



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 20.7.2011
SEK(2011) 953 slutlig

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNING

Följedokument till

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV

om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag samt om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/87/EG om extra tillsyn över kreditinstitut, försäkringsföretag och värdepappersföretag i ett finansiellt konglomerat

{KOM(2011) 453 slutlig}
{SEK(2011) 952 slutlig}

1. INLEDNING

I sitt meddelande av den 9 december 2010¹ förutsåg kommissionen EU-lagstiftning för att tillnära och förstärka sanktionssystemen inom den finansiella sektorn.

I sitt meddelande av den 4 mars 2009² meddelade kommissionen att den skulle i) granska regler och praxis för företagsstyrning inom de finansiella instituten mot bakgrund av den finansiella krisen och ii) i lämpliga fall lämna rekommendationer eller föreslå lagstiftningsåtgärder.

I denna konsekvensbedömning analyseras de åtgärder som kan komma att vidtas inom det område som omfattas av kapitalkravsdirektivet (CRD). Den är ett komplement till konsekvensbedömningen för ”CRD IV”-förslaget.

2. PROBLEMDEFINITION

Sanktionssystem

Det finns skillnader mellan dagens nationella sanktionssystem när det gäller allvarliga överträdelser av kapitalkravsdirektivet och de är inte alltid ändamålsenliga för att se till att reglerna verkligen upprätthålls. Alla nationella myndigheter förfogar inte över vissa viktiga sanktioneringsbefogenheter och sanktionerna offentliggörs inte systematiskt. I vissa medlemsstater är bötesbeloppen för låga och därför inte tillräckligt avskräckande och sanktioner kan inte utdömas mot både kreditinstitut och de personer som bär ansvaret för överträdelserna. När de beslutar hur kraftiga sanktioner som ska utdömas tar vissa nationella myndigheter inte hänsyn till kriterier som är viktiga för att se till att sanktionerna är proportionella och avskräckande.

Det finns dessutom skillnader i den faktiska tillämpningen av sanktionerna, även i medlemsstater vars banksektorer är ungefär lika stora. I vissa medlemsstater har få eller inga sanktioner alls tillämpats de senaste åren, vilket kan vara tecken på att kontrollen av att EU-reglerna efterlevs är svag.

Denna situation kan leda till bristande efterlevnad av EU-reglerna, snedvrider konkurrensen på den inre marknaden, ha ett negativt inflytande på den finansiella tillsynen, och undergräva väl fungerande bankmarknader, vilket i sin tur kan försvaga skyddet av insättare och investerare, samt förtroendet för den finansiella sektorn.

Företagsstyrning

I juni 2010 offentliggjorde kommissionen en grönbok om företagsstyrning i finansiella institut och om ersättningspolicy³ och ett åtföljande arbetsdokument⁴ där man analyserade de brister i

¹ KOM(2010) 716 slutlig.

² KOM(2009) 114 slutlig.

³ KOM(2010) 284 slutlig.

⁴ Commission staff working document - Corporate Governance in Financial Institutions: Lessons to be drawn from the current financial crisis, best practices, SEK(2010) 669 slutlig.

arrangemangen för företagsstyrning inom sektorn för finansiella tjänster som uppdagades vid finanskrisen och som bidrog till ett överdrivet risktagande.

Styrelsernas otillräckliga riskövervakning

I många fall var styrelserna antingen oförmögna eller ovilliga att ifrågasätta den verkställande ledningens strategiska affärsbeslut. Detta berodde ofta på att kreditinstitutens styrelser inte avsatte tillräckligt med tid och inte hade tillräckliga fackkunskaper. I vissa fall underminerades styrelsernas objektivitet av ledningens dominans och bristen på mångfald.

Dessutom var styrelserna ofta inte tillräckligt involverade i den övergripande riskstrategin, vilket ledde till att den verkställande ledningens strategiska riskattityd inte övervakades, till att det uppstod incitament till ett överdrivet risktagande och till att det inte infördes lämpliga system för en effektiv riskhantering. Styrelserna ägnade heller inte tillräckligt med tid åt att diskutera riskfrågor eftersom riskhanteringen var en fråga som hade låg prioritet jämfört med andra frågor, t.ex. tillväxtstrategi. Riskrapporteringen har inte alltid skett i rätt tid eller varit tillräckligt utförlig, vilket framför allt har berott på att riskhanteringsfunktionen inte har rapporterat direkt till styrelsen.

Riskhanteringsfunktionen har i många fall slutligen inte haft den tyngd den borde ha haft i beslutsfattandet.

Principernas icke-bindande karaktär – otillräcklig övervakning av företagsstyrning

De flesta principerna rörande företagsstyrning var inte bindande, vilket bidrog till att kreditinstitutens tillämpning av dem i realiteten var bristfällig och till största delen var beroende av självreglering och extern övervakning från aktieägarnas sida. De brister som uppdagades genom krisen visade att dessa mekanismer inte fungerade i praktiken. Avsaknaden av ett tydligt regelverk när det gäller företagsstyrning och en definierad tillsynsroll ledde framför allt till att tillsynsmyndigheterna inte hade möjlighet att i tillräcklig utsträckning övervaka och kontrollera att kreditinstituten tillämpade normerna för företagsstyrning.

3. ANALYS AV SUBSIDIARITETEN

En större överensstämmelse mellan nationella sanktionssystem är nödvändig för att se till att de är avskräckande, att det råder likvärdiga konkurrensvillkor, att kapitalkravsdirektivet tillämpas på ett enhetligt sätt och att det råder en anda av fullständigt samarbete och ömsesidigt förtroende mellan banktillsynsmyndigheterna i EU. Det skulle inte vara tillräckligt att nationella myndigheter tillämpade sina befintliga sanktioneringsbefogenheter på ett bättre sätt för att uppnå en sådan överensstämmelse.

Ett enhetligt och konsekvent synsätt på EU-nivå är avgörande för att verkligen åtgärda bristerna i kreditinstitutens företagsstyrning. De integrerade kapitalmarknaderna och de inbördes kopplingarna inom den europeiska finansiella sektorn innebär att skillnader mellan olika medlemsstaters regler kan leda till regelarbitrage och därmed undergräva eller skapa nya hinder för en väl fungerande inre marknad.

4. SYFTEN

Syftet med förslaget är att se till att bankmarknaderna fungerar väl och att förtroendet för banksektorn återställs, genom

- effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner som på ett bättre sätt säkrar att reglerna i kapitalkravsdirektivet efterlevs,
- likvärdiga konkurrensvillkor som minimerar möjligheterna till regelarbitrage,
- en effektiv tillsyn av leverantörer av banktjänster,
- en effektiv företagsstyrning inom kreditinstitut som förhindrar ett överdrivet risktagande.

För detta krävs

- att regelverket om sanktioner och mekanismerna för att upptäcka överträdelser förstärks och tillnärmas,
- att regelverket för företagsstyrning förstärks genom att
 - styrelsernas riskövervakning effektiviseras,
 - riskhanteringsfunktionen får en högre status,
 - tillsynsmyndigheterna har en effektiv övervakning av riskhanteringen.

5. POLITISKA ALTERNATIV, KONSEKVENSANALYS OCH JÄMFÖRELSE

5.1. Alternativ när det gäller sanktionssystem

5.1.1. *Alternativ när det gäller lämpliga administrativa sanktioner*

Alternativ
1. Inga EU-åtgärder
2. Enhetliga regler om typen och graden av administrativa sanktioner
3. Gemensamma minimiregler om typer av administrativa sanktioner
4. Gemensamma minimiregler om storleken (lägsta och högsta) på administrativa böter
5. Gemensamma minimiregler om högsta administrativa böter
6. Enhetliga regler om faktorer som ska beaktas när sanktioner tillämpas
7. Gemensamma minimiregler om faktorer som ska beaktas när sanktioner tillämpas

Alternativ 1 skulle innebära att de konstaterade problemen kvarstår. Även om Europeiska bankmyndigheten skulle kunna verka för ökad överensstämmelse mellan de nationella systemen skulle denna åtgärd knappast vara effektiv utan ett regelverk på EU-nivå.

Alternativen 2 och 6 skulle eliminera skillnader när det gäller typen och graden av sanktioner och villkoren för deras tillämpning och skulle därför vara effektivast när det gäller att säkra likvärdiga konkurrensvillkor och underlätta gränsöverskridande tillsyn. Alternativen 3, 4, 5 och 7 skulle inte vara lika effektiva men göra det möjligt att anpassa sanktionerna till de olika nationella rättssystemens särdrag. Alternativ 4 skulle vara effektivare än alternativ 5 när det gäller att minska skillnader mellan bötesnivåer och se till att de är avskräckande, medan alternativ 5 skulle säkra proportionalitet på ett bättre sätt.

Alternativen 2, 3 och 4 skulle vara ungefär lika effektiva när det gäller att se till att systemen är avskräckande. Alternativ 3 skulle dock göra det möjligt att föreskriva nya typer av sanktioner, vilket skulle kunna öka den avskräckande verkan i vissa medlemsstater. Alternativ 5 skulle inte vara lika effektivt när det gäller att säkra att tillräckligt höga böter faktiskt utdöms, men skulle kunna vara bättre för att se till att de är proportionella. Alternativen 6 och 7 kan anses vara lika effektiva i den mån som de innefattar samma faktorer, men alternativ 7 skulle kunna vara bättre för att säkra att de sanktioner som faktiskt tillämpas är lämpliga, eftersom detta alternativ inte skulle hindra behöriga myndigheter från att ta hänsyn till andra faktorer.

Alternativen 2 och 7 är inte lika effektiva när det gäller de ändringar som krävs i ländernas lagstiftning och alternativ 5 är effektivare än alternativ 4.

5.1.2. *Alternativ när det gäller vilka personer som ska omfattas av administrativa sanktioner*

Alternativ
1. Inga EU-åtgärder
2. Allmän skyldighet att föreskriva att administrativa sanktioner ska tillämpas på både enskilda personer och kreditinstitut
3. Gemensamma minimiregler om administrativa sanktioners tillämpning på enskilda personer och/eller kreditinstitut

Alternativ 3 skulle vara effektivare än alternativ 2 för att skapa likvärdiga konkurrensvillkor och förbättra den gränsöverskridande tillsynen, medan skillnaden mellan alternativens avskräckande verkan anses vara liten. Alternativ 3 är inte alls lika effektivt som alternativ 2 eftersom det skulle kräva fler ändringar i ländernas lagstiftning och kanske förutsätta att medlemsstaterna anpassar sina allmänna regler om ansvar.

5.1.3. *Alternativ när det gäller offentliggörande av sanktioner*

Alternativ
1. Inga åtgärder
2. Huvudregeln är att sanktioner offentliggörs
3. De behöriga myndigheterna avgör om sanktioner ska offentliggöras eller inte

Alternativ 2 skulle vara mycket effektivare än alternativ 3 genom att öka sanktionernas avskräckande effekt. Alternativ 3 är något mer effektivt än alternativ 2.

5.1.4. Alternativ när det gäller sanktionernas faktiska tillämpning

Alternativ
1. Inga EU-åtgärder
2. Interna förfaranden i kreditinstitut för rapportering av eventuella överträdelser ("whistle blowing")
3. Medlemsstaterna inrättar system för att främja och skydda personer som rapporterar eventuella överträdelser ("whistleblowers")
4. Detaljerade EU-krav om program för rapportering av eventuella överträdelser

Alternativen 2, 3 och 4 är alla effektiva när det gäller att uppnå målet att främja upptäckten av överträdelser och därmed ett bättre upprätthållande av reglerna i alla medlemsstater. I detta hänseende anses alternativ 4 vara något mer effektivt. Alla tre alternativen får effekter för grundläggande rättigheter (respekt för privatliv och familjeliv, skyddet av personuppgifter, oskuldspresumtion och rätt till försvar), men dessa kan lindras och är, med tanke på hur viktiga de mål är som man vill uppnå, nödvändiga och proportionella.

Alternativen 2 och 3 är lika effektiva när det gäller de ändringar som krävs i ländernas lagstiftning. Alternativ 4 anses vara ineffektivt eftersom det skulle kräva mer radikala ändringar, förmodligen även i medlemsstater som redan har mekanismer för rapportering av eventuella överträdelser. Likaså skulle kostnaderna för efterlevnad bli högre än för alternativen 2 och 3 eftersom medlemsstaterna skulle ha mindre flexibilitet.

5.2. Alternativ när det gäller företagsstyrning

Alternativ
1. Inga EU-åtgärder
2. Förbättra tillämpningen av EU:s befintliga regelverk
3. Förbättra och utveckla reglerna i kapitalkravsdirektivet

Alternativ 3 är det effektivaste när det gäller att uppnå det underliggande målet jämfört med alternativen 1 och 2. Alternativ 1 skulle lämna regelverket oförändrat och leda till fortsatt bristande efterlevnad och brist på rättssäkerhet. Alternativ 2 förlitar sig på marknadsdisciplin och bättre övervakning av hur tillsynsmyndigheterna tillämpar befintliga principer. Tillsynsmyndigheterna skulle dock inte ha ett tydligare regelverk för utövandet av sin tillsyn och självreglering har visat sig ha sina begränsningar.

Alternativ 3 går längre än det befintliga regelverket för företagsstyrning och skulle innebära att man tar fram nya och bättre bestämmelser. Det skulle omfatta åtgärder för att öka styrelsernas effektivitet när det gäller riskövervakning, förbättra riskhanteringsfunktionens ställning och oberoende och se till att tillsynsmyndigheterna har en effektiv övervakning av riskhanteringen. Dessa nya krav skulle ge upphov till en uppsättning miniminormer som ger kreditinstituten och tillsynsmyndigheterna tydliga ramar inom vilka de kan utveckla och bedöma strukturer för företagsstyrning.

5.3. Lämpligaste alternativ och instrument

Det lämpligaste sättet att uppnå förslagets syften är en kombination av följande, ömsesidigt förstärkande, alternativ:

Alternativ när det gäller sanktionssystem

- Gemensamma minimiregler för den typ av administrativa sanktioner som de behöriga myndigheterna kan tillämpa.
- Gemensamma minimiregler om maximinivån för administrativa böter
- En förteckning över centrala faktorer som ska beaktas när administrativa sanktioner fastställs.
- Skyldighet att föreskriva att administrativa sanktioner ska tillämpas på både enskilda personer och kreditinstitut
- Huvudregeln ska vara att sanktioner offentliggörs
- Interna förfaranden för rapportering av eventuella överträdelser ("whistle blowing") i kreditinstitut
- Kräva att medlemsstaterna inrättar system för att skydda personer som rapporterar eventuella överträdelser ("whistleblowers")

Alternativ om företagsstyrning

Stärka styrelseledamöternas tidsmässiga åtagande	Kräva att kreditinstituten lämnar upplysningar om hur många styrelseuppdrag styrelseledamöterna har
	Kräva att styrelseledamöterna avsätter tillräckligt med tid för att fullgöra sitt uppdrag
	Begränsa antalet styrelseuppdrag som en styrelseledamot får ha samtidigt
Förbättra styrelseledamöternas kunskaper	Kräva att upplysningar lämnas om rekryteringspolitiken och styrelseledamöternas faktiska kunskaper och färdigheter
	Specificera kriterier som enskilda styrelseledamöter och styrelsen som helhet måste uppfylla när det gäller vissa färdigheter och kunskaper
	Kräva att styrelseledamöterna får lämplig inskolning och fortsatt utbildning
Motverka ledningens dominans	Obligatorisk utnämningsskommitté
	Förbjuda att en och samma person är styrelseordförande och verkställande direktör i ett kreditinstitut
Öka mångfalden i styrelsens sammansättning	Kräva upplysningar om intern mångfaldspolicy
	Jämföra olika metoder på nationell och europeisk nivå
	Kräva mångfald som ett av kriterierna rörande styrelsens sammansättning
Bättre ägarskap genom styrelsens riskstrategi	Kräva att kreditinstituten fastställer en mångfaldspolicy
	Kräva en förklaring om riskhanteringssystemens lämplighet
	Kräva en riskförklaring med en beskrivning av institutets riskkattityd
Se till att styrelsen ger riskfrågor högre prioritet	Kräva upplysningar om policy och praxis när det gäller diskussioner och analyser av risker vid styrelsens sammanträden
	Kräva att styrelsen avsätter tillräckligt med tid för riskfrågor
	Obligatorisk riskkommitté på styrelsenivå

Förbättra den information som lämnas till styrelsen rörande risker	Kräva upplysningar om policy och praxis när det gäller informationen om risker till styrelsen
	Kräva att styrelsen bestämmer innehållet i den riskinformation som ska lämnas till styrelsen, i vilket form den ska lämnas och hur ofta
	Kräva att riskhanteringsfunktionen kan rapportera direkt till styrelsen
Se till att riskhanteringsfunktionen får en högre status och auktoritet	Kräva upplysningar om riskhanteringsfunktionens ställning och auktoritet
	Kräva en oberoende riskhanteringsfunktion
	Kräva en oberoende riskchef
	Kräva att riskchefen har tillbörlig status och auktoritet
Se till att tillsynsmyndigheterna har en effektiv övervakning av riskhanteringen	Kräva att riskchefen inte får avsättas utan styrelsens godkännande
	Kräva att företagsstyrningen ingår i tillsynen
	Kräva att styrelseledamöternas lämplighet är föremål för en särskild granskning av tillsynsmyndigheterna
	Kräva att tillsynsmyndigheterna granskar dagordningar och beslutsunderlag från styrelsens sammanträden

5.3.1. Effekterna av de lämpligaste alternativen: sanktionssystem

Alternativen när det gäller sanktionssystem förväntas göra det lättare att upptäcka överträdelser och ge de behöriga myndigheterna befogenheter att tillämpa lämpliga sanktioner. Detta förväntas leda till att kreditinstituten uppfyller sina skyldigheter enligt kapitalkravsdirektivet på ett bättre sätt, vilket skulle gynna alla **intressenter**.

Dessa alternativ leder inte till **administrativa bördor** för de finansiella instituten eller andra företag, inbegripet små och medelstora företag, med undantag för en begränsad administrativ börda på kreditinstitut på grund av skyldigheten att inrätta interna system för rapportering av eventuella överträdelser.

En positiv **social effekt** förväntas, eftersom skyddet av insättare och investerare kommer att stärkas och anställda vid kreditinstitut som rapporterar eventuella överträdelser kommer att ha ett bättre skydd.

Dessa alternativ ligger helt i linje med de gemensamma målen för G20-gruppens viktigaste jurisdiktioner, dvs. att skärpa regleringen och tillsynen av den finansiella sektorn, och förväntas ha en positiv effekt på EU:s globala **konkurrenskraft**.

5.3.2. Effekterna av de lämpligaste alternativen: företagsstyrning

De lämpligaste policyalternativen för bättre företagsstyrning kommer att hjälpa kreditinstituten att undvika ett överdrivet risktagande och minska risken för fallissemang. Detta skulle göra banksektorn mer motståndskraftig och öka investerarnas förtroende. Det betyder att effekterna på kreditinstitut och alla **intressenter** (insättare, aktieägare, kreditorer) skulle vara positiva.

På makroekonomisk nivå skulle ett starkt riskhanteringssystem på kreditinstituten bidra till att förebygga framtida kriser, öka förtroendet för banksystemet och effektivisera kreditinstitutens finansieringsmekanismer, vilket skulle accelerera den **ekonomiska tillväxten**.

Att åtgärder för mångfald införs när det gäller styrelsens sammansättning kommer sannolikt att ha en positiv inverkan på EU:s **mångfaldspolicy**, spräcka glastak och hjälpa kvinnor att nå chefspositioner i företag, och kan ha en positiv inverkan på sysselsättningen för kvinnor.

Det lämpligaste alternativet kan medföra en extra **administrativ börda** för kreditinstitut och tillsynsmyndigheter. Dessa kostnader bör dock vara begränsade och proportionella med tanke på det övergripande syftet. För att minska den potentiella regelbördan bör principen om proportionalitet tillämpas genom att hänsyn tas till kreditinstitutens storlek och verksamhetens komplexitet.

6. ÖVERVAKNING OCH UTVÄRDERING

Kommissionen kommer att i sin roll som fördragets väktare att övervaka hur medlemsstaterna genomför ändringarna av kapitalkravsdirektivet. Följderna av tillämpningen av lagstiftningsåtgärder när det gäller sanktionssystemet kommer att utvärderas på grundval av följande grundläggande indikatorer:

- Antalet upptäckta överträdelser och antalet tillämpade sanktioner.
- De nationella behöriga myndigheternas praxis när det gäller att tillämpa sanktioner.

Vad gäller företagsstyrning kan det komma att ta tid innan de förväntade förbättringarna genom de nya bestämmelserna ger resultat, och i vilken utsträckning dessa förbättringar faktiskt inträffar beror på hur kreditinstituten genomför de nya kraven. Kommissionen kommer att övervaka tillämpningen av relevanta bestämmelser i kapitalkravsdirektivet genom EBA och genom en omfattande och kontinuerlig dialog med alla centrala intressenter, inklusive marknadsdeltagare (kreditinstitut, investerare). Kommissionen kan också utnyttja resultaten från undersökningar som intressenterna har genomfört.