



EUROPAPARLAMENTET

2009 - 2014

---

*Plenarhandling*

---

**A7-0354/2012**

25.10.2012

# BETÄNKANDE

om skuggbanksektorn  
(2012/2115(INI))

Utskottet för ekonomi och valutafrågor

Föredragande: Saïd El Khadraoui

RR\917120SV.doc

PE494.648v02-00

**SV**

*Förenade i mångfalden*

**SV**

PR\_INI

## INNEHÅLL

	<b>Sida</b>
FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS RESOLUTION .....	3
MOTIVERING .....	12
RESULTAT AV SLUTOMRÖSTNINGEN I UTSKOTTET .....	15

## FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS RESOLUTION

### om skuggbanksektorn (2012/2115(INI))

*Europaparlamentet utfärdar denna resolution*

- med beaktande av Europeiska kommissionens förslag och meddelande av den 12 september 2012 om en bankunion,
- med beaktande av slutsatserna från G20 den 18 juni 2012 där man ville att arbetet med skuggbanksektorn skulle slutföras för att reformerna skulle genomföras fullt ut,
- med beaktande av sin resolution av den 6 juli 2011 om den finansiella, ekonomiska och sociala krisen: rekommendationer om åtgärder och initiativ<sup>1</sup>,
- med beaktande av interimrapporten som offentliggjordes den 27 april 2012 av den arbetsgrupp som rådet för finansiell stabilitet (FSB) inrättat för repor och värdepapperslån samt av den samrådsrapport som Internationella organisationen för värdepapperstillsyn (Iosco) offentliggjorde samma dag,
- med beaktande av Europeiska centralbankens tillfälliga rapport nr 133 om skuggbanksektorn inom euroområdet, vilken släpptes den 30 april 2012,
- med beaktande av kommissionens grönbok om skuggbanksektorn (COM(2012)0102),
- med beaktande av kommissionens arbetsdokument av den 26 juli 2012 med titeln ”*Product Rules, Liquidity Management, Depository, Money Market Funds and Long-term Investments for UCITs*”,
- med beaktande av den rapport om förstärkt tillsyn och reglering av skuggbanksektorn som offentliggjordes av FSB den 27 oktober 2011 som ett svar på uppmaningarna från G20 i Söul 2010 och i Cannes 2011,
- med beaktande av artikel 48 i arbetsordningen,
- med beaktande av betänkandet från utskottet för ekonomi och valutafrågor (A7-0354/2012), och av följande skäl:
  - A. Skuggbanksystemet omfattar enligt FSB:s definition systemet för kreditförmedling med enheter och verksamheter utanför det reguljära banksystemet.
  - B. Reglerade enheter i det reguljära banksystemet deltar i stor omfattning i de verksamheter som enligt definitionen ingår i skuggbanksektorn och är på många sätt kopplade till enheter inom skuggbanksektorn.

---

<sup>1</sup> Antagna texter, P7\_TA(2011)0331.

- C. En mycket stor andel av verksamheten i skuggbanksektorn har en förgrening i det reguljära banksystemet, och denna förgrening måste fullt ut omfattas av det befintliga regelverket.
- D. Vissa aspekter som omfattas av termen skuggbanksektorn är av vital betydelse för finansieringen av realekonomin, och vederbörlig hänsyn bör tas i samband med definitionen av tillämpningsområdet för varje ny regleringsåtgärd eller utvidgning av befintlig sådan.
- E. Vissa skuggbanker håller riskerna effektivt åtskilda från banksektorn och undviker därmed potentiella risker för skattebetalare eller för systempåverkan. Ökad förståelse för skuggbanksverksamheten, dess kopplingar till finansinstituten och regleringen för att säkra transparens, minska systemriskerna och avskaffa all olämplig praxis är emellertid ett nödvändigt inslag i den finansiella stabiliteten.
- F. För att bringa klarhet i skuggbanksektorn måste all reglering fullt ut behandla frågorna om upplösningmöjligheterna, komplexiteten och opaciteten för den berörda finansiella verksamheten, särskilt i en krissituation.
- G. FSB har uppskattat storleken på skuggbanksystemet till omkring 51 biljoner euro 2011, en ökning från 21 biljoner euro 2002. Detta motsvarar 25–30 % av det totala finansiella systemet och hälften av bankernas sammanlagda tillgångar.
- H. Trots vissa möjligen positiva effekter, såsom ökad effektivitet i finanssystemet, större produktmångfald och ökad konkurrens, har skuggbanksektorn identifierats som en av de huvudsakliga potentiella utlösande eller bidragande faktorerna bakom den finansiella krisen och kan utgöra ett hot mot finanssystemets stabilitet, och FSB efterlyser ökad tillsyn över den utvidgade del av skuggbankssektorn som i) väcker farhågor för systemrisk, särskilt när det gäller löptids- och/eller likviditetstransformering, lånefinansieringsandel och bristfällig kreditrisköverföring, och som ii) väcker farhågor för regelarbitrage.
- I. Förslagen om skuggbanksektorn och om uppläggnings av utlånarnas traditionella bankverksamhet och investeringsverksamhet bildar viktiga inslag i ett effektivt genomförande av G20-beslutet från 2008 om att reglera varje produkt och aktör och kommissionen måste snabbare och mer kritiskt övervaka detta område.
- J. Skuggbanksektorn är ett globalt fenomen och kräver konsekventa regler på global nivå, utgående från FSB:s rekommendationer, som kommer att offentliggöras inom de närmaste veckorna och kompletteras med reglerna från alla andra relevanta nationella eller överstatliga regleringsorgan.

#### **A. Definitionen av skuggbanksektorn**

1. Europaparlamentet välkomnar kommissionens grönbok såsom ett första steg på väg mot striktare tillsyn och övervakning av skuggbanksektorn. Parlamentet ställer sig bakom kommissionens tillvägagångssätt som bygger på indirekt reglering och lämplig utvidgning eller översyn av befintlig reglering av skuggbanksektorn och understryker samtidigt att det behövs direkt reglering i de fall då vissa aspekter av den nuvarande regleringen visat sig

fungera mindre väl, varvid överlappningar bör undvikas och konsekvensen med gällande bestämmelser tryggas. Parlamentet kräver en helhetsstrategi för skuggbanksektorn, i vilken både tillsyn och marknadspraxis ska anses viktiga. Parlamentet noterar att man alltmer börjat övergå till marknadsbaserad finansiering och till saluföring till icke-professionella investerare av mycket komplexa finansiella produkter. Parlamentet betonar därför att marknadspraxis och konsumentskydd bör beaktas.

2. Europaparlamentet understryker att all förstärkning av regleringen av kreditinstitut, värdepappersföretag och försäkrings- och återförsäkringsbolag oundvikligen kommer att skapa incitament till att flytta verksamhet utanför tillämpningsområdet för den befintliga sektorslagstiftningen. Parlamentet betonar därför att det behövs bättre förfaranden för systematisk och förebyggande översyn av vilka konsekvenser ändringar i lagstiftningen för finanssektorn kan komma att få för risk- och kapitalflödet via mindre reglerade eller oreglerade finansiella enheter, samt att reglerna i motsvarande grad måste utvidgas för att regelarbiter ska kunna undvikas.
3. Europaparlamentet är överens med FSB:s definition av skuggbanksektorn som ett system av intermediärer, instrument, enheter eller finansiella avtal som skapar en kombination av bankliknande funktioner som det saknas regler för eller där reglerna antingen är föga rigorösa eller inriktar sig på andra frågor än systemriskerna, och som även saknar garanterad tillgång till likviditet från centralbankerna eller kreditgarantier från den offentliga sektorn. Parlamentet påpekar att skuggbanksektorn, i motsats till vad själva benämningen kan tyckas antyda, inte nödvändigtvis är en oreglerad eller olaglig del av finanssektorn. Parlamentet understryker vilken utmaning det innebär att tillämpa denna definition inom övervakningen, lagstiftningen och tillsynen, också med hänsyn till den ihållande opaciteten i detta system samt bristen på data om det och förståelsen för det.

## **B. Kartläggning av data och analys**

4. Europaparlamentet påpekar att endast några få av de verksamheter som bedrivits av skuggbanksektorn har försvunnit med krisen. Parlamentet påpekar dock att skuggbanksektorn är så pass innovativ att det kan tillkomma nya utvecklingar som kan bli en källa till systemrisk och bör åtgärdas och betonar därför att det på europeisk och global nivå måste samlas in flera och bättre data om skuggbanksektorns transaktioner samt om marknadsaktörerna, finansflödena och de inbördes kopplingarna för att en fullständig överblick över sektorn ska uppnås.
5. Europaparlamentet anser att ett nära internationellt samarbete och förenade ansträngningar på global nivå är en absolut förutsättning för en helhetssyn på skuggbanksektorn.
6. Europaparlamentet anser att en mer fullständig överblick, tillsammans med bättre övervakning och analys, kommer att möjliggöra en kartläggning både av vilka aspekter inom skuggbanksektorn som är till nytta för realekonomin och vilka som ger anledning till farhågor för systemrisk eller regelarbiter. Parlamentet betonar att det behövs en förstärkt riskbedömning, öppenhet och övervakning i samband med alla institutioner som har en koncentrerad riskprofil av systemrelevans. Parlamentet påminner om de åtaganden som G20 ingick vid toppmötet i Los Cabos om att utarbeta ett identitetsbeteckningssystem för juridiska personer, och understryker att europeiska intressen också måste finnas lämpligt företrädda i förvaltningen av det.

7. Europaparlamentet noterar att tillsynsmyndigheterna dessutom måste ha kännedom, minst i form av en sammanfattning, om institutens avtal om återköp, värdepapperslån och alla former av panträtts- eller återkravsförfaranden. Parlamentet noterar vidare att man i betänkandet om det fjärde kapitalkravsdirektivet från utskottet för ekonomi och valutafrågor, som för närvarande är uppe till diskussion med rådet, i detta syfte kräver att sådana data lämnas till ett transaktionsregister eller ett centralt värdepappersregister så att bl.a. Europeiska bankmyndigheten, Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten (Esmå), relevanta behöriga myndigheter, Europeiska systemrisknämnden (ESRB) och relevanta centralbanker samt Europeiska centralbankssystemet (ECBS) får tillgång till dem. Parlamentet påpekar dessutom att betänkandet innefattar krav på att oregistrerade återkravsavtal inte ska vara rättsligt bindande vid likvidationsförfaranden.
8. Europaparlamentet uttalar sitt stöd till att det, eventuellt i regi av ECB, upprättas och förvaltas en central databas för EU om repotransaktioner med euro, som ska få information från infrastrukturer och depåbanker i den utsträckning som de internaliserar avvecklingen av repor i sina egna register. Parlamentet anser dock att en sådan databas bör täcka transaktioner i alla valutor för att ge tillsynsmyndigheterna en komplett bild och förståelse av den globala repomarknaden. Parlamentet uppmanar kommissionen att gå vidare med att snabbt anta (i början av 2013) en samstämd strategi för central datainsamling, genom att identifiera befintliga dataluckor och samordna de insatser som görs av andra organ och nationella myndigheter inom ramen för befintliga initiativ, framför allt de transaktionsregister som inrättats med stöd av förordningen om Europas marknadsinfrastrukturer. Parlamentet uppmanar kommissionen att lägga fram en rapport (senast i mitten av 2013), som bland annat ska behandla den nödvändiga institutionella strukturen (t.ex. ECB, ESRB, ett oberoende centralt register), innehållet i och frekvensen för datainsamlingarna, särskilt om repotransaktioner i euro och överföringar av finansiella risker, samt de nödvändiga resursnivåerna.
9. Europaparlamentet anser att kommissionen, trots att kapitalkravsdirektivets rapporteringsskyldighet för repor innebär att en stor mängd data och information ska tillhandahållas, bör undersöka i vad mån det i rätt tid finns att tillgå fullständiga data för kartläggnings- och övervakningsändamål.
10. Europaparlamentet välkomnar utvecklingen av en identitetsbeteckning för juridiska personer (Legal Entity Identifier [LEI]), och anser att den är till så stor nytta att man utgående från den bör utveckla liknande gemensamma standarder för rapportering av repor och värdepapper, som omfattar kapitalbelopp, ränta, säkerhet, värderingsavdrag, löptid, motparter och andra aspekter, som bidrar till att skapa aggregat.
11. Europaparlamentet understryker att det är viktigt att det finns gemensamma rapporteringsformat baserade på öppna branschstandarder, i syfte att skapa en gemensam global strategi så att tillsynsmyndigheterna ska kunna analysera och utbyta data samt vid behov vidta åtgärder för att förhindra att systemriskerna byggs upp och skydda den finansiella stabiliteten.
12. Europaparlamentet betonar ytterligare att man måste få en mera fullständig överblick av finansinstitutens risköverföringar, inbegripet men inte begränsat till överföringar som utförs genom derivattransaktioner, för vilka data kommer att tillhandahållas inom ramen

för förordningen om Europas marknadsinfrastrukturer och direktivet och förordningen om marknader för finansiella instrument, så att man ska kunna veta vem som köpt vad från vem och vad som finns till stöd för de överförda riskerna. Parlamentet understryker att man i samband med alla finansiella tjänster bör sträva efter att kunna identifiera transaktionerna i realtid och att ett standardiserat meddelande- och dataidentifieringssystem kan bidra till och automatisera detta. Parlamentet uppmanar därför kommissionen att, i samråd med ESRB och internationella organ såsom FSB, att i sin rapport om centraliserad datainsamling ta med det aktuella arbetet om standardiserade meddelande- och dataformat samt möjligheten att inrätta ett centralt register för risköverföringar, som i realtid kan notera och övervaka data om risköverföringar, och i det sammanhanget dra full nytta av de data som lämnas inom ramen för rapporteringskraven i befintlig och framtida finansiell lagstiftning och ta med internationellt tillgängliga data.

13. Europaparlamentet anser att bankrapporteringskraven är ett mycket viktigt och värdefullt redskap för att identifiera skuggbanksektorns verksamhet. Parlamentet uppmanar att redovisningsreglerna bör återspegla verkligheten och att balansräkningen i idealfallet bör återspegla aggregat i så stor utsträckning som möjligt.
14. Europaparlamentet betonar att dessa nya uppgifter kommer att kräva en adekvat nivå av nya resurser.

### **C. Att åtgärda systemriskerna med skuggbanksektorn**

15. Europaparlamentet framhåller att det förekommer att vissa verksamheter och enheter inom skuggbanksystemet antingen är reglerade eller oreglerade, beroende på vilket land de hänför sig till. Parlamentet understryker vikten av lika spelregler mellan länderna och mellan banksektorn och skuggbanksektorn för att det ska gå att undvika regelarbitrage som skulle snedvrیدا incitamenten till reglering och konstaterar dessutom att banksektorn och skuggbanksektorn i dagens läge är ekonomiskt sett alltför beroende av varandra.
16. Europaparlamentet noterar att det för närvarande blir nästan omöjligt med korrekt reglering, utvärdering och revision, i de fall då kreditrisken är snedvriden eller kassaflödena är störda.
17. Europaparlamentet anser att fonder och förvaltare bör visa att de är felsäkra och att positionerna kan förstås korrekt och tas över av någon annan.
18. Europaparlamentet understryker att informationen om överföringar av finansiella tillgångar från balansräkningen bör förbättras genom åtgärder mot bristerna i de internationella finansiella rapporteringsstandarderna (IFRS). Parlamentet betonar de finansiella ”grindvaktarnas” ansvar, såsom räkenskapsförare och internrevisorer, för att signalera potentiellt skadlig utveckling och ackumulering av risker.
19. Europaparlamentet anser att redovisningsreglerna bör återspegla verkligheten och att möjligheten att värdera tillgångar till inköpspriset när detta ligger långt under marknadsvärdet har bidragit till att skapa instabilitet i banker och andra enheter och inte bör tillåtas. Parlamentet uppmanar kommissionen att arbeta för att IFRS ändras och se till att aggregat utan nettning och riskvikter i högre grad uppmärksammas.

20. Europaparlamentet anser att den finansiella regleringen bör syfta till att motarbeta de finansiella tjänsternas och produkternas komplexitet och opacitet, och att regleringsåtgärder såsom ökade kapitalkrav och förbud mot reducerade riskvikter kan bidra till att avskräcka från användningen av komplexa risksäkringstransaktioner med derivatprodukter. Parlamentet anser att nya finansiella produkter inte bör marknadsföras eller godkännas om deras upplösningsmöjligheter inte samtidigt visas för tillsynsmyndigheterna.
21. Europaparlamentet föreslår att man straffbelägger informationsasymmetrier, särskilt när det handlar om dokumentation och friskrivningsklausuler för finansiella tjänster och produkter. Parlamentet anser att sådana friskrivningsklausuler vid behov bör underställas en avgift för ”finstilt text” (per sida friskrivningsklausul).
22. Europaparlamentet betonar att betänkandena från utskottet för ekonomi och valutafrågor om det fjärde kapitalkravsdirektivet, som för närvarande är uppe till diskussion med rådet, innebär ett viktigt steg i riktning mot positiva åtgärder inriktade på skuggbanksektorn, genom att införa kapitalmässig behandling av kreditförstärkning till strukturerade investeringsinstrument och kapitalkanaler, genom att för alla oreglerade enheter ställa så pass stränga krav som att riskexponeringen för eget kapital ska vara så hög som 25 %, något som kommer att föra bankerna i riktning mot stabil nettofinansieringskvot, och genom att i tillsynsreglerna för likviditetsriskerna erkänna den högre risken för reglerade och icke-finansiella enheter när det gäller exponering för sådana enheter.
23. Europaparlamentet konstaterar att en av lärdomarna av den finansiella krisen är att fastän det brukar finnas en klar åtskillnad mellan försäkringsrisk och kreditrisk, kan denna åtskillnad vara mindre tydlig när det gäller till exempel kreditförsäkringsprodukter. Parlamentet uppmanar kommissionen att se över lagstiftningen för banker, försäkringsbolag och framför allt finansiella konglomerat i syfte att garantera lika villkor för banker och försäkringsbolag och förhindra regelarbitrage och/eller tillsynsarbiterage.
24. Europaparlamentet anser ytterligare att förslaget om att utsträcka det fjärde kapitalkravsdirektivet till att omfatta också vissa finansinstitut som inte tar emot insättningar och inte omfattas av definitionen i kapitalkravsförordningen är nödvändigt för att vissa risker ska kunna åtgärdas, under hänsynstagande till att vissa bestämmelser kan behöva anpassas till särdragen hos dessa institut, för att de inte ska påverkas i oskäligt hög grad.
25. Europaparlamentet anser att en europeisk bankmyndighet också måste övervaka skuggbanksektorn.
26. Europaparlamentet betonar att det måste ses till att alla enheter inom skuggbanksektorn som har en banksponsor eller är anknutna till en bank tas med i bankens balansräkning med tanke på tillsynskonsolideringen. Parlamentet uppmanar kommissionen att från och med början av 2013 undersöka hur man kan se till att enheter som inte konsoliderats ur redovisningssynvinkel konsolideras med tanke på tillsynskonsolideringen för att förbättra den globala finansiella stabiliteten. Parlamentet uppmanar kommissionen att beakta alla riktlinjer från Baselkommittén för banktillsyn (BCBS) eller andra internationella organ för en bättre harmonisering av bokföringsförfaranden och riskbaserade konsolideringsgrunder.



27. Europaparlamentet understryker att det behövs ökad transparens i finansinstitutens uppläggning och verksamhet. Parlamentet uppmanar kommissionen att, med hänsyn till slutsatserna i Liikanenrapporten, föreslå åtgärder beträffande den europeiska banksektorns struktur, med beaktande av både fördelar och potentiella risker med att kombinera verksamhet som både affärsbank och investeringsbank.
28. Europaparlamentet noterar att marknaden för repor och värdepapperslån är viktig. Parlamentet uppmanar kommissionen att senast i början av 2013 anta åtgärder för att öka transparensen, framför allt för kunderna, i vilket kan ingå att tillsynsmyndigheterna får veta vilka identifikationsnummer som tilldelats säkerheter och hur säkerheter återanvänds i aggregerad form samt att de får införa rekommenderade minimikrav i fråga om värderingsavdrag eller marginalnivåer för marknaderna för finansiella instrument för vilka det ställts säkerhet, utan att dessa krav dock standardiseras. Parlamentet bekräftar i detta sammanhang att äganderätten till värdepapperen klart måste fastställas och skyddas. Parlamentet uppmanar dock kommissionen att inleda en övergripande diskussion om marginalerna vid sidan av de sektorsinriktade insatser som redan gjorts och att undersöka och överväga införandet av gränser för återanvändning av säkerheter. Parlamentet betonar att det är nödvändigt att se över konkurslagstiftningen både när det gäller marknaden för repor och värdepapperslån och värdepapperisering i syfte att harmonisera och behandla frågor som rör företrädesordningen i samband med upplösning av reglerade finansinstitut. Parlamentet uppmanar kommissionen att undersöka olika möjligheter att begränsa förmånsrätterna vid konkurser, däribland förslag att begränsa dessa förmånsrätter till centralt avvecklade transaktioner eller till säkerheter som uppfyller harmoniserade och på förhand fastställda tillträdeskriterier.
29. Europaparlamentet anser att incitamenten till värdepapperisering måste behandlas på lämpligt sätt. och betonar att solvens- och likviditetskraven för värdepapper bör främja en väl diversifierad investeringsportfölj av hög kvalitet, så att flockbeteende kan undvikas. Parlamentet uppmanar kommissionen att undersöka marknaden för värdepapperisering, bland annat genom en översyn av täckta obligationer som kan öka riskerna i bankernas balansräkningar. Parlamentet uppmanar kommissionen att föreslå åtgärder för att avsevärt öka marknaden transparens och att senast i början av 2013 vid behov uppdatera den nuvarande förordningen för att den ska stämma överens med det värdepapperiseringsregelverk från Baselkommittén för banktillsyn (BCBS) som för närvarande diskuteras. Parlamentet föreslår att det fastställs en gräns för hur många gånger en finansiell produkt får värdepapperiseras, tillsammans med särskilda krav för dem som står bakom värdepapperiseringen (såsom beställare eller sponsorer), så att de åläggs ha kvar en del av de risker som sammanhänger med värdepapperiseringen, så att risken verkligen förblir hos dem som står bakom värdepapperiseringen i stället för att överföras till kapitalförvaltaren, tillsammans med åtgärder för ökad transparens. Parlamentet kräver särskilt att det införs en konsekvent metod för att värdera de underliggande tillgångarna och standardisera de värdepapperiserade produkterna i de olika lagstiftningarna och jurisdiktionerna.
30. Europaparlamentet noterar att tillgångskorgar har omvandlats till repor enligt en ”originate to repo”-modell och i vissa fall värderats högre. Parlamentet betonar att sådana transaktioner inte bör användas som regleringsåtgärder för likviditet (se betänkandet från utskottet för ekonomi och valutafrågor om det fjärde kapitalkravdirektivet).

31. Europaparlamentet erkänner att penningmarknadsfonderna spelar en viktig roll för finansiering av finansinstitut på kort sikt och för att möjliggöra en spridning av riskerna. Parlamentet medger att dessa fonder har en annan roll och uppläggning inom EU än i Förenta staterna. Parlamentet erkänner att de genom Esmas riktlinjer från 2010 ålagt striktare normer (i fråga om krediternas kvaliteter, de underliggande säkerheternas löptider och öppnare information till investerarna). Parlamentet konstaterar dock att vissa penningmarknadsfonder, framför allt de som erbjuder investerarna ett fast fondandelsvärde, är känsliga för massiva inlösningar ("uttagsanstormningar") och betonar därför att det måste vidtas ytterligare åtgärder för att göra dem mer belastningståliga och täcka likviditetsrisken. Parlamentet ställer upp bakom de rekommendationer om gränsöverskridande tillsyn och förvaltning av penningmarknadsfonder som föreslås i den slutligen rapporten från Iosco från oktober 2012 och anser att sådana penningmarknadsfonder som erbjuder ett stabilt fondandelsvärde bör omfattas av åtgärder avsedda att minska de specifika riskerna som sammanhänger med att de har stabila fondandelsvärden samt att få fonderna att internalisera de kostnader som föranleds av dessa risker. Parlamentet anser att tillsynsmyndigheterna, i de fall det går att genomföra, bör kräva en omvandling till flytande/varierande fondandelsvärden eller, som ett alternativ, att det bör införas garantier för att penningmarknadsfonder med fasta fondandelsvärden ska bli mer belastningståliga och bättre komma till rätta med situationer där stora mängder andelar inlöses. Parlamentet uppmanar kommissionen att under första halvåret 2013 lägga fram en översyn av ramarna för fondföretag, varvid tyngdpunkten särskilt ska vila på penningmarknadsfonderna, så att dessa fonder antingen måste införa ett varierande fondandelsvärde med daglig utvärdering eller, om de har kvar ett fast värde, vara skyldiga att ansöka om en begränsad banklicens och vara skyldiga att uppfylla kapitalkraven och andra tillsynskrav. Parlamentet betonar att regelarbitraget måste fås ned till ett minimum.
32. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att i samband med översynen av fondföretag vidare undersöka förslaget att införa specifika likviditetsregler för penningmarknadsfonder, genom att fastställa minimikrav för likviditet över natten, per vecka och per månad [20 %, 40 %, 60 %] och att ta ut likviditetsavgifter när en gräns har nåtts, vilket även ska innebära en skyldighet att direkt informera behörig tillsynsmyndighet och Esma.
33. Europaparlamentet erkänner nyttan med indexfonder, eftersom de ger icke-professionella investerare möjlighet att investera i flera olika slag av tillgångar (såsom framför allt råvaror), men betonar riskerna med dem, eftersom de är svåröverskådliga, innebär motpartsrisiker samt risker för produkternas likviditet och eventuellt regelarbitrage. Parlamentet varnar för riskerna med syntetiska indexfonder till följd av deras allt större opacitet och komplexitet, i synnerhet när dessa fonder marknadsförs till icke-professionella investerare. Parlamentet uppmanar därför kommissionen att vid den pågående översynen av direktivet om fondföretag (Ucits VI) bedöma och åtgärda dessa potentiella svagheter i strukturen, med beaktande av olika kundkategorier (t.ex. icke-professionella investerare, professionella investerare, institutionella investerare) och deras olika riskprofiler.
34. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att för alla nya lagstiftningsförslag göra en omfattande konsekvensbedömning av hur finansieringen av realekonomin påverkas.

35. Europaparlamentet uppdrar åt talmannen att översända denna resolution till rådet, kommissionen och FSB.

## MOTIVERING

Sedan finanskrisen utbröt 2007 beslutade G20 om en hel rad regleringsåtgärder för att göra finanssystemet säkrare och mer tåligt för påfrestningar. Därefter har det vidtagits en mångfald andra åtgärder, bland annat i form av skärpta kapitalkrav för finansinstituten, ett första steg på väg mot en striktare reglering av kreditvärderingsinstituten och en ny uppläggnings av finanstillsynen. Trots dessa nya regelverk, eller kanske på grund av dem, är reglerna för och övervakningen av en oerhört stor del av kreditförmedlingsverksamheten fortfarande otillräcklig. Skuggbanksektorn fungerar via enheter eller finansiella avtal som skapar en kombination av bankliknande funktioner som det saknas regler för eller där reglerna antingen är föga rigorösa eller inriktar sig på andra frågor än systemriskerna, och som även saknar tillgång till likviditet från centralbankerna eller kreditgarantier från den offentliga sektorn. Enligt kommissionens grönbok kan bland annat specialföretag, finansieringskanaler, saminvesteringsfonder, penningmarknadsfonder och indexfonder ses som enheter inom skuggbanksektorn. Bland den verksamhet som bedrivs inom skuggbanksektorn påpekar kommissionen repor, värdepapperslån och värdepapperisering.

I och med att skuggbanksektorn omfattar hela världen har rådet för finansiell stabilitet (FSB) gått i bräschen för en bättre övervakning och reglering av denna sektor. Fem olika arbetsgrupper har tillsatts om olika aspekter på skuggbanksektorn. Baselkommittén för banktillsyn (BCBS) kommer att arbeta med en skärpt reglering av samverkan mellan banker och enheter inom skuggbanksektorn. Internationella organisationen för värdepapperstillsyn (Iosco) kommer att arbeta med regler för att minska systemriskerna (inklusive bankrusningsliknande risker) i penningmarknadsfonder. Iosco kommer att med hjälp av BCBS utvärdera de nuvarande värdepapperiseringskraven, en undergrupp av FSB kommer att undersöka reglering av andra enheter inom skuggbanksektorn och en annan undergrupp av FSB kommer att arbeta med värdepapperslån och repor.

När slutresultatet från de olika gruppernas arbete en gång offentliggjorts kommer FSB att lägga fram rekommendationer för åtgärdande av skuggbanksektorn. Efter det arbete som igångsatts av FSB lade kommissionen fram en grönbok om skuggbanksektorn tidigare i år, med huvudinriktning på vilka eventuella risker skuggbanksektorn inom EU för med sig och hur dessa kan åtgärdas ur lagstiftningssynvinkel.

Det är uppenbart att inte skuggbanksektorn existerar i något vakuum. Under krisen kom ju bankerna att drabbas svårt, inte bara av störningarna på marknaden överlag utan också genom att de var exponerade för skuggbanksektorn. Bankerna investerade i värdepapperiserade produkter (såsom investerare återfinansierade bankerna dessa produkter genom att använda dem som säkerhet vid repotransaktioner) och stödde många enheter inom skuggbanksektorn med hjälp av kreditgarantier. Trots de eventuella positiva effekterna av värdepapperiseringen förblev bankerna sammankopplade med icke konsoliderade enheter och fick ta huvudparten av förlusterna. Finanskrisen bröt ju faktiskt ut i det skede då marknaden insåg att värdepapperiseringen av lån drevs på med hjälp av snedvridande incitament och ledde till slappa normer för långivningen (såsom subprime-lånen). Saminvesteringsföretag och kanaler för tillgångssäkrade företagscertifikat och andra som köpte upp de värdepapperiserade produkterna kunde inte få förnyad finansiering och måste räddas av sina sponsorer, framför allt bankerna. Marknadsvärdet för kredithedgefonder, banker och andra institut som investerat i värdepapperiserade produkter sjönk avsevärt, vilket ledde till stora förluster. De här

hedgefonderna och bankerna finansierade också sina investeringar i värdepapperiserade produkter med hjälp av repor, varvid de värdepapperiserade produkterna fick fungera som säkerhet. Sedan sjönk de här produkterna i värde, framför allt om de innehöll subprime-lån och motparterna i repotransaktioner ökade värderingsavdragen på det som ställts som säkerhet (så att låntagarna blev tvungna att ställa ytterligare säkerheter) eller också vägrade de förnyad finansiering. Detta bidrog till att låntagarna gick i konkurs (som Lehman) eller till att moderföretagen tvingades ge massivt stöd (som Bear Stearns till sina hedgefonder).

Av allt detta följer att kopplingarna mellan ”traditionella banker” och icke-konsoliderade enheter och verksamheter måste göras mera transparenta och åtgärdas ur lagstiftningssynvinkel.

Trots att de här kopplingarna kan vara farliga anser föredraganden att vissa av de enheter och verksamheter som ingår i skuggbanksektorn enligt FSB:s definition kan vara till nytta för den reguljära ekonomin och stimulera tillväxten, genom att bidra till bättre riskspridning utanför den traditionella banksektorn. För att en bättre riskspridning ska bli till nytta för den reguljära ekonomin måste den dock präglas av fullständig transparens och får inte öka systemriskerna. Därför bör det göras en klar åtskillnad mellan de beställande bankerna och specialföretagen för värdepapperisering. Vi bör sträva efter att skilja mellan de önskvärda och icke-önskvärda effekterna av skuggbanksektorn.

Som det underströks i kommissionens grönbok har det redan vidtagits olika åtgärder mot de systemriskerna som skuggbanksektorn för med sig. Marknaden har också reagerat och med krisen har vissa slag av skuggbanksektorns verksamhet försvunnit. Skuggbanksektorn är dock så pass innovativ att det kan tillkomma nya utvecklingar som kan bli en källa till systemrisk och bör åtgärdas. För att detta ska kunna ske adekvat bör det införas nödvändiga redskap för övervakning, så att vi får en konkret överblick över hela systemet med kreditförmedling.

Först och främst är det en absolut förutsättning för en fullständig överblick över skuggbanksektorn att vi snabbt får bättre och tillförlitligare data och analyskapacitet. Här anser jag att Europeiska centralbanken (tillsammans med Europeiska systemrisknämnden) har en viktig funktion att fylla. Initiativet om en lagringsplats för data om repor kan vara ett viktigt steg i riktning mot ökad transparens. Dessutom bör kommissionen snabbt pröva om det skulle gå att inrätta en allmännyttig enhet med uppgift att belysa risköverföringar inom finanssektorn och kartlägga vem som köpt vad från vem och vad som finns till stöd för de överförda riskerna.

Det här arbetet med att kartlägga uppgifter bör sedan erbjuda en möjlighet till identifiering av vilka aspekter inom skuggbanksektorn som är till nytta för realekonomin och vilka som innebär systemriskerna eller farhågor för regelarbiter, såsom alltför långtgående löptids- och likviditetstransformering, alltför hög hävstångseffekt samt regelarbiter.

När en gång dessa systemriskerna identifierats bör de åtgärdas med hjälp av skärpt övervakning och skärpta regler. Föredraganden anser därför att följande förslag bör/kan allvarligt övervägas under de kommande månaderna.

A. I enlighet med ekonomiutskottets ståndpunkt i frågan om det fjärde kapitalkravsdirektivet bör man allvarligt överväga införa kapitalmässig behandling

av kreditförstärkning till strukturerade investeringsinstrument och kapitalkanaler samt att för alla oreglerade enheter ställa så pass stränga krav som att riskeponeringen för eget kapital ska vara så hög som 25 %, tillsammans med att bygga ut direktivets krav till att gälla också för andra enheter än dem som bedriver bankverksamhet.

B. För att bankernas balansräkningar ska bli mera tillförlitliga uppmanas kommissionen att senast vid början av 2013 undersöka hur man kan se till att enheter som inte konsolideras ur redovisningssynvinkel konsolideras med tanke på tillsynen.

C. Föredraganden uppmanar dessutom kommissionen att lägga fram ett lagstiftningsförslag om att bankernas traditionella banktjänster ska åtskiljas från deras investeringsverksamhet.

D. Marknaden för repor och värdepapperslån är viktig för finansinstitutens finansiering. Det råder dock ett akut behov av ökad transparens och därför bör man genom lagar och andra författningar få föreskriva minimikrav i fråga om värderingsavdrag eller marginalnivåer för marknaderna för säkerställda finansieringsinstrument.

E. Tekniken med värdepapperisering kan vara till nytta för spridningen av risker. Det råder dock ett akut behov av ökad transparens och därför bör kommissionen senast vid början av 2013 lägga fram ett lagstiftningsförslag för att begränsa hur många gånger en finansiell produkt får värdepapperiseras. Dessutom måste det arbetas mer för en ökad standardisering av värdepapperiseringsprodukterna och ställas upp striktare bibehållandekrav.

F. Penningmarknadsfonderna har spelat en viktig roll inom finanskrisen. Parlamentet erkänner skillnaderna mellan penningmarknadsfonder inom EU och i Förenta staterna och uppmanar kommissionen att i början av 2013 lägga fram ett lagstiftningsförslag där penningmarknadsfonderna antingen åläggs ha varierande fondandelsvärden som dagligen fastställs eller också omfattas av kapitalkraven, om de väljer att ha kvar fasta fondandelsvärden.

G. Föredraganden erkänner att indexfonder är viktiga investeringsredskap. De medför dock risker till följd av svåröverskådlighet, motpartsrisker, samt risker för produkternas likviditet och för regelarbitrage. Ett lagstiftningsförslag i början av 2013 bör åtgärda dessa potentiellt svaga punkter i deras struktur.

## RESULTAT AV SLUTOMRÖSTNINGEN I UTSKOTTET

<b>Antagande</b>	22.10.2012
<b>Slutomröstning: resultat</b>	+ :                39 - :                0 0 :                1
<b>Slutomröstning: närvarande ledamöter</b>	Burkhard Balz, Elena Băsescu, Leonardo Domenici, Derk Jan Eppink, Diogo Feio, Markus Ferber, Elisa Ferreira, Ildikó Gáll-Pelcz, Sven Giegold, Sylvie Goulard, Liem Hoang Ngoc, Syed Kamall, Wolf Klinz, Jürgen Klute, Rodi Kratsa-Tsagaropoulou, Philippe Lamberts, Hans-Peter Martin, Ivari Padar, Alfredo Pallone, Anni Podimata, Olle Schmidt, Edward Scicluna, Peter Simon, Peter Skinner, Theodor Dumitru Stolojan, Kay Swinburne, Sampo Terho, Marianne Thyssen, Ramon Tremosa i Balcells, Corien Wortmann-Kool, Pablo Zalba Bidegain
<b>Slutomröstning: närvarande suppleanter</b>	Jean-Pierre Audy, Saïd El Khadraoui, Sari Essayah, Roberto Gualtieri, Danuta Maria Hübner, Sophia in 't Veld, Olle Ludvigsson, Thomas Mann, Sirpa Pietikäinen, Gianni Pittella, Nils Torvalds