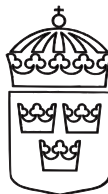


Kommittédirektiv



EU:s bankpaket om riskreducerande åtgärder

Dir.
2018:116

Beslut vid regeringssammanträde den 20 december 2018

Sammanfattning

Inom kort förväntas Europeiska unionen besluta om ändringar av regelverken om kapitaltäckning och hantering av banker i kris.

En särskild utredare ska lämna förslag till de författningsändringar som krävs för att anpassa svensk rätt till de ändringar av regelverken om kapitaltäckning och hantering av banker i kris som är resultatet av de förhandlingar på EU-nivå som skett inom ramen för arbetet med det s.k. bankpaketet.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2019.

Bakgrund

Basel 3-överenskommelsen

Finanskrisen 2008–2009 föranledde ett stort antal insatser för att värna den finansiella stabiliteten. Bland annat presenterade Baselkommittén 2010 ett förslag på nya krav för institut, den s.k. Basel 3-överenskommelsen. Överenskommelsen innebar bl.a. att instituten skulle ha mer kapital och större andel eget kapital. Nya krav på institutens likviditet infördes också. Syftet var att stärka det finansiella systemets motståndskraft och minska risken för framtida finanskriser. I Europeiska unionen (EU) har dessa krav främst genomförts i regelverket om kapitaltäckning, dvs. 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).

Finanskrisen föranledde även införandet av ett regelverk för hantering av banker i kris, som består av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/59/EU av den 15 maj 2014 om inrättande av en ram för återhämtning och resolution av kreditinstitut och värdepappersföretag (krishanteringsdirektivet) och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 806/2014 av den 15 juli 2014 om fastställande av enhetliga regler och ett enhetligt förfarande för resolution av kreditinstitut och vissa värdepappersföretag inom ramen för en gemensam resolutionsmekanism och en gemensam resolutionsfond och om ändring av förordning (EU) nr 1093/2010.

Den 23 november 2016 presenterade Europeiska kommissionen förslag om ändringar av regelverken om kapitaltäckning och hantering av banker i kris. Ändringsförslagen har presenterats som ett paket av riskreducerande åtgärder för att stärka finanssektorn i EU (det s.k. bankpaketet). Paketet omfattar bl.a. kommissionens förslag COM (2016) 850 final av den 23 november 2016 om ändring av tillsynsförordningen, COM (2016) 854 final av den 23 november 2016 om ändring av kapitaltäckningsdirektivet, COM (2016) 852 final av den 23 november 2016 om ändring av krishanteringsdirektivet och COM (2016) 851 final av den 23 november 2016 om ändring av förordning (EU) nr 806/2014.

Regelverket om kapitaltäckning

Förstärkningen av kapitaltäckningsreglerna efter finanskrisen har lett till att institut i EU överlag är bättre kapitaliserade än före krisen. Samtidigt har dessa åtgärder inte ansetts tillräckliga för att hantera alla de risker som identifierades under krisen. Baselkommittén har sedan Basel 3-överenskommelsen slöts 2010 därför tagit fram ett antal kompletterande standarder. Kommissionens ändringsförslag innebär att dessa kompletterande standarder genomförs i EU och att de rapporteringskrav som framgår av Basel 3-överenskommelsen blir bindande.

I samband med att kommissionens handlingsplan för att skapa en kapitalmarknadsunion publicerades 2015 tog kommissionen initiativ till ett offentligt samråd, som syftade till att identifiera

- regler som negativt påverkat finansieringen av ekonomin,
- onödig administrativ börda,
- överlappning, inkonsekvens och luckor i regleringen på finansmarknadsområdet och
- regler som gett upphov till oavsiktliga negativa konsekvenser.

En av kommissionens slutsatser från samrådet var bl.a. att det finns ett behov att justera regelverket för banker i syfte att främja vissa former av utlåning som är särskilt viktig för den reala ekonomin. Kommissionen såg även att regelverket kunde göras mer proportionerligt och anpassas efter institutens storlek och komplexitet. Ändringsförslagen innebär därför att vissa former av utlåning som är särskilt viktig för den reala ekonomin främjas, såsom utlåning till små och medelstora företag och infrastruktur, och att reglerna görs mer proportionerliga och anpassas till bankernas storlek och verksamhet.

Slutligen innebär ändringsförslagen att det skapas en jämnare spelplan för banker inom EU, bl.a. genom en ökad tydlighet i hur tillsynsmyndigheterna (i Sverige Finansinspektionen) ska bedöma bankernas risker och riskhantering.

Regelverket om hantering av banker i kris

Regelverket om hantering av banker i kris innebär att resolutionsmyndigheterna (i Sverige Riksgäldskontoret) får ta kontroll över en bank i kris i syfte att rekonstruera eller avveckla verksamheten, om det behövs för att värna den finansiella stabiliteten. Regelverket bygger på att bankens ägare och långgivare, inte staten, ska bära förlusterna i banken, om den försätts i resolution. Ett centralt verktyg i resolution är skuldnedskrivningsverktyget som innebär att långgivare får sina fordringar nedskrivna eller konverterade till aktier. Verktyget kan således användas för att absorbera förluster och återkapitalisera en bank i kris, så att bankens livskraft kan återställas.

Tillämpning av skuldnedskrivningsverktyget förutsätter att en bank vid alla tillfällen har tillräckligt med nedskrivningsbara skulder. Det finns därför bestämmelser i regelverket om ett minimikrav på nedskrivningsbara skulder (Minimum Requirement for own funds and Eligible Liabilities, MREL).

Dessutom har G20-länderna kommit överens om att globalt systemviktiga banker ska uppfylla ett minimikrav på total förlustabsorberingsförmåga (Total Loss Absorbing Capacity, TLAC). MREL och TLAC har samma syfte, dvs. att skuldnedskrivningsverktyget ska kunna tillämpas i resolution genom att det finns tillräckligt med nedskrivningsbara skulder i bankerna. EU har åtagit sig att genomföra TLAC i unionen.

Kommissionens ändringsförslag innebär i huvudsak att TLAC genomförs i EU och att reglerna om MREL omarbetas.

Gällande svensk reglering

Kapitaltäckningsdirektivet har i huvudsak genomförts i svensk rätt genom lagen (2014:968) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag, kallad tillsynslagen, lagen (2014:966) om kapitalbuffertar, lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse och lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden. Tillsynslagen kompletterar tillsynsförordningen.

Krishanteringsdirektivet har i huvudsak genomförts i svensk rätt genom lagen (2015:1016) om resolution, lagen (2015:1017) om förebyggande statligt stöd till kreditinstitut, lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse och lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden.

Uppdraget

En särskild utredare ska lämna förslag till de författningsändringar som krävs för att

- i svensk rätt genomföra ändringarna i kapitaltäckningsdirektivet och krishanteringsdirektivet, och
- anpassa och komplettera svensk rätt med anledning av ändringarna i tillsynsförordningen och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 806/2014.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska tillämpa riktlinjerna i kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning för att ange kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar samt ta fram en parallelluppställning.

Redovisning av uppdraget

Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2019.

(Finansdepartementet)