

2013-03-08

R E M I S S V A R

Finansdepartementet
Registrator

103 33 Stockholm

FI Dnr 13-754

(Anges alltid vid svar)



Finansinspektionen

Box 7821
SE-103 97 Stockholm
[Brunnsgatan 3]
Tel +46 8 787 80 00
Fax +46 8 24 13 35
finansinspektionen@fi.se
www.fi.se

Finansinspektionens synpunkter på förslag till ändringar i lagen (2006:531) om särskild tillsyn över finansiella konglomerat, lagen (2006:1371) om kapitaltäckningar och stora exponeringar samt försäkringsrörelselagen (2010:2043)

Sammanfattning

Ändringsdirektivet¹ föreslår ett antal ändringar som ska tillgodose brister som identifierats vid tillsynen av finansiella konglomerat. Finansinspektionen ser positivt på de föreslagna ändringarna men pekar på att det i vissa delar behövs förtydliganden och vägledning i lagförarbetena. Ändringsförslaget medför en oklarhet t.ex. vad gäller definitionen av relevant behörig myndighet. Frågor avseende ikraftträdandet av lagen och tidpunkt för rapportering behöver också klargöras. Införandet av AIFM-direktivet och förseningen av Solvens 2-direktivet får vidare konsekvenser för ändringsförslaget. Finansinspektionen önskar även ett klargörande i förarbetena om ett fondbolag och ett holdingföretag ensamt ska anses utgöra en finansiell företagsgrupp.

Definitionen av relevant behörig myndighet

Vid tillsynen av ett finansiellt konglomerat görs skillnad på olika berörda tillsynsmyndigheter. Av definitionen relevant behörig myndighet i 1 kap. 3 § p 14 a konglomeratlagen framgår vilka tillsynsmyndigheter som alltid ska vara relevanta behöriga myndigheter vid konglomeratstillsynen. I förslaget kompletteras definitionen så att även den myndighet som ansvarar för tillsynen över det företag som är det överordnade moderföretaget i bank- och värdepapperssektorn respektive försäkringssektorn är en relevant behörig myndighet. Enligt Finansinspektionen är den föreslagna lydelsen inte helt tydlig. Finansinspektionen noterar att det i direktivtexten används ordet *särskilt* istället för *även*.

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (2011/89/EU) av den 16 november 2011 om ändringar av direktiven 98/78/EG, 2002/87/EG, 2006/48/EG och 2009/138/EG

Förändrad definition av finansiell sektor och definition av relevant behörig myndighet

Enligt definitionen av finansiell sektor är bank- och värdepapperssektorn en gemensam sektor (1 kap. 3 § 6 konglomeratlagen). Enligt definitionen i konglomeratdirektivet är de däremot två skilda sektorer. I författningskommentaren till konglomeratlagen (prop. 2005/06:45 s. 211) anges att ”I punkten a har bank- och värdepapperssektorn slagits ihop, eftersom det inte finns anledning att skilja på dessa sektorer vid tillämpning av lagens bestämmelser.”

Den nya definitionen av relevant behörig myndighet pekar bland annat ut den behöriga myndighet som har tillsyn över det företag som ytterst är moderföretag i en sektor. Mot denna bakgrund bör en vidare analys göras om sammanslagningen av bank- och värdepapperssektorn till en finansiell sektor kan resultera i att någon relevant behörig myndighet inte omfattas av definitionen.

Ikraftträdandet

De i promemorian föreslagna reglerna innebär bland annat att försäkringsgrupper och finansiella företagsgrupper kan ha ett blandat finansiellt holdingföretag i toppen av gruppen. Dessa nya grupper kommer då från och med den 1 augusti 2013 träffas av regler om grupp-tillsyn i försäkringsrörelselagen och kapitaltäckningslagen, t ex krav på att ha en tillräcklig grupp-baserad kapitalbas.

I promemorian föreslås också att äldre bestämmelser tillämpas på rapporter som avser tiden före den 1 januari 2014. Finansinspektionen tolkar detta som att rapportering till Finansinspektionen avseende period till och med 2013-12-31 av t ex kapitalberäkning, inte kommer att göras för de nya grupper som uppkommer. Det är angeläget att det klarläggs i förarbetena att denna tolkning är korrekt.

Gruppregleringens huvudsakliga innehåll

I promemorian avsnitt 3.4.2 beskrivs bland annat reglering avseende försäkringsgrupper. För att få en sammanfattande bild över regleringen av försäkringsgrupper bör även sådana försäkringsgrupper som anges i 9 kap. 1 § p3 försäkringsrörelselagen nämnas. Dessa grupper har endast krav på att ha kontroll över väsentliga interna transaktioner inom gruppen och att rapportera dessa till Finansinspektionen.

Konsekvenser av AIFM-direktivet

I avsnitt 5.1 och 5.2 i promemorian konstateras att gällande rätt tillgodoser ändringsdirektivets föreskrifter om kapitalförvaltningsbolag, det vill säga svenska fondbolag och utländska förvaltningsbolag som förvaltar investeringsfonder eller fondföretag som omfattas av UCITS-direktivet. Med investeringsfonder avses värdepappersfonder eller specialfonder. Bland annat görs en hänvisning till 2 kap. 10 a § lagen (2004:46) om investeringsfonder (LIF) enligt vilken fondbolag ska behandlas som värdepappersbolag och ingå i

en sådan finansiell företagsgrupp som omfattas av grupp tillsyn enligt kapitaltäckningslagen.

För närvarande pågår ett arbete med att genomföra AIFM-direktivet i svensk rätt. Förvaltare av specialfonder omfattas av tillämpningsområdet för AIFM-direktivet. Enligt det lagförslag som har lagts fram av AIF-förvaltarutredningen (SOU 2012:67) kommer regleringen avseende förvaltning av specialfonder att flyttas från LIF till en ny lag om förvaltare av alternativa investeringsfonder som föreslås träda ikraft den 22 juli 2013. Från och med denna tidpunkt kommer därför inte LIF att gälla för förvaltare av specialfonder. En sådan förvaltare kommer således inte att kunna söka tillstånd enligt LIF och kommer därmed inte heller att omfattas av 2 kap. 10 a § LIF. LIF kommer efter den angivna tidpunkten enligt AIF-förvaltarutredningens förslag endast att gälla för fondbolag som förvaltar värdepappersfonder.

Mot denna bakgrund kan därför inte gällande rätt, efter den 22 juli 2013, anses tillgodose ändringsdirektivets föreskrifter om kapitalförvaltningsbolag i den del som avser förvaltare av specialfonder. Som en konsekvens av detta bör man därför inte, så som föreslås i avsnitt 5.2 i promemorian, begränsa genomförandet av ändringsdirektivet till att endast bestämma vad som ska gälla för andra förvaltare av alternativa investeringsfonder än de som har tillstånd till förvaltning av specialfonder enligt LIF. Finansinspektionens uppfattning är att dessa förvaltare bör behandlas på samma sätt som andra förvaltare av alternativa investeringsfonder.

Konsekvenser av försenat införande av Solvens 2

Finansinspektionen vill uppmärksamma Finansdepartementet på att det försenade Solvens 2 direktivet får följande konsekvenser för ändringsförslaget.

Regler om att blandade finansiella holdingföretag kan vara i toppen av en finansiell företagsgrupp och en försäkringsgrupp införs nu i kapitaltäckningslagen respektive försäkringsrörelselagen. Den som ingår i ledningen i ett blandat finansiellt holdingföretag ska ha tillräcklig insikt och erfarenhet för att delta i ledningen av företaget och även i övrigt vara lämplig för en sådan uppgift. Detta följer redan idag av konglomeratlagens 5 kap. 16 §. Nu införs också regler om ledningsprövning av dessa blandade finansiella holdingföretag i kapitaltäckningslagen 9 kap. 13 §. Däremot införs inte motsvarande regler om ledningen i ett blandat finansiellt holdingföretag i försäkringsrörelselagens 9 kap. 10 §.

Orsaken till att försäkringsrörelselagen inte ändras i förslaget är sannolikt att det i ändringsdirektivet bara har gjorts ändringar i Solvens 2-direktivet. Motsvarande ändring har inte gjorts i försäkringsgruppsdirektivet. Det kan emellertid ifrågasättas varför denna regel ändras i kapitaltäckningslagen men inte redan nu i försäkringsrörelselagen.

Även regler om möjlighet till undantag från tillämpning av vissa regler för finansiella företagsgrupper och försäkringsgrupper med blandade finansiella

holdingföretag i toppen blir olika i 9 kap. 15 § kapitaltäckningslagen och 9 kap. 8 § försäkringsrörelselagen. Lagförslagen stämmer med direktivsändringarna där det i kapitaltäckningsdirektivet endast skrivs om undantag då det är likvärdiga regler för finansiell företagsgrupp och försäkringsgrupp enligt Solvens 2-reglerna. Någon hänvisning görs inte till nu gällande regler i försäkringsgruppsdirektivet. Trots detta kan det ifrågasättas om bestämmelserna om undantag inte borde regleras på samma sätt i kapitaltäckningslagen och försäkringsrörelselagen.

Övriga synpunkter avseende fondbolag och finansiella företagsgrupper

Genom ändring i kapitaltäckningslagen är avsikten att förvaltare av alternativa investeringsfonder ska behandlas på samma sätt som fondbolag i fråga om finansiella konglomerat och finansiella företagsgrupper. Av 2 kap. 10 a §LIF framgår att fondbolag ska behandlas som värdepappersbolag och att 9 och 10 kap. i kapitaltäckningslagen ska tillämpas. Vidare anges att vissa angivna bestämmelser i 2 kap. LIF (8, 9 och 11§§) ska tillämpas på den finansiella företagsgruppen. Hänvisningen till 9 och 10 kap. i sin helhet i kombination med angivna bestämmelser i 2 kap. LIF, indikerar att ett fondbolag i sig självt kan utlösa en finansiell företagsgrupp om det ägs av ett holdingföretag. Om ett fondbolag och ett holdingföretag ensamt kan bilda en finansiell företagsgrupp, så blir helt andra krav tillämpliga på den gruppen i form av gruppbaserad tillsyn och redovisning, konsolidering och beräkning av kapitalbas. Även om fondbolag är kapitalförvaltare och i den bemärkelsen utför likartad verksamhet som värdepappersbolag, är själva fondverksamheten och det av andelsägarna investerade kapitalet omgärdat av skyddsregler som inte har sin motsvarighet för värdepappersbolag, exempelvis reglerna om förvaringsinstitut för medel i fonden.

Finansinspektionen har hittills tolkat reglerna i denna del på så sätt att fondbolag räknas med och ingår i redan existerande finansiella företagsgrupper. Däremot har Finansinspektionen inte ansett att ett fondbolag, som ägs av ett holdingföretag och som inte av andra skäl ingår i en finansiell företagsgrupp, ska bilda en sådan grupp. Mot bakgrund av att denna fråga nu blir aktuell för förvaltare av alternativa investeringsfonder, efterlyser Finansinspektionen ett klagörande i lagförarbetena om dessa förvaltare endast ska ingå och räknas med i redan existerande finansiella företagsgrupper, *eller* om förvaltare av alternativa investeringsfonder (eller ett fondbolag) och som ägs av ett holdingföretag ensamt kan utgöra en finansiell företagsgrupp. Finansinspektionen anser att lagen bör tolkas på det sätt som Finansinspektionen hittills har hanterat den. Tolkningen innebär att fondbolagen ingår och räknas med i redan existerande finansiella företagsgrupper, men de utlöser inte själva en finansiell företagsgrupp om de ägs av ett holdingföretag.

Beslut i detta ärende har fattats av chefsjuristen Per Håkansson efter föredragning av enhetschefen Karin Grefberg

FINANSINSPEKTIONEN

Per Håkansson

Karin Grefberg