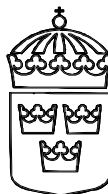


Kommittédirektiv



Ett nytt regelverk om kapitaltäckning för värdepappersbolag

Dir.
2019:22

Beslut vid regeringssammanträde den 16 maj 2019

Sammanfattning

Inom kort förväntas Europeiska unionen besluta om ett nytt regelverk om kapitaltäckning för värdepappersbolag, bestående av en ny förordning och ett nytt direktiv. Värdepappersbolag är företag som har tillstånd att driva värdepappersrörelse men som inte är kreditinstitut.

En särskild utredare ska

- lämna de förslag till lagändringar som krävs för att anpassa och komplettera svensk rätt till den nya EU-förordningen, och genomföra det nya EU-direktivet i svensk rätt,
- anpassa regelverket till svenska förhållanden, framför allt genom att
 - analysera behovet av proportionalitet i olika avseenden, t.ex. i fråga om Finansinspektionens tillsyn över värdepappersbolag och krav på bolagsstyrning,
 - analysera behovet av att införa mer långtgående krav, t.ex. i fråga om rörliga ersättningar för anställda i värdepappersbolag, och
- se över och analysera konsekvenserna av det nya regelverket i förhållande till den nuvarande ordningen som ger svenska värdepappersbolag möjlighet att, med tillstånd från Finansinspektionen, ta emot kunders medel på konto för att underlätta värdepappersrörelsen, och ta ställning till om det finns skäl som motiverar att denna ordning behålls.

Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2020.

Bakgrund

Vad är värdepappersbolag?

Värdepappersbolag är företag som har tillstånd att driva värdepappersrörelse, dvs. verksamhet som består i att yrkesmässigt tillhandahålla investeringstjänster eller utföra investeringsverksamhet enligt lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden – men som inte är kreditinstitut enligt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse. Tillstånd får exempelvis ges för att utföra order på kunders uppdrag, diskretionär portföljförvaltning, handel för egen räkning och investeringsrådgivning (2 kap. 1 § lagen om värdepappersmarknaden). Tjänsterna kompletterar tjänster som tillhandahålls av banker och andra kreditinstitut, dvs. företag som har tillstånd att driva bank- eller finansieringsrörelse enligt lagen om bank- och finansieringsrörelse.

Verksamheten varierar kraftigt mellan olika värdepappersbolag i fråga om storlek, tjänster och grad av komplexitet. De flesta värdepappersbolag driver verksamhet som har begränsad påverkan på den finansiella stabiliteten. Vissa värdepappersbolag driver dock verksamhet av sådan art och omfattning att den kan medföra samma risker för den finansiella stabiliteten som den verksamhet som kreditinstitut bedriver kan medföra.

På EU-nivå regleras värdepappersbolagens verksamhet framför allt i 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 (MiFID II) och 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 (MiFIR). Dessa regelverk innehåller bl.a. bestämmelser om krav på auktorisation för att tillhandahålla tjänster, om hur värdepappersbolag ska vara organiserade samt om krav på ordning och uppförande på värdepappersmarknaden. I dessa regelverk finns även bestämmelser för verksamhet som bedrivs av bolag från tredjeland.

MiFID II har i huvudsak genomförts i svensk rätt genom lagen om värdepappersmarknaden. Den lagen kompletterar även MiFIR.

Nuvarande kapitaltäckningsregler

Finanskrisen 2008–2009 ledde till ett stort antal insatser för att värna den finansiella stabiliteten. Bland annat presenterade Baselkommittén 2010 ett förslag på nya krav avsedda för internationellt aktiva banker, den s.k. Basel 3-överenskommelsen. Överenskommelsen innebar bl.a. ökade kapitalkrav och nya krav på likviditet. Kapitalkraven, som utgör den största delen av överenskommelsen, syftar till att bankerna ska ha tillräckligt med kapital för att täcka sina risker (kapitaltäckning). Syftet var att stärka det finansiella systemets motståndskraft och minska risken för framtida finanskriser. I Europeiska unionen (EU) har dessa krav införts både för banker och andra kreditinstitut samt värdepappersbolag. Kraven har främst införts i regelverket om kapitaltäckning, dvs. i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 av den 26 juni 2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag (tillsynsförordningen) och 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 (kapitaltäckningsdirektivet).

I regelverket om kapitaltäckning likställs kreditinstitut med värdepappersbolag och det beror på att det har ansetts vara av stor betydelse för den inre marknaden att det finns en enhetlig reglering för kreditinstitut och värdepappersbolag. Vid framtagandet av regelverket om kapitaltäckning förutsågs dock ett behov av att senare se över regelverket när det gäller värdepappersbolag. En översynsklausul av regelverket om kapitaltäckning med avseende på värdepappersbolag infördes därför.

Kapitaltäckningsdirektivet har genomförts i svensk rätt, i huvudsak genom lagen (2014:968) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag (tillsynslagen), lagen (2014:966) om kapitalbuffertar, lagen om bank- och finansieringsrörelse och lagen om värdepappersmarknaden. Tillsynslagen kompletterar även tillsynsförordningen.

Uppdraget att anpassa och komplettera svensk rätt till den nya EU-förordningen och genomföra det nya EU-direktivet i svensk rätt

Översyn av det nuvarande regelverket om kapitaltäckning

Europeiska kommissionen har, i samråd med Europeiska bankmyndigheten (Eba) och Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten (Esma), analyserat om det nuvarande regelverket har en lämplig utformning för värdepappersbolag. Översynen har utmynnat i slutsatsen att regelverket om kapitaltäckning behöver anpassas till värdepappersbolagens egenart och göras mer proportionerligt i förhållande till värdepappersbolagens storlek, tjänster och grad av komplexitet.

Av det skälet har kommissionen tagit fram förslag till ett nytt regelverk om kapitaltäckning för värdepappersbolag. Förslaget utgörs av kommissionens förslag COM(2017) 790 final av den 20 december 2017 till Europaparlamentets och rådets förordning om tillsynskrav för värdepappersföretag och om ändring av förordningarna (EU) nr 575/2013, (EU) nr 600/2014 och (EU) nr 1093/2010 (den nya EU-förordningen), och kommissionens förslag COM(2017) 791 final av den 20 december 2017 till Europaparlamentets och rådets direktiv om tillsyn av värdepappersföretag och om ändring av direktiven 2013/36/EU och 2014/65/EU (det nya EU-direktivet).

Förslaget innebär i huvudsak att värdepappersbolagen ska delas in i olika kategorier utifrån den verksamhet som de bedriver. Kategoriseringen ska utgöra grunden för vilka krav som bolagen ska omfattas av. De största värdepappersbolagen, som uppfyller vissa villkor eller anses vara systemviktiga, ska också i fortsättningen omfattas av tillsynsförordningen och kapitaltäckningsdirektivet medan övriga värdepappersbolag ska omfattas av det nya regelverket.

Det nya regelverket om kapitaltäckning för värdepappersbolag

Det nya regelverket om kapitaltäckning för värdepappersbolag motsvarar i stor utsträckning reglerna i tillsynsförordningen och kapitaltäckningsdirektivet. De viktigaste avvikelserna är kategoriseringen av värdepappersbolagen, anpassade kapitalkrav och regler om s.k. tredjelandsbolag. I förslaget finns även bestämmelser som syftar till att värdepappersbolag inom EU ska verka under lika villkor, bl.a. genom en ökad tydlighet i hur nationella tillsynsmyndigheter ska bedöma bolagens risker och riskhantering. Det finns slutligen förslag på bestämmelser som syftar till att skapa jämlika villkor för värdepappersbolag som hör hemma inom EU i förhållande till bolag som hör hemma i tredjeland.

Förslaget till direktiv innebär i stor utsträckning fullharmonisering. I vissa frågor finns dock möjlighet för medlemsstaterna att anpassa bestämmelserna till nationella förhållanden. Detta gäller t.ex. i fråga om Finansinspektionens tillsyn över värdepappersbolag och bolagsstyrning. Det kan också förväntas att det nationellt kommer att finnas möjlighet att införa mer långtgående krav t.ex. i fråga om rörlig ersättning till anställda i värdepappersbolag.

Ett svenskt värdepappersbolag får efter tillstånd av Finansinspektionen som ett led i rörelsen ta emot kunders medel på konto för att underlätta värdepappersrörelsen (2 kap. 2 § första stycket 8 lagen om värdepappersmarknaden). Det är en sidotjänst som ett värdepappersbolag kan få tillstånd att tillhandahålla enligt svensk rätt, som saknar motsvarighet i MiFID II. Den nya EU-förordningen och det nya EU-direktivet innebär förändringar av kapitalkraven för värdepappersbolag som har ett sådant tillstånd och värdepappersbolag som har tillstånd att ta emot medel med redovisningsskyldighet (2 kap. 2 § första stycket 1 lagen om värdepappersmarknaden).

Vad ska utredaren göra?

En särskild utredare ska göra följande:

- Lämna de förslag till lagändringar som krävs för att anpassa och komplettera svensk rätt till den nya EU-förordningen och genomföra det nya EU-direktivet i svensk rätt.
- I den utsträckning det nya EU-direktivet ger medlemsstaterna möjlighet att i nationell rätt ställa upp mer långtgående krav eller anpassa bestämmelserna till nationella förhållanden, ska utredaren sträva efter att slå vakt om den svenska värdepappersmarknadens funktionssätt, framför allt genom att
 - analysera behovet av proportionalitet i olika avseenden, t.ex. i fråga om Finansinspektionens tillsyn över värdepappersbolag och krav på bolagsstyrning, och
 - analysera behovet av att införa mer långtgående krav, t.ex. i fråga om rörliga ersättningar för anställda i värdepappersbolag.
- Se över och analysera konsekvenserna av det nya regelverket i förhållande till den nuvarande ordningen som ger svenska värdepappersbolag möjlighet att, med tillstånd från Finansinspektionen, ta emot kunders medel på konto för att underlätta värdepappersrörelsen, redogöra för dessa konsekvenser och dess för- och nackdelar och ta ställning till om det finns skäl som motiverar att denna ordning behålls.
- Ta fram en parallelluppställning, dvs. en förteckning över de bestämmelser som genomför respektive artikel i det nya EU-direktivet i svensk rätt.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska beskriva och beräkna eventuella offentligfinansiella konsekvenser, däribland eventuella konsekvenser för Finansinspektionen. Om förslagen leder till kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten ska utredaren föreslå en finansiering. Utredaren ska även i övrigt tillämpa riktlinjerna i kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning för att ange kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med Utredningen om EU:s bankpaket om riskreducerande åtgärder (Fi 2018:12).

Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2020.

(Finansdepartementet)