



Ändringar av EU:s kapitaltäckningsregelverk

2021/22:FPM18

Finansdepartementet

2021-12-01

Dokumentbeteckning

COM (2021) 663

Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Directive 2013/36/EU as regards supervisory powers, sanctions, third-country branches, and environmental, social and governance risks, and amending Directive 2014/59/EU

COM (2021) 664

Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Regulation (EU) No 575/2013 as regards requirements for credit risk, credit valuation adjustment risk, operational risk, market risk and the output floor

COM (2021) 665

Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Regulation (EU) No 575/2013 and Directive 2014/59/EU as regards the prudential treatment of global systemically important institution groups with a multiple point of entry resolution strategy and a methodology for the indirect subscription of instruments eligible for meeting the minimum requirement for own funds and eligible liabilities

Sammanfattning

Europeiska kommissionen presenterade den 27 oktober 2021 ett förslag till ändringar och kompletteringar i EU:s kapitaltäckningsregelverk för kreditinstitut. Ändringar görs i både EU:s tillsynsförordning och i EU:s kapitaltäckningsdirektiv. Kommissionen lyfter fram följande delar som de mest centrala:

- ändringar för att genomföra den avslutande etappen av Basel III (den s.k. Baselöverenskommelsen från 2017),
- åtgärder för att bättre integrera hållbarhetsrisker i tillsynen,
- förslag om nya tillsynsbefogenheter, och

- anpassade krav för mindre banker avseende offentliggörande av information.

Utöver detta föreslår kommissionen vissa ändrade regler gällande kravet på kapitalbas och kvalificerade skulder i tillsynsförordningen.

Flertalet av förslagen i tillsynsförordningen föreslås börja tillämpas fr.o.m. den 1 januari 2025 med en gradvis infasning för vissa av förslagen. Ändringarna i kapitaltäckningsdirektivet föreslås börja gälla 18 månader efter att direktivet träder i kraft.

Regeringen välkomnar att internationella överenskommelser genomförs i EU:s kapitaltäckningsregelverk. Stärkt riskkänslighet i schablonmetoderna och ett golvkrav för riskvägda tillgångar kan bidra till internationellt tillförlitliga kapitalkrav som speglar risken i bankernas verksamheter. Bankerna har en viktig roll som kreditförmedlare till hushåll och företag och regeringen anser att det är angeläget att Baselöverenskommelsen genomförs på ett sätt som säkerställer att en välfungerande kreditgivning kan upprätthållas i Sverige. Regeringen kommer att verka för att Baselöverenskommelsen ska genomföras i enlighet med Ekofinrådets slutsatser.

Regeringen är pådrivande för att skapa en hållbar finansmarknad inom EU och i det syftet integrera hållbarhetsrisker i kapitaltäckningsregelverket. Regeringen är därför som utgångspunkt positiv till att kommissionens förslag inkluderar åtgärder på detta område. Regeringen förespråkar ett proportionerligt och ändamålsenligt regelverk.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

1.1.1 Kapitaltäckningsregelverket

Kapitaltäckningsregelverket är ett omfattande EU-harmoniserat regelverk som består av tillsynsförordningen och kapitaltäckningsdirektivet. Regelverket införlivar på EU-nivå de ramverk som överenskommit inom Baselkommittén (*the Basel Committee on Banking Supervision*) som är ett globalt forum för samarbete kring och framtagande av standarder när det gäller banktillsyn och reglering. Riksbanken och Finansinspektionen är medlemmar i Baselkommittén och deltar i dess arbete.

Kapitaltäckningsregelverket ska främja den inre marknaden, förhindra regelarbitrage och stärka finanssektorns motståndskraft. Finanskrisen föranledde omfattande revideringar av regelverket; i juni 2013 beslutades om förstärkta kapitaltäckningsregler och i maj 2019 beslutades om ytterligare riskreducerande åtgärder (se fakta-PM om EU-förslag 2016/17: FPM39). I samband med covid-19-pandemin beslutades i juni 2020 om vissa anpassningar för att stödja bankers och övriga kreditinstituts fortsatta utlåning och öka deras möjlighet att absorbera förluster orsakade av

1.1.2 Baselöverenskommelsen om bankers kapitaltäckning från 2017

Baselöverenskommelsen från december 2017 handlar om de avslutande kompletteringarna av de globala standarderna för bankers kapitaltäckning, baserat på lärdomar från den globala finanskrisen. Syftet med ändringarna är att säkerställa att standarderna bidrar till enkelhet, jämförbarhet och riskkänslighet när det gäller bankers kapitalkrav.

En viktig beståndsdel i kapitaltäckningsregelverket är regler kring hur olika slags tillgångar (exempelvis utlåning) ska vägas utifrån sin risk. De riskvägda tillgångarna beräknas genom att en banks samtliga tillgångar och poster utanför balansräkningen multipliceras med riskvikter. Tillgångar av högre risk får en högre riskvikt medan tillgångar av lägre risk får en lägre riskvikt. Olika s.k. schablonmetoder ger här standardiserade värden för dessa riskvikter. För företagsutlåning ges exempelvis riskvikten 100 procent för företag som saknar kreditbetyg, medan företag som har ett kreditbetyg får en riskvikt som är graderad utifrån kreditbetyget på en skala från 20 procent till 150 procent. Bolån mot hushåll får en riskvikt från 20 procent till 70 procent baserat på belåningsgrad. Utöver schablonmetoder kan banker, efter godkännande från tillsynsmyndigheter, utveckla och använda interna modeller för att beräkna riskvikter. Riskvägda tillgångar används sedan för att beräkna bankernas riskbaserade kapitalkrav.

En huvudkomponent bland förändringarna från Baselöverenskommelsen är det s.k. golvkravet för riskvägda tillgångar (*output floor*) som begränsar bankernas möjlighet att genom interna modeller sänka sitt kapitalkrav gentemot kraven enligt schablonmetoderna. Syftet är att minska den överdrivna variation som förekommer bland riskvägda tillgångar från banker som använder interna modeller. Golvkravet innebär att riskvägda tillgångar beräknade utifrån interna modeller begränsas till som lägst 72,5 procent av riskvägda tillgångar beräknade utifrån schablonmetoderna. Baselöverenskommelsen innehåller också en översyn av schablonmetoderna när det gäller kredit- och operativ risk, med syfte att göra dessa mer robusta och riskkänsliga.

1.2 Förslagets innehåll

1.2.1 Allmänt om förslaget

Europeiska kommissionen presenterade den 27 oktober 2021 ett förslag till ändringar och kompletteringar i kapitaltäckningsregelverket. Kommissionen lyfter fram följande delar som de mest centrala:

- ändringar för att genomföra den avslutande etappen av Basel III (den s.k. Baselöverenskommelsen från 2017),
- åtgärder för att bättre integrera hållbarhetsrisker i tillsynen,

- förslag om nya tillsynsbefogenheter, och
- anpassade krav för mindre banker avseende offentliggörande av information.

Utöver detta föreslår kommissionen vissa reviderade regler gällande kravet på kapitalbas och kvalificerade skulder i tillsynsförordningen. Ändringarna gäller möjligheten att göra avdrag för indirekt innehav i kapitalbasinstrument och kvalificerade skuldposter och hanteringen av globalt systemviktiga institut med en resolutionsstrategi med flera ingångspunkter.

Flertalet av ändringarna i tillsynsförordningen föreslås tillämpas från och med den 1 januari 2025, med en infasning för vissa av ändringarna under fem år. Ändringarna i kapitaltäckningsdirektivet föreslås börja gälla 18 månader efter att direktivet träder i kraft.

1.2.2 Genomförande av Baselöverenskommelsen från 2017

Kommissionens har i sitt förslag till hur Baselöverenskommelsen ska införlivas i EU:s regelverk tagit hänsyn till ett antal policy mål. Dels att ändringarna inte ska leda till en markant ökning av de totala kapitalkraven för EU:s banksektor, i linje med Ekofinrådets slutsatser från 2016; dels att anpassningar ska föreslås för att undvika oavsedda och oproportionerliga effekter för EU:s banksektor och den bredare samhällsekonomin; och dels att säkerställa ett proportionerligt regelverk med målet att sänka mindre bankers kostnader för regelefterlevnad, utan att ge avkall på tillsynskraven.

Ändringarna föreslås börja tillämpas från och med den 1 januari 2025, med en femårig infasning av golvkravet för riskvägda tillgångar fram till den 1 januari 2030. Detta innebär att EU:s banksektor och tillsynsmyndigheter får ytterligare två år för att förbereda sig på ändringarna. Den förlängda genomförandeperioden motiveras också utifrån att ge bankerna tid att hantera risker kopplade till covid-19-pandemin och finansiera återhämtningen.

Golvkravet (se 1.1.2) föreslås bli gällande på gruppnivå, och ej behöva tillämpas på institutnivå i respektive grupps hemland. I fall det finns dotterbolag i ett annat land, ska golvkravet dock fördelas till dessa utifrån dessas andelar av golvkravet på gruppnivå.

1.2.2.1 Viktigare anpassningar av Baselöverenskommelsen

När golvkravet införs förväntas fler av EU:s banker bli bundna av kraven från schablonmetoden. Därför föreslås vissa anpassningar av schablonmetoderna för att ta hänsyn till EU:s bankmarknader. Nedan följer några av de mer betydande förslagen härvid.

För företag som saknar kreditbetyg men som bedöms vara av god kreditkvalitet (s.k. *investment grade*) föreslås en lägre riskvikt än schablonmetodens standard som en övergångsbestämmelse fram till och med 2032. För dessa företag ska en riskvikt om 65 procent kunna användas istället för 100 procent som är utgångspunkten i schablonmetoden. Detta

föreslås ur ett riskkänslighetsperspektiv för denna stora och förhållandevis heterogena grupp företag, och för att undvika en alltför stor inverkan på kreditgivningen till dessa företag. Det föreslås också att kommissionen ska kunna presentera ett nytt lagförslag före 2031 års utgång när det gäller hanteringen av dessa företag, utifrån en bedömning av hur övergångsbestämmelsen använts och kalibrerats, tillgängligheten på externa kreditbetyg och internationella standarder på detta område.

Det föreslås också att hänsyn ska tas till marknadsvärdet när säkerhetsvärdet för fastigheter ska beräknas vid bolån. Detta föreslås inte minst mot bakgrund av att behålla dagens krav att regelbundet övervaka fastighetsvärdena. För att begränsa risken för cykliska effekter och för att hålla kapitalkraven mer stabila över tid föreslås vidare att ändringar av säkerhetsvärdena begränsas till ett genomsnitt för de senaste sex åren när det gäller bolån till hushållssektorn.

I syfte att undvika en automatisk ökning av kapitalkraven som en följd av att golvkravet införs, föreslås att vissa av kapitalkraven på EU-nivå, däribland den del av kapitalkraven som rör hur tillsynsmyndigheten (i Sverige Finansinspektionen) bedömer en banks risker som inte omfattas av tillsynsförordningen, det s.k. pelare 2-kravet och systemriskbufferten, fryses i nominella tal vid det tillfälle då golvkravet blir det bindande kapitalkravet för banken. Detta grundar sig delvis i det faktum att dessa buffertar kan användas för att motverka risker som liknar de risker som golvkravet är tänkt att adressera, exempelvis risker på systemnivå som interna modeller inte tar hänsyn till. Tillsynsmyndigheten ska sedan se över dessa krav i syfte att risker som täcks av golvkravet inte dubbelräknas. Motsvarande översyn föreslås även för buffertkravet för övrigt systemviktigt institut för att kalibreringen fortsatt ska vara lämplig. Genom detta förslag får tillsynsmyndigheter möjlighet att anpassa utformningen och tillämpningen av kapitalkraven för bankerna om golvkravet blir det bindande kapitalkravet.

1.2.2.2 Ökad riskkänslighet i schablonmetoderna

Schablonmetoden för kreditrisk föreslås göras mer riskkänslig, exempelvis när det gäller exponeringar mot hushåll och fastighetsutlåning, och för specialutlåning såsom infrastruktur- eller projektfinansiering. Detta görs genom en ökad differentiering mellan olika låne- och låntagarkategorier. Interna modeller för kreditrisk begränsas med avseende på risker där otillräckligt dataunderlag gör att det är särskilt svårt att bygga tillräckligt robusta modeller.

En ny schablonmetod föreslås för operativa risker samtidigt som möjligheten att använda interna modeller för operativa risker tas bort. Operativ risk omfattar riskerna för förluster orsakade av otillräckliga eller bristande interna processer, exempelvis när det gäller legala risker, beteenderisker, it-risker, cyberrisker eller bedrägeri. Förslaget har som syfte att öka riskkänsligheten för alla banker samtidigt som det åtgärdar bristen på jämförbarhet som en följd av det stora omfång av olika interna modeller som använts på detta område.

Det föreslås vidare att reformerna inom marknadsrisk (den s.k. *Fundamental Review of the Trading Book*) genomförs som kapitalkrav. För att säkerställa en jämn spelplan mellan banker i EU och internationellt aktiva banker i andra jurisdiktioner, föreslås även att kommissionen ska kunna genomföra justeringar inom marknadsriskområdet med hänsyn till hur regelverket utvecklas och implementeras i andra jurisdiktioner.

Två betydande anpassningar inom marknadsriskområdet handlar om exponeringar mot företag för kollektiva investeringar (t.ex. investeringsfonder) och utsläppsrätter. För investeringsfonder handlar det om förenklade tekniska standarder som den Europeiska bankmyndigheten (Eba) ska ta fram. Detta motiveras ur ett proportionalitetsperspektiv med hänsyn till mindre banker, och mot bakgrund av dessa produkters roll för att förmedla långsiktigt sparande till näringslivet. Med avseende på marknaden för utsläppsrätter har kommissionen tagit hänsyn till den viktiga roll som banker har för att upprätthålla likviditet på denna marknad. Förslaget innebär att riskvikten för exponeringar mot utsläppsrätter justeras nedåt, för att bättre motsvara dessa produkters faktiska prisvolatilitet.

1.2.3 Integration av hållbarhet i tillsynen

Förslaget syftar till att stärka bankers motståndskraft mot miljömässiga, sociala och styrningsrelaterade risker, dvs. hållbarhetsrisker. Förslaget är en del av kommissionens strategi för att finansiera omställningen till en hållbar ekonomi (se fakta-PM 2020/21: FPM128) och innebär att banker systematiskt ska identifiera och hantera hållbarhetsrisker inom ramen för sin riskhantering, dvs. kapitaltäckning och offentliggöra information om dessa.

Tillsynsmyndigheterna ska utvärdera hur bankerna hanterar hållbarhetsriskerna och får möjlighet att vidta tillsynsåtgärder, t.ex. ålägga en bank ytterligare kapitalkrav om de anser att riskerna inte täcks tillräckligt.

1.2.4 Harmonisering av tillsynsbefogenheter

Förslaget syftar till att harmonisera tillsynen över EU:s bankmarknad. Förslaget ska även ses i ljuset av tillsynsarbetet inom den s.k. bankunionen.

Förslaget innebär bl.a. att processen för vilka personer som ska ledningsprövas ses över, att det införs anmälnings- och ansökningsförfaranden för vissa transaktioner och tillståndskrav för tredjelandsfilialer. Det föreslås även utökad tillsyn över komplexa bankgrupper, och tillsynsmyndigheterna ska få utökade sanktionsbefogenheter.

Kommissionen föreslår också mer detaljerade regler om hur tillsynsmyndighetens oberoende ska förstärkas, t.ex. föreslås för att förhindra intressekonflikter en karenstid om två år för tillsynsmyndighetens styrande organ och anställda att börja ett nytt uppdrag eller en ny anställning i en bank som de utövat tillsyn över. Denna begränsning föreslås vara förenad med rätt

till lämplig ersättning. De relevanta personerna ska inte heller få handla finansiella instrument i banker som de har tillsyn över. Det föreslås att Eba ska utfärda riktlinjer om oberoende tillsynsmyndigheter och intressekonflikter.

1.2.5 Anpassade krav för mindre banker

Förslaget syftar till att minska kostnaderna för mindre banker, stärka marknadsdisciplinen och underlätta investerarens tillgång till information. Förslaget innebär framför allt förbättrad tillgång till bankernas tillsynsdata och lägre krav på den information som små och mindre banker själva ska offentliggöra. Lättnaderna avser både omfattningen av vilken information som ska offentliggöras och med vilken frekvens det ska ske.

1.2.6 Riktade åtgärder avseende kravet på kapitalbas och kvalificerade skulder

Förslaget syftar till att göra krishanteringsregelverket mer ändamålsenligt. Förslaget innebär framförallt att avdrag ska göras i resolutionsgrupper för indirekt innehav i kapitalbasinstrument och kvalificerade skuldposter. Förslaget innebär även att kravet på kapitalbas och kvalificerade skulder för globalt systemviktiga institut med en resolutionsstrategi med flera ingångspunkter tydliggörs.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Kapitaltäckningsdirektivet har genomförts i svensk rätt i huvudsak genom lagen (2014:968) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag, lagen (2014:966) om kapitalbuffertar, lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse och lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden. Förslaget om ändringar i kapitaltäckningsdirektivet behöver genomföras i svensk lagstiftning, t.ex. finns det i gällande rätt ingen direkt motsvarighet till de föreslagna bestämmelserna om anmälningsskyldighet för vissa förvärv och överlåtelser, eller lika detaljerade bestämmelser om tillståndsplikt för tredjelandsfilialer, vilket innebär att lagstiftningsåtgärder är påkallade när det gäller bl.a. detta.

Övergripande bestämmelser om styrelse och bolagets ledning m.m. finns bl.a. i lagen om bank- och finansieringsrörelse. Förslagen om ledningsprövning av nyckelpersoner saknar motsvarighet i svensk lagstiftning och föranleder behov av lagstiftningsåtgärder.

Vid handläggning av ärenden vid en förvaltningsmyndighet gäller förvaltningslagens (2017:900) bestämmelser om jäv och brottsbalkens bestämmelser om tjänstefel. Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) innehåller bestämmelser om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet. Bestämmelserna avser förbud att röja uppgift vare sig detta sker muntligen, genom utlämnande av allmän handling eller på något annat sätt. Förbudet att röja eller utnyttja en sekretessbelagd uppgift gäller för den som deltar i eller

har deltagit i myndighetens verksamhet och därvid fått kännedom om uppgiften. En anställd är skyldig att iaktta sekretessen också sedan han eller hon lämnat sin anställning. Detta gäller givetvis oavsett om vederbörande övergår till någon annan allmän eller enskild anställning. Förslagen om karenstid för tillsynsmyndighetens styrande organ och arbetstagare att börja en anställning i en bank som de utövat tillsyn över saknar motsvarighet i svensk lagstiftning och föranleder behov av lagstiftningsåtgärder.

Tillsynsförordningen är direkt tillämplig i Sverige. Det innebär att de ändringar som föreslås i förordningen, bl.a. golvkravet för riskvägda tillgångar, inte behöver genomföras i svensk rätt. Samtidigt föranleder dessa förslag behov av vissa följdändringar i svensk lagstiftning, detta t.ex. då de föreslagna bestämmelserna i tillsynsförordningen och kapitaltäckningsdirektivet om integreringen av hållbarhetsrisker kommer att påverka tillämpningsområdet för vissa av bestämmelserna i lagen om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

1.4.1 Konsekvenser för företagen

1.4.1.1 Genomförande av Baselöverenskommelsen

Kommissionens konsekvensanalys bygger i huvudsak på kvantitativ analys, och ger en uppskattning på förväntad ökning i kapitalkrav som en följd av regeländringarna. Effekten av vissa förslag har dock inte kunnat kvantifieras fullt ut i konsekvensanalysen på grund av brister i tillgänglig information. Här har kommissionen istället gjort skattningar på aggregerad nivå. Detta gäller exempelvis effekten av de anpassningar som kommissionen föreslagit för företag som bedöms vara av god kreditkvalitet men som saknar kreditbetyg, och när det gäller de EU-specifika kapital- och buffertkraven (systemriskbufferten, bufferten för övrigt systemviktigt institut, och pelare 2-kravet). Konsekvensanalysen utgår vidare från att ändringarna fasas in mellan 2025 och 2030, och tar inte hänsyn till att vissa övergångsregler föreslås fram till 2032. Kommissionen menar att kapitalkravsökningen ska ses som en konservativ uppskattning och en högsta nivå på möjligt ökat krav.

Kommissionens analys indikerar en låg förväntad ökning av kapitalkraven (mellan 0,7 och 2,7 procent för EU:s bankmarknad i genomsnitt) när ändringarna börjar gälla 2025. Effekten förväntas sedan stiga till mellan 6,4 och 8,4 procent vid full infasning. Detta är mindre än i den tidigare konsekvensanalysen från Eba, som utgick från ett genomförande utan de anpassningar som kommissionen inkluderar i sitt förslag.

För den svenska bankmarknaden gör kommissionen bedömningen att det handlar om en genomsnittlig ökning på omkring 17 procent vid full infasning, också det en tydlig minskning från Ebas tidigare analys. För svenska banker är det framför allt de stora bankerna som påverkas, i huvudsak som en följd av golvkravet. Effekterna bedöms som förhållandevis

begränsade för små och mellanstora banker, då dessa endast i begränsad omfattning påverkas av golvkravet.

Kommissionen noterar att siffrorna dock inte tar hänsyn till de förslag där effekter enbart skattats på aggregerad nivå. Effekter som således inte kvantifierats i analysen, men som är av särskilt stor betydelse för svenska banker är dels den lägre riskvikten som föreslås för företag som bedöms vara av god kreditkvalitet men som saknar kreditbetyg, dels frysningen respektive översynen av de ovan nämnda EU-specifika kapital- och buffertkraven. För företag utan kreditbetyg finns en övergångsbestämmelse som möjliggör för en differentiering mellan företag som bedöms vara av god kreditkvalitet och övriga företag, vilket minskar effekten för svenska banker.

En frysning av pelare 2-kravet och systemriskbufferten skulle leda till en lägre effekt på kapitalkraven för de svenska storbankerna. Effekten av frysningen uppskattas av regeringen till omkring en fjärdedel av den ökning som kommissionen har beräknat. En ytterligare minskning av effekten skulle vidare kunna följa på den översyn av dessa krav respektive bufferten för övrigt systemviktigt institut som föreslås vid ett bindande golvkrav.

Tillsynsmyndigheter, inklusive Finansinspektionen, har framfört att en översyn av kapital- och buffertkraven ska genomföras när nya standarder införs, med avsikt att undvika en automatisk eller mekanisk ökning av kapitalkraven. Trots den tidigare nämnda frysningen skulle de sammanlagda EU-specifika kapital- och buffertkraven enligt regeringens bedömning fortsatt utgöra omkring tre fjärdedelar av sin tidigare nivå i förhållande till riskvägda tillgångar för svenska banker. Detta visar att tillsynsmyndigheten har kvar ett utrymme inom de buffertar som myndigheten beslutar om för att ytterligare anpassa nivån för de totala kapitalkraven när golvkravet införs.

I en europeisk jämförelse ligger de svenska bankerna relativt högt när det gäller de riskvägda kapitalmåten. Mätt som bruttosoliditet ligger de svenska bankerna dock lågt. Skillnaden mellan de olika kapitalmåten är till övervägande del en konsekvens av interna modeller. Baselöverenskommelsen har tagit upp den kritik som riktats mot interna modeller från analytiker och marknadsaktörer, vilken lett till ett minskat förtroende för bankers riskvägda kapitalkvoter. De interna modellerna har bedömts att inte ta tillräcklig hänsyn till risker på systemnivå, samt att de i för stor utsträckning baserar sig på historik och således inte är tillräckligt framåtblickande. Ur ett kapitaltäckningsperspektiv har därför interna modeller kompletterats med olika buffertkrav. Golvkravet kan här kompensera för en del av de tillkortakommanden som interna modeller uppvisar.

Enligt kommissionens konsekvensanalys är den resterande ökningen av kapitalkraven för svenska banker framför allt hänförlig till operativ risk. Från en riskbedömning som Eba ställt samman baserat på respons från både banker och analytiker framgår att operativa risker spelar en växande roll, där framför allt cyberrisker och datasäkerhetsfrågor nämns som drivande, i tillägg till bl.a. risker för penningtvätt och finansiering av terrorism. Mot den bakgrunden bedömer regeringen att förslaget om en mer riskkänslig schablonmodell för operativa risker bidrar till att stärka motståndskraften.

Regeringen vill framhålla vikten av internationellt överenskomna regler. Med tanke på bankbranschens omfattande internationella sammanlänknings är det viktigt att kapitalkraven är tillförlitliga och jämförbara för att främja likvärdiga villkor för bankerna. Detta spelar även en roll ur refinansieringssynpunkt på skuld- och kapitalmarknaderna och kan påverka bankernas finansieringskostnader. Mer tillförlitliga och jämförbara kapitalkrav kan bidra till ett mer robust förtroende, vilket är av särskild vikt för det svenska banksystemet eftersom detta har ett större beroende av marknadsfinansiering än många andra europeiska banksystem.

Det går inte att utesluta att kommissionens förslag kan få en måttligt dämpande konsekvens för kreditgivning respektive kreditillväxt, samtidigt som översynen av vissa buffertkrav kan verka i motsatt riktning. Golvkravet medför ändringar avseende riskvikter som i förlängningen kan påverka sammansättningen av bankernas kreditportföljer. Det är därför motiverat att Eba ska ta fram en rapport avseende övergångsbestämmelsen för företag som saknar kreditbetyg. Det är också motiverat att kommissionen mot bakgrund av Ebas rapport och den internationella standardutvecklingen på området ska presentera ett kompletterande lagförslag om det bedöms lämpligt. I detta avseende kan det även vara motiverat att följa utvecklingen av eventuella förändringar avseende sammansättningen inom bankernas kreditportföljer.

Bedömningen är att kommissionens förslag inte förväntas föranleda en nämnvärd ökning av bankernas kapitalbehov. Som en följd av att riskvägda tillgångar beräknas utifrån ett golvkrav kan de riskvägda kapitalkvoterna förväntas sjunka något, samtidigt som minimikraven på kapital kan öka något. Svenska bolån bedöms inte utgöra en anledning till eventuellt ökade kapitalkrav då dessa redan omfattas av ett riskviktsgolv. Exakt vilka totala kapitalkrav svenska banker kommer att ställas inför framöver kommer i likhet med idag att bero på risken i deras verksamheter.

1.4.1.2 Förslag avseende tillsynsbefogenheter och bättre integrering av hållbarhet

Förslaget innebär nya och delvis ökade krav för bankerna såvitt avser hållbarhet, tillsyn över vissa transaktioner, ledningsprövningar och tillstånd för tredjelandsfilialer. Detta kan leda till ökade kostnader för bankerna och i förlängningen för konsumenter. Å andra sidan avser åtgärderna att minska risken för att en bank kan få problem och hamna i en krissituation.

Kommissionen har i sin konsekvensanalys övervägt hur hantering av hållbarhetsrisker uppnås på bästa sätt; genom att införa krav på åtgärder för en bättre hantering av hållbarhetsrisker hos banker eller genom införande av en miniminivå för kapitalkrav för hållbarhetsrisker, och valt ytterligare åtgärder för riskhantering. Det innebär att kravet på bankernas riskhantering, att bl.a. värdera och upprätthålla kapital för sina risker, uttryckligen även ska omfatta hållbarhetsrisker. Det leder i sin tur till att riskhanteringen förstärks.

Förslaget om bättre integrering av hållbarhetsrisker i kapitaltäckningsregelverket och att Eba ska publicera information som

banker ska rapportera kommer att underlätta för investerare och privatpersoner att fatta hållbara investeringsbeslut.

Förslaget att öka proportionaliteten i regelverket, bl.a. vad gäller lättnader i rapporteringskrav, kan minska omfattningen av krav och administrativ börda för små och mindre komplexa banker och grupper vilket bör innebära lägre kostnader.

Kommissionen har inte presenterat någon jämförelseanalys av förslaget. Regeringen bedömer att förslagen inte medför några konsekvenser för jämförelsetheten.

1.4.2 Offentligfinansiella konsekvenser

Enligt kommissionens konsekvensanalys får förslaget inte några betydande konsekvenser för medlemsstaternas nationella budgetar eller förvaltning. Som det konstaterades ovan går det inte att utesluta att förslaget kan få viss dämpande effekt på kreditgivningen. Det går därför inte att utesluta att förslaget får negativa konsekvenser för ekonomisk tillväxt och de offentliga finanserna. En högre kapitaltäckning kan å andra sidan leda till att bankerna blir mer motståndskraftiga och bättre rustade att upprätthålla kreditgivning i dåliga tider. Det kan leda till mildare nedgångar och mindre risker, vilket kan gynna tillväxten och de offentliga finanserna.

Förslaget om karenstid för tillsynsmyndighetens styrande organ och anställda föreslås vara förenad med rätt till skälig ersättning. Det är inte närmare angivet vilka som skulle omfattas av begränsningen eller vad som är skälig ersättning. Regeringen anser därför att det inte kan uteslutas att förslaget i den här delen kan få offentligfinansiella konsekvenser. Eventuella kostnader som förslagen kan leda till för den nationella budgeten ska finansieras i linje med de principer om neutralitet för statens budget som riksdagen beslutat om (prop. 1994/95:40, bet. 1994/95: FiU5, rskr. 1994/95:67).

Regeringen bedömer att eventuella övriga ökade kostnader för myndigheterna bör kunna hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Välkapitaliserade och motståndskraftiga banker är viktigt för att värna den finansiella stabiliteten. Regeringen förespråkar kapitalkrav som speglar riskerna i bankernas verksamheter.

Regeringen välkomnar att internationella överenskommelser genomförs i EU:s kapitaltäckningsregelverk. Detta skapar förutsättningar för likvärdiga villkor för banker både inom och utanför EU. Stärkt riskkänslighet i schablonmetoderna och ett golvkrav för riskvägda tillgångar kan bidra till internationellt tillförlitliga kapitalkrav som speglar riskerna i bankernas verksamheter.

Regeringen anser att specifika EU-förhållanden bör beaktas när Baselöverenskommelsen genomförs i EU:s regelverk. Banker har en viktig roll som kreditförmedlare till hushåll och företag, och regeringen anser att det är angeläget att Baselöverenskommelsen genomförs på ett sätt som säkerställer att en välfungerande kreditgivning kan upprätthållas i Sverige och som undviker oavsedda och oproportionerliga effekter för banksektorn och den bredare samhällsekonomin. Regeringen kommer därför att verka för att Baselöverenskommelsen ska genomföras i enlighet med Ekofinrådets slutsatser.

Regeringen är pådrivande för att skapa en hållbar finansmarknad inom EU och i det syftet tydligt integrera hållbarhetsrisker i kapitaltäckningsregelverket.

Regeringen är positiv till att bankernas motståndskraft mot operativa risker stärks.

Regeringen förespråkar ett proportionerligt och ändamålsenligt regelverk som beaktar administrativ börda för såväl myndigheter som banker, inte minst små banker. Mot bakgrund av Sveriges budgetrestriktiva hållning ska Sverige agera för att förslaget ekonomiska konsekvenser begränsas både för statens budget och EU-budgeten.

Regeringen är positiv till förslaget om avdrag för indirekt innehav i vissa instrument och skuldposter och tydliggörandet om kravet på kapitalbas och kvalificerade skulder för vissa globalt systemviktiga institut. Detta skapar förutsättningar för ett ändamålsenligt regelverk.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter, förutom kommissionens, är inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats.

3 Förslaget förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

De rättsliga grunderna är artikel 53(1) (kapitaltäckningsdirektivet) och artikel 114 (tillsynsförordningen) i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Beslut fattas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet i artikel 294, dvs. Europaparlamentet är medbeslutande. Rådet beslutar med kvalificerad majoritet.

Kommissionen gör bedömningen att förslagen står i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen.

Bestämmelser om och tillsyn kopplad till kapitaltäckning regleras redan i stor utsträckning på EU-nivå. Regeringen ställer sig som utgångspunkt positiv till att delar av kapitaltäckningsregelverket ses över och att de föreslagna kraven på bankernas kapital och myndigheternas tillsynsarbete i stor utsträckning fortsatt bör regleras på EU-nivå. Regeringen instämmer därför i kommissionens bedömning om att förslaget inte anses strida mot subsidiaritetsprincipen.

Förslaget innehåller dock detaljerade bestämmelser om hur tillsynsmyndigheternas oberoende ska förstärkas som begränsar förutsättningarna för vissa offentliga funktionärer att bl.a. byta arbetsplats. Begränsningarna innebär även att funktionärerna ska ha rätt till ersättning i vissa fall då karantänen om två år ska iakttas. Förslaget minskar medlemsstaternas flexibilitet att reglera förutsättningarna för tillsynsmyndighetens styrande organ och anställdas oberoende. Ändringarna får därför i vissa avseenden karaktären av fullharmoniserade regler. Det kan ifrågasättas om karantän i två år är proportionerligt i förhållande till syftet med förslaget.

Vilka som ska omfattas av karantän och nivån på ersättningen för det intrång en sådan begränsning medför kan innebära konsekvenser för statsfinanserna. Det måste därför finnas möjlighet och rättighet på nationell nivå att vidta de åtgärder som anses motiverade för att säkerställa tillsynsmyndighetens oberoende. Regeringen anser att förslaget i dessa delar kan ifrågasättas utifrån proportionalitetsprincipen men regeringen anser sammantaget att övervägande delar av förslaget är förenliga med proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förhandlingarna om förslaget i rådsarbetsgrupp påbörjades i november 2021 med ett inledande möte. Kommissionen presenterade då förslaget och konsekvensanalysen. Tidsplanen för Europaparlamentets behandling är inte känd.

4.2 Fackuttryck/termer