

SV

SV

SV



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 2.6.2010
SEK(2010) 679

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSANALYSEN

som åtföljer
förslaget till

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING

om ändring av förordning (EG) nr 1060/2009 om kreditvärderingsinstitut

{KOM(2010) 289 slutlig}
{SEK(2010) 678}

1. PROBLEMFÖRMULERING

En viktig aspekt av förordningen om kreditvärderingsinstitut är att ett externt tillsynssystem införs, varigenom tillsynsmyndigheterna i EU kommer att utöva tillsyn över kreditinstitutens kreditvärderingar¹. Genom förordningen om kreditvärderingsinstitut inrättas ett tillsynssystem som grundas på kollegier av medlemsstaternas behöriga myndigheter, vilket ger alla berörda myndigheter möjlighet att delta i registreringen och tillsynen över kreditvärderingsinstitut eller grupper av kreditvärderingsinstitut. Det slutliga beslutet fattas emellertid alltid av hemmedlemsstatens behöriga myndighet. Frågan om hur tillsynsramen för kreditvärderingsinstitut skulle utformas var en av de största stötestenarna i förhandlingarna mellan rådet och parlamentet, som kunde slutföras med lyckat resultat den 23 april 2009. De Larosière-rapporten från mars 2009, som följdes av kommissionens meddelande av den 27 maj 2009, öppnade möjligheten på politisk nivå att inrätta en unionsmyndighet som skulle kunna hantera frågor utöver kreditvärderingsinstitut. I kompromisslösningen om förordningen om kreditvärderingsinstitut förutsågs redan behovet av att se över förordningens tillsynsbestämmelser för att ta hänsyn till den senaste utvecklingen på politisk nivå. Kommissionens förslag om en ny tillsynsstruktur i EU genom att inrätta tre EU-tillsynsmyndigheter har ändrat bilden. I december 2009 gick rådet med på att i princip anförtro den nya europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten (ESMA) direkta tillsynsbefogenheter över kreditvärderingsinstitut².

Det är emellertid inte bara politiska skäl som talar för att överväga en mer centraliserad EU-tillsyn över kreditvärderingsinstitut. Det finns starka objektiva skäl för att ett sådant tillvägagångssätt bättre skulle motsvara de särskilda affärsförhållandena inom denna bransch, t.ex. följande:

- i) Kreditvärderingstjänsternas rörlighet. Kreditvärderingstjänster kan lätt tillhandahållas från olika platser (t.ex. en tysk analytiker som arbetar vid ett franskt kreditvärderingsinstituts Londonkontor och tar fram kreditvärderingar av ett italienskt företag).
- ii) Kreditvärderingars gränsöverskridande inverkan på användare som är baserade utanför de geografiska gränserna för en jurisdiktion (kreditvärderingar som utfärdas av ett japanskt kreditvärderingsinstitut kan t.ex. användas av banker för att beräkna riskkapital i flera medlemsstater).

Kreditvärderingsinstitutets verksamhet skiljer sig tydligt från bankers eller försäkringsbolags verksamheter. Den territoriella anknytningen är inte så stark (när det gäller fysisk närvaro

¹ Förordningen om kreditvärderingsinstitut ersatte ett tidigare politiskt synsätt i detta avseende, enligt vilket kreditvärderingsinstitutet förväntades inbegripa alla bestämmelser i Iosco-koden (Internationella organisationen av institutioner för reglering av värdepappersmarknaden) i sina uppförandekoder. Detta självreglerande tillvägagångssätt uppfyllde dock inte förväntningarna eftersom det var frivilligt för kreditvärderingsinstitutet att följa uppförandekoderna, och de ofta drog nytta av principen "följ eller förklara". Enligt detta tillvägagångssätt var det inte heller möjligt att genomföra en grundlig och oberoende granskning av hur bestämmelserna verkligen efterlevdes. När finanskrisen bröt ut ådagalades betydande brister i kreditvärderingsinstitutets interna organisation, insyn och ledningskonflikter, vilket föranledde en ny, strängare EU-politik på detta område.

² Se artikel 6.3 i ordförandeskapets kompromissförslag om inrättande av en europeisk värdepappers- och marknadsmyndighet (allmän strategi) som godkändes av Ekofinrådet den 2 december 2009 <http://register.consilium.europa.eu/pdf/sv/09/st16/st16751-re01.sv09.pdf>

eller kapitalåtaganden), och effekten på en viss jurisdiktion av händelser som rör ett visst kreditvärderingsinstitut kan vara mycket mindre märkbara.

Följaktligen, och med tanke på att den tillsynsram som för närvarande föreskrivs enligt förordningen om kreditvärderingsinstitut inte har inrättats ännu, är det redan möjligt att peka på vissa brister. Dessa brister och de viktigaste konsekvenserna för kreditvärderingsinstituten och tillsynsmyndigheterna beskrivs nedan.

1.1. Flera olika inblandade tillsynsmyndigheter och risk för befogenhetskonflikter

Den komplexa tillsynsramen, som omfattar obligatoriskt nära samarbete mellan behöriga myndigheter, men där endast vissa av dessa myndigheter verkligen utövar tillsynsbefogenheter och verkställande befogenheter, strukturerades för att garantera att alla relevanta tillsynsorgans intressen var väl representerade och beaktades av dem som fattar de slutliga besluten. Samtidigt var det nödvändigt att ta hänsyn till kreditvärderingsverksamhetens särskilda karaktär. Skiljelinjerna mellan tillsynsmyndigheternas geografiska befogenheter fastställdes följaktligen inte alltför strikt, vilket skapade utrymme för eventuella tvister inom EU. Det är viktigt att tänka på att detta politiska val medför att kreditvärderingsinstituten skulle vara skyldiga att interagera med flera olika behöriga myndigheter på samma område. Det största problemet med den situationen är risken för befogenhetskonflikter, som kan leda till potentiella luckor (otillräcklig tillsyn), överlappningar (ineffektiv tillsyn) eller arbitrage/olika villkor.

1.2. Risk för skild och inkonsekvent tillämpning av förordningen om kreditvärderingsinstitut i enskilda åtgärder av behöriga myndigheter i medlemsstaterna

Oavsett de olika faktorer som ligger till grund för ett nära samarbete mellan enskilda tillsynsmyndigheter (t.ex. arbete i kollegier) grundas den befintliga modellen för tillsyn över kreditvärderingsinstitut i sista hand på enskilda myndigheters utövande av tillsynsbefogenheter och verkställande befogenheter i medlemsstaterna. Den behöriga myndigheten i hemmedlemsstaten kan bortse från åsikterna hos de partnermyndigheter som deltar i kollegiet. Även en behörig myndighet i värdmedlemsstaten kan vidta individuella åtgärder som inte är godkända av det berörda kollegiet. Detta kan leda till en skild och inkonsekvent tillämpning av förordningen om kreditvärderingsinstitut när det gäller individuella åtgärder som vidtas av de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna.

1.3. Betungande och tidskrävande administrativ process

Om kreditvärderingsinstituten var knutna till flera olika tillsynsmyndigheter i EU skulle detta medföra avsevärt högre efterlevnadskostnader för dem. Från tillsynsmyndigheternas sida förväntas de krävande samarbets- och samrådsreglerna, en naturlig följd av att alla berörda myndigheter deltar i tillsynen och verkställandet, försvåra tillsynsmyndigheternas förmåga att nå lämpliga och effektiva resultat³.

³ För att vidta en tillsynsåtgärd (t.ex. att upphäva användningen av ett kreditbetyg) kan hemmedlemsstatens behöriga myndighet t.ex. först förväntas meddela kollegiet och kollegiets samordnare, och därefter samråda med kollegiet om en föreslagen åtgärd. Om kollegiet inte kan enas måste tillsynsmyndigheten samråda med Europeiska värdepapperstillsynskommittén (CESR), och därefter återigen med kollegiet. Först efter det att dessa upprepade steg har tagits kan den behöriga myndigheten fatta ett beslut.

1.4. Risk för felriktade incitament: kan de nationella tillsynsmyndigheterna hantera kreditvärderingsinstitutens EU-omfattande dimension?

Medlemsstaternas behöriga myndigheter kan tendera att främst betrakta tillsynen över kreditvärderingsinstitut ur ett nationellt perspektiv, vilket innebär att de inte uppfattar hela bilden när det gäller kreditvärderingsinstitutens globala karaktär och effekterna av deras verksamhet. Särskilt i situationer där ett kreditvärderingsinstituts verksamhet främst har inverkan utanför den medlemsstat där det är registrerat, finns det en risk för att hemmedlemsstatens behöriga myndighet inte anslår tillräckligt med resurser för tillsynen över detta kreditvärderingsinstitut. Detta kan orsaka konflikter, eftersom den behöriga tillsynsmyndigheten i hemmedlemsstaten, som är van vid att ansvara för sin nationella finansmarknad och inför sina nationella politiska institutioner, måste ta huvudansvaret för EU-omfattande kreditvärderingsverksamheter, som främst påverkar finansmarknader utanför dess jurisdiktion. Denna inneboende konflikt kan kräva tidskrävande och kostsamma samordnande/verkställande åtgärder av ESMA och kommissionen.

2. SUBSIDIARITET OCH PROPORTIONALITET

De problem som beskrivs i avsnitt 1 kan inte hanteras effektivt på medlemsstatsnivå eftersom de härrör från den befintliga EU-lagstiftningen och därför endast kan åtgärdas genom ändringar i EU-lagstiftningen. Kommissionen anser att de lösningar som föreslagits respekterar subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, med tanke på kreditvärderingsindustrins särdrag.

3. SYFTEN

Syftet med ändringen av förordningen om kreditvärderingsinstitut är att garantera en effektiv tillsyn över kreditvärderingsinstitut inom EU, rationalisera tillsynsstrukturen för kreditvärderingsindustrin och garantera rättslig säkerhet för kreditvärderingsinstituten och marknadsdeltagarna. På operativ nivå har ändringen följande syften: i) inrätta en gemensam kontaktpunkt och fastställa tydliga befogenheter, ii) garantera en enhetlig tillämpning, iii) garantera effektivitetsvinster, och iv) bättre justera de incitament som ges till tillsynsmyndigheterna för att hjälpa dem att hantera den EU-omfattande verksamheten hos de enheter som omfattas av tillsynen.

4. ALTERNATIV

I syfte att uppfylla de mål som anges i det föregående avsnittet har kommissionens avdelningar analyserat följande alternativ:

4.1 Alternativ 1 – Oförändrat läge (den befintliga förordningen om kreditvärderingsinstitut)⁴

⁴ Vi är medvetna om att detta alternativ, som avspeglar tillsynsramen enligt den gällande förordningen om kreditvärderingsinstitut, inte skulle vara realistisk om förordningen om den europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten träder i kraft enligt planerna i början av 2011. I det senare fallet kommer ESMA att ha ytterligare befogenheter, vilket skulle kunna påverka myndighetens roll när det gäller registrering och tillsyn över kreditvärderingsinstitut. Vi anser emellertid att det är viktigt att hänvisa till den gällande förordningen om kreditvärderingsinstitut som ett basscenario eftersom

Detta alternativ skulle innebära att de viktigaste inslagen i den nuvarande tillsynsramen behålls, som överenskommit under förhandlingarna om förordningen.

4.2 Alternativ 2 – Kollegiestruktur och ESMA

Detta alternativ avspeglar en situation där kommissionens förslag till förordning om en europeisk värdepappers- och marknadsmyndighet, som lades fram den 23 september 2009, och den tillsynsram som föreskrivs i den gällande förordningen om kreditvärderingsinstitut behålls.

4.3 Alternativ 3 – ESMA tar ansvar för den direkta tillsynen över grupper av kreditvärderingsinstitut eller alla EU-baserade kreditvärderingsinstitut

Enligt detta alternativ skulle förordningen om kreditvärderingsinstitut ses över för att införa en centraliserad tillsyn över kreditvärderingsinstitut som är verksamma inom EU. ESMA skulle ges allmän behörighet i frågor som gäller registrering och kontinuerlig tillsyn över registrerade kreditvärderingsinstitut och över kreditbetyg som utfärdats av kreditvärderingsinstitut som är etablerade i tredjeländer som bedriver verksamhet i EU enligt certifieringssystem eller system för godkännande. Dessa ansvarsområden skulle inbegripa administrativa åtgärder och rekommendationer till kommissionen om tillämpning av sanktioner och viten.

Inom detta breda alternativ kan två alternativa scenarion urskiljas.

4.3.1. Alternativ 3a – Kreditvärderingsinstitut (grupper av kreditvärderingsinstitut) med rättslig närvaro i fler än en medlemsstat

Myndighetens behörighet skulle begränsas till tillsyn över kreditvärderingsinstitut (grupper av kreditvärderingsinstitut) med rättslig närvaro i fler än en medlemsstat.

4.3.2 Alternativ 3b – alla EU-baserade kreditvärderingsinstitut

Enligt detta delalternativ skulle ESMA vara den enda tillsynsmyndigheten med ansvar för alla EU-baserade kreditvärderingsinstitut. Inom denna ram skulle ESMA, om myndigheten skulle få exklusiva tillsynsbefogenheter över kreditvärderingsinstituten, dessutom anförtros lämpliga befogenheter för att utreda överträdelser av lagstiftningen. För att myndigheten ska kunna fullgöra sina nya tillsynsbefogenheter över kreditvärderingsinstitut måste den även ges befogenheter att besluta om sanktioner. Man måste emellertid bedöma om sanktionerna ska fortsätta att höra till medlemsstaternas ansvarsområde eller om kommissionen eller ESMA ska anförtros befogenheter att besluta om sanktioner. Syftet med den nya ramen bör vara att garantera lika villkor och en enhetlig tillämpning av sanktioner inom EU.

innehållet i den framtida förordningen om ESMA, särskilt frågan om hur den gällande förordningen om kreditvärderingsinstitut skulle anpassas till den (fortfarande) inte är helt klagjord. I alternativ 2 beskriver vi ett möjligt scenario för hur den gällande förordningen om kreditvärderingsinstitut skulle fungera inom ramen för den (framtida) förordningen om ESMA.

5. ANALYS OCH JÄMFÖRELSE AV ALTERNATIVEN

De olika alternativen bedöms mot kriterierna för en gemensam kontaktpunkt och tydliga befogenheter, konsekvent tillämpning, effektivitetsvinster och lämpligheten av tillsynsmyndighetens räckvidd.

Med tanke på de slutsatser som dras i konsekvensanalysen anser kommissionen att det är lämpligt att lägga fram ett förslag om ändring av förordningen om kreditvärderingsinstitut. Syftet med förslaget bör vara att lösa följande problem som identifieras i konsekvensanalysen:

– Genom att anförtro ESMA exklusiva tillsynsbefogenheter över kreditvärderingsinstitut. ESMA kommer att beviljas befogenheter att begära information, inleda utredningar och genomföra inspektioner på plats. Vid behov kan myndigheten begära assistans från nationella tillsynsmyndigheter med ansvar för värdepapper i sin tillsynsverksamhet. Särskilda tillsynsuppgifter kan också delegeras till de nationella myndigheterna (t.ex. utfrågningar av personer, genomförande av inspektioner på plats). ESMA behåller dock det övergripande ansvaret för dessa verksamheter.

– Kommissionen, som agerar på myndighetens begäran, beviljas befogenheter att besluta om sanktioner inom en väl definierad ram som ska utformas genom delegerade akter. Påföljderna, inklusive böter och viten, kommer att utformas så att det blir möjligt att reagera på ett proportionerligt sätt på enskilda överträdelse och skapa en avskräckande effekt. Förordningen kommer att omfatta en förteckning över överträdelse av bestämmelserna i förordningen om kreditvärderingsinstitut som kan verkställas genom böter när ett kreditvärderingsinstitut har agerat avsiktligt eller försumligt.

6. KONSEKVENSPANALYS

Konsekvensanalysen visar att de alternativ som är att föredra och som bäst motsvarar de mål som ställts upp för detta kommissionsinitiativ är att ESMA ska utöva direkt tillsyn över alla EU-registrerade kreditvärderingsinstitut och att befogenheterna att besluta om sanktioner centraliseras, där kommissionen agerar på rekommendation från ESMA.

Fördelar		Nackdelar	
1	Rationaliserad beslutsprocess – inga befogenhetskonflikter	1	Tillsynskapaciteten måste byggas upp från grunden
2	Ingen risk för inkonsekvent tillämpning av EU-lagstiftningen i medlemsstaterna	2	Lokala kreditvärderingsinstitut förväntas ha kontakt med tillsynsmyndigheter på EU-nivå (inget mellansteg)
3	Tydliga effektivitetsvinster – besvärliga samordningsförfaranden undviks och resurser och expertis samlas i en enda organisation		
4	Tillsynsperspektivet, kapaciteten och mandatet motsvarar huvudaktörernas EU-omfattande räckvidd		
5	Lika villkor när det gäller den avskräckande effekten av sanktioner och fullständigt konsekvent tillämpning av sanktioner inom hela EU		

Eftersom syftet med det nuvarande initiativet är att rationalisera tillsynen över kreditvärderingsinstitut kan dess eventuella fördelar härledas från de kostnadseffekter som finanskrisen medför, där kreditvärderingsinstituten spelade en icke försumbar roll. Även om man endast tillskriver kreditvärderingsinstituten en bråkdel av de direkta och indirekta förluster som orsakats av krisen, är fördelarna med ett effektivt och ändamålsenligt tillsynssystem enormt stora.

7. ÖVERVAKNING OCH UTVÄRDERING

Kommissionen är fördragets väktare och kommer därför att övervaka hur förordningen om kreditvärderingsinstitut genomförs av ESMA. Utvärderingen av konsekvenserna av tillämpningen av lagstiftningsåtgärden kan genomföras tre år efter dess ikraftträdande, i form av en rapport från kommissionen till rådet och Europaparlamentet.