen) och sannolikt en särskild förordning. Sättandet i kraft av de detaljerade tekniska bestämmelser som gäller beräkningen av kravet på kapitaltäckning och som ingår i direktivet förutsätter dessutom avsevärda ändringar och utvidgningar av de föreskrifter som meddelats av Finansinspektionen med stöd av kreditinstitutslagen. Direktivets omfattning och detaljerade tekniska karaktär förutsätter i varje fall en betydande delegering av normgivningsmakt till Finansinspektionen. Förutom frågor i anslutning till delegeringen av normgivningsmakten förutsätter de omfattande befogenheter som tillsynsmyndigheterna föreslås få att enligt prövning ställa krav på tilläggskapital eller

på annat sätt i enskilda fall avvika från kraven i direktivet ett mycket noggrant övervägande av grundlagsenligheten när det gäller de nationella lagförslagen.

Ekonomiska verkningar

De förnyade kapitaltäckningsreglerna gör det möjligt att noggrannare än enligt nuvarande regler mäta de risker som ansluter till kreditinstitutens och värdepappersföretagens verksamhet och räkna ut den kapitalbas som krävs för att täcka dessa risker. Reformen är således ägnad att över lag främja stabiliteten på finansieringsmarknaden, en effektivare fördelning av kapitalen än vad som är fallet i dagens läge, prissättning utgående från riskerna och således en effektiv finansieringsmarknad.

Man har försökt dimensionera reformen så att beloppet av kapitalbasen inom hela finansieringssektorn på global nivå kan bibehållas oförändrad. Kapitalbasen förväntas dock till viss del fördela sig på annat sätt än i dagens läge så att de institut som utnyttjar mera avancerade metoder för riskförvaltning drar nytta av reformen medan kravet på kapitaltäckning i fråga om de institut vars riskhantering är mindre avancerad, ökar i någon mån. Reformen uppmuntrar således också institut att börja använda sig av sådana avancerade metoder för riskhantering som är nödvändiga för effektiv och stabil verksamhet på finansmarknaden. Det bör observeras att många stora europeiska finansieringsinstitut (inklusive de största finländska bankerna) redan för närvarande använder sig av sådana metoder för riskhantering som till sin karaktär ligger mycket nära förslagen i reformen. I bankerna pågår också redan ett omfattande utvecklingsarbete som syftar till att få dessa metoder att motsvara direktivet.

Det är inte möjligt att uppskatta de kvantitativa verkningarna av reformen beträffande kapitalkostnaderna i fråga om enskilda finländska institut och inte heller i övrigt i fråga om de finländska finansieringsmarknaderna eftersom kapitalbasen delvis beror på hur avancerade metoder kreditinstituten tar i bruk. Ändringarna bedöms inte vara så stora att de i varje fall på kort sikt skulle inverka avsevärt på marknadsstrukturen eller enskil-

da företags konkurrensförutsättningar i hemlandet eller på internationell nivå.

Av utgångspunkterna för reformen följer att finansieringskostnaderna för kreditinstitutens stora kundföretag sjunker något jämfört med dagens läge. För små företag stiger kostnaderna på motsvarande sätt eftersom stora företag lättare kan skaffa sig sådana externa kreditvärderingar som är en förutsättning för ett fördelaktigare kapitaltäckningskrav samt ställa säkerheter för sina krediter, varvid bankerna kan bevilja företagen fördelaktigare krediter. I reformen har strävan emellertid varit att i synnerhet beakta konsekvenserna av de ökade finansieringskostnaderna för små och medelstora företag så att de riskkoefficienter och andra principer som tillämpas på fordringar hos sådana företag i förslaget särskilt har mildrats jämfört med hurudana de hade varit utgående från de allmänna principerna för reformen. Verkningarna kan inte heller till denna del exakt bedömas kvantitativt, men allmänt taget torde specialbestämmelserna gällande små och medelstora företag räcka till för att säkerställa att reformen inte kännbart ökar finansieringskostnaderna för dessa företag.

På kort sikt ökar reformen kostnaderna för både institut och myndigheter eftersom det i direktivet ställs betydligt större krav än för närvarande både på institutens egna riskhanterings- och bedömningsprocesser och på myndighetsprövningen. Den ökning av personal som reformen orsakar hos Finansinspektionen har redan mest verkställts. De behov av ändringar av regleringen och övervakningen som föranleds av kapitaltäckningsreformen skall skötas genom att effektivisera användningen av de nuvarande resurserna och genom att prioritera uppgifter.

4. Statsrådets ståndpunkt

Finland stöder godkännandet av direktivförslaget under följande förutsättningar.

Det borde framställas i *artikel 136* i direktiv 2000/12/EG att tillsynsmyndigheternas prövningsrätt på något sätt begränsas vid uppställningen av sådana extra kapitalkrav som är högre än de i direktivet uppställda detaljerade minimikrav. Artikeln i fråga borde

åtminstone preciseras så att det klart framgår den princip som är utgångspunkt för direktivet, enligt vilken kapitalkrav som överstiger minimikapitalet och förhöjda riskkoefficienter uppställs genom en bedömningsprocess som baserar sig på i förväg offentliggjorda principer.

De punkter i direktivet (t.ex. artikel 80.3 i direktiv 2000/12/EG samt motsvarande punkter) som gäller val av regleringsalternativ ändras så att det i dem hänvisas till medlemsstaternas befogenheter i stället för tillsynsmyndigheternas befogenheter.

Direktivets tillämpningsområde och de centrala definitioner som ligger till grund för direktivet preciseras för att säkerställa att tillämpningsområdet för kravet på kapitaltäckning kan definieras entydigt.

Vidare förutsätter Finland att befogenheterna för de myndigheter som svarar för den konsoliderade tillsynen av kreditinstitut och värdepappersföretag i förhållande till befogenheterna för de myndigheter som svarar för tillsynen av enskilda kreditinstitut och

värdepappersföretag i synnerhet i artikel 129 i direktiv 2000/12/EG skall fastställas entydigt och på ett sådant sätt som i tillräcklig mån motsvarar kravet på effektiv tillsyn av multinationella konglomerat och effektiv verksamhet på marknaden samt säkerställer att de allmänna förvaltningsrättsliga principerna iakttas vid myndighetsförfaranden enligt artikeln. Finland kan under ovan nämnda förutsättningar godkänna både ett system enligt vilket den tillsynsmyndighet som svarar för den konsoliderade tillsynen i fråga om alla institut som hör till en konsolideringsgrupp bestämmer om det godkännande som avses i artikeln och ett system enligt vilket den nationella tillsynsmyndighet som svarar för tillsynen av ifrågavarande institut bestämmer om godkännandet i fråga om ett enskilt institut som hör till en konsolideringsgrupp.

Statsrådet anser att det är nödvändigt att grundlagsutskottet tar ställning till frågan åtminstone när det gäller ovan nämnda artiklar.