

U 24/2018 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om emission av säkerställda obligationer och offentlig tillsyn över säkerställda obligationer och om ändring av direktiv 2009/65/EG och direktiv 2014/59/EU, samt till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 575/2013 vad gäller exponeringar i form av säkerställda obligationer (*ett regelverk för säkerställda obligationer*)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 12 mars 2018 till regelverk för säkerställda obligationer samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 17 maj 2018

Finansminister Petteri Orpo

Finansråd Pauli Kariniemi

U 24/2018 rd

FINANSMINISTERIET

PROMEMORIA

EU/2018/0776,
EU/2018/0777

11.5.2018

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV OM EMISSION AV SÄKERSTÄLLDA OBLIGATIONER OCH OFFENTLIG TILLSYN ÖVER SÄKERSTÄLLDA OBLIGATIONER OCH OM ÄNDRING AV DIREKTIV 2009/65/EG OCH DIREKTIV 2014/59/EU, SAMT TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM ÄNDRING AV FÖRORDNING (EU) NR 575/2013 VAD GÄLLER EXPONERINGAR I FORM AV SÄKERSTÄLLDA OBLIGATIONER

1 Förslagets bakgrund och syfte

Europeiska kommissionen antog den 12 mars 2018 ett åtgärds paket för en fördjupad kapitalmarknadsunion tillsammans med meddelandet Fullbordandet av kapitalmarknadsunionen 2019 – dags att påskynda arbetet. Som en del av åtgärds paketet lämnade kommissionen ett förslag till regelverk på EU-nivå för säkerställda obligationer. Regelverket består av ett direktiv (COM(2018) 94 final) och en förordning (COM(2018) 93 final). De två rättsakterna bör ses som ett enda paket, och därför behandlas de som en enda helhet i denna skrivelse av statsrådet.

Att inrätta ett regelverk på EU-nivå för säkerställda obligationer finns med som en punkt i kommissionens arbetsprogram för 2018. I den avsiktsförklaring som Europeiska kommissionens ordförande avgav som uppföljning till sitt senaste tal om tillståndet i unionen bekräftade han att ett regelverk för säkerställda obligationer skulle påbörjas eller slutföras senast 2018 för en fördjupad och rättvisare inre marknad. Kommissionen bekräftade också denna avsikt i halvtidsöversynen av handlingsplanen för kapitalmarknadsunionen från juni 2017.

Säkerställda obligationer är skuldförbindelser som emitteras av kreditinstitut och är säkrade mot en öronmärkt pool av tillgångar (säkringsmassa). Vid en emittents insolvens eller resolution ska säkerställda obligationer återbetalas med tillgångar som har ställts som säkerhet för säkerställda obligationer innan andra fordringar återbetalas. Obligationsinnehavarna kan samtidigt göra anspråk på den emitterande enheten som vanliga fordringsägare. Denna rätt att göra anspråk på både säkerhetsmassan och emittenten kallas dubbel regressrätt (dual recourse).

Säkerställda obligationer utgör en viktig finansieringskälla för europeiska banker. De underlättar finansiering av hypotekslån och lån till offentlig sektor, och fungerar därmed som ett stöd till utlåning mer generellt. En betydande fördel med säkerställda obligationer jämfört med andra typer av bankfinansiering, som till exempel tillgångssäkrade värdepapper, är det faktum att bankerna behåller risken på sina balansräkningar och investerarnas fordran kan riktas direkt mot banken. Detta är ett av skälen till att säkerställda obligationer stod sig bra under finanskrisen jämfört med andra finansieringsinstrument. De visade sig vara en tillförlitlig och stabil finansieringskälla för europeiska banker i en tid då det blev allt svårare att finna andra finansieringskällor.

Enligt kommissionen skulle ett regelverk på EU-nivå för säkerställda obligationer göra det mer intressant för kreditinstitut att utnyttja denna stabila och kostnadseffektiva finansieringskälla, särskilt där marknaderna är mindre utvecklade, för att bidra till att finansiera den reala ekonomin i linje med målen för kapitalmarknadsunionen (CMU). Det

skulle också leda till att investerare får fler och säkrare placeringsalternativ, och samtidigt bidra till att bevara den finansiella stabiliteten.

Användningen av säkerställda obligationer har utvecklats på ett ojämnt sätt inom den inre marknaden. I vissa medlemsstater, inbegripet de nordiska länderna, är den omfattande och i andra är den mindre utbredd. Säkerställda obligationer regleras dessutom bara till viss del av unionsrätten. De omfattas av förmånlig tillsyns- och regleringsbehandling i olika avseenden eftersom riskerna är lägre (banker som investerar i säkerställda obligationer behöver till exempel inte avsätta lika mycket lagstadgat kapital som när de investerar i andra tillgångar). Å andra sidan finns det ingen heltäckande beskrivning i unionsrätten av vad som faktiskt avses med en säkerställd obligation. Säkerställda obligationer ges förmånsbehandling enligt definitionen i direktiv 2009/65/EG (Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/65/EG av den 13 juli 2009 om samordning av lagar och andra författningar som avser företag för kollektiva investeringar i överlåtbara värdepapper (fondföretag), nedan benämnt *direktivet gällande fondföretag*). Denna definition har dock tagits fram för ett specifikt ändamål, nämligen att begränsa investeringsalternativen för företag för kollektiva investeringar i överlåtbara värdepapper (fondföretag), och lämpar sig inte för kapitalmarknadsunionens bredare politiska mål.

Enligt kommissionen måste medlemsstaterna införliva bestämmelserna i regelverket och se till att de nationella systemen för säkerställda obligationer är i linje med de principbaserade kraven i det aktuella förslaget till direktiv. Alla säkerställda obligationer i hela Europa skulle därför omfattas av de harmoniserade minimikrav som anges i förslaget.

2 Huvudsakligt innehåll

2.1 Direktivets huvudsakliga innehåll

I förslaget till direktiv specificeras de centrala delarna av säkerställda obligationer, och dessutom ges en gemensam definition som fungerar som en enhetlig och tillräckligt detaljerad referens för regleringsändamål och som är tillämplig för alla finansiella sektorer. I direktivet fastställs också de strukturellerade elementen för denna typ av instrument, en särskild offentlig tillsynsordning för säkerställda obligationer, regler för användning av beteckningen ”europeiska säkerställda obligationer” samt informationskrav för behöriga myndigheter när det gäller säkerställda obligationer.

Enligt kommissionen är ett direktiv ett lämpligt instrument för att upprätta en harmoniserad rättslig ram för säkerställda obligationer på EU-nivå. Direktivet innehåller bestämmelser på principnivå, med så lite detaljerade regler som möjligt, för att erhålla en uppsättning gemensamma grundläggande strukturellerade regler som gäller för hela den inre marknaden. Medlemsstaterna har viss frihet att utforma sina egna lagar för att införliva direktivets principer med nationell rätt.

2.1.1 Syfte, tillämpningsområde och definitioner (avdelning I i direktivet)

I direktivet definieras säkerställda obligationer som skuldförbindelser som emitteras av kreditinstitut och är säkrade mot en öronmärkt pool av tillgångar (säkringsmassa). Säkerställda obligationer emitteras traditionellt sett av kreditinstitut. Enligt det förslagna direktivet är det därför endast kreditinstitut som får emittera säkerställda obligationer. Dessutom får emittenter som uppfyller kraven i direktivet använda beteckningen ”europeiska säkerställda obligationer” som kan användas i kombination med särskilda nationella beteckningar.

2.1.2 Strukturellerade element för säkerställda obligationer (avdelning II i direktivet)

U 24/2018 rd

Syftet med kraven på de strukturellerade elementen är att bidra till att förbättra kvaliteten på säkerställda EU-obligationer. Nedan finns en närmare beskrivning av kraven på de strukturella elementen och målen för kraven:

- Dubbel regressrätt, som innebär att investerare har en fordran både på emittenten av de säkerställda obligationerna och på tillgångarna i säkerhetsmassan.
- Konkurskydd, som innebär att löptiden för säkerställda obligationer inte kan förkortas automatiskt vid en emittents insolvens eller resolution. Konkurskydd är direkt kopplat till den dubbla regressrätten och är ett centralt element i regelverket för säkerställda obligationer.
- Direktivet innehåller bestämmelser för att garantera säkerhetsmassans kvalitet, bland annat krav på att endast tillgångar av hög kvalitet används som säkerhet. Kopplat till detta finns även bestämmelser om separering och lokalisering av tillgångar i säkerhetsmassan, om tillgångarnas homogenitet, om att tillgångar utanför EU ska uppvisa egenskaper på samma kvalitetsnivå som tillgångar i EU, om att derivatkontrakt endast ska användas för risksäkring avseende säkerhetsmassan, samt bestämmelser om en övervakare av säkerhetsmassan. Slutligen finns en bestämmelse om att alla skulder som är knutna till säkerställda obligationer kontinuerligt måste täckas av tillgångar i säkerhetsmassan enligt den så kallade principen om nominell täckning.
- Eftersom säkerställda obligationer främst emitteras av de stora bankerna kan mindre institut oftast inte utnyttja fördelarna med dessa instrument. Enligt direktivet kan emittenter samla tillgångar från flera kreditinstitut i en säkerhetsmassa på vissa villkor. Avsikten är att uppmuntra emissioner från mindre institut och ge dessa institut tillgång till finansiering genom säkerställda obligationer.
- När det gäller likviditetsrisk innehåller direktivet krav på en likviditetsbuffert som specifikt gäller för säkerhetsmassan, utöver de likviditetskrav som finns i andra relevanta rättsakter inom EU:s finanslagstiftning.
- Ny utveckling på marknaden för säkerställda obligationer utgörs bland annat av nya likviditetsstrukturer som gör det möjligt att hantera likviditet och löptidsobalanser. Mot bakgrund av den ökade användningen av säkerställda obligationer vars löptid kan förlängas, och med tanke på att sådana strukturer innebär minskad kreditrisk, innehåller direktivet bestämmelser för dessa strukturer för att säkerställa att de inte är onödigt komplicerade eller svårbegripliga och inte ändrar de strukturellerade egenskaperna hos säkerställda obligationer så att investerarna exponeras för större risker.
- Direktivet ger möjlighet för medlemsstaterna att kräva en övervakare av säkerhetsmassan. Att det finns en övervakare av säkerhetsmassan påverkar inte de behöriga myndigheternas ansvar att genomföra särskild offentlig tillsyn enligt direktivet.
- Direktivet innehåller krav på öppenhet som bygger på nationella lagstiftares och marknadsaktörers initiativ för att ge upplysningar till personer som investerar i säkerställda obligationer. Upplysningskraven säkerställer en enhetlig informationsnivå och gör det möjligt för investerare att bedöma riskerna i säkerställda obligationer.

2.1.3 Offentlig tillsyn över säkerställda obligationer (avdelning III i direktivet)

U 24/2018 rd

Offentlig tillsyn över säkerställda obligationer är särskilt avsedd att skydda investerarna. Det föreslagna direktivet harmoniserar de olika delarna i sådan tillsyn och preciserar ansvar och uppgifter för de nationella behöriga myndigheter som genomför den. Med tanke på direktivets tillämpningsområde och att denna särskilda tillsyn över säkerställda obligationer skiljer sig från annan tillsyn, t.ex. tillsyn i stabilitetssyfte, bör medlemsstaterna kunna utse olika behöriga myndigheter. I dessa fall krävs det enligt direktivet att de behöriga myndigheterna har ett nära samarbete.

För att garantera att direktivets bestämmelser följs är medlemsstaterna skyldiga att föreskriva administrativa sanktioner och andra administrativa åtgärder som är effektiva, proportionella och avskräckande, och som verkställs av behöriga myndigheter.

2.1.4 Beteckning (avdelning IV i direktivet)

Säkerställda obligationer säljs ofta i unionen med nationella märkningar och beteckningar. Enligt det föreslagna direktivet får kreditinstitut använda den särskilda beteckningen ”europeiska säkerställda obligationer” när de emitterar säkerställda obligationer, förutsatt att dessa obligationer uppfyller kraven i bestämmelserna för genomförande av direktivet. En sådan beteckning gör det lättare för investerare att bedöma obligationernas kvalitet. Den bör dock vara frivillig och medlemsstaterna bör kunna behålla sina egna nationella system för märkning och beteckningar parallellt med den europeiska beteckningen, förutsatt att kraven i direktivet är uppfyllda.

2.1.5 Länk till bestämmelserna om resolution

Det föreslagna direktivet har inte som syfte att harmonisera nationella insolvensordningar eller ändra behandlingen av säkerställda obligationer i händelse av resolution enligt direktiv 2014/59/EU om inrättande av en ram för återhämtning och resolution av kreditinstitut och värdepappersföretag (nedan benämnt *resolutionsdirektivet* (BRRD)). Det rör sig i stället om allmänna principer för förvaltning av program för säkerställda obligationer i händelse av emittentens insolvens eller resolution.

2.1.6 Ordning för tredjeland

Det finns för närvarande ingen allmän ordning för tredjeland i unionsrätten när det gäller säkerställda obligationer. Kommissionens delegerade förordning (EU) 2015/61 (kommissionens delegerade förordning (EU) 2015/61 av den 10 oktober 2014 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 när det gäller likviditetstäckningskravet för kreditinstitut) möjliggör förmånsbehandling av utländska säkerställda obligationer som uppfyller särskilda likvärdighetsbestämmelser för fastställande av likviditetsbufferten. Kraven på likvärdigheten är mycket begränsade till sin omfattning eftersom de endast rör beräkningen av en begränsad del av likviditetsbufferten.

I direktivet föreslås det att kommissionen, i nära samarbete med Europeiska bankmyndigheten (EBA), ska bedöma om en allmän likvärdighetsordning för emittenter och investerare i tredjeland avseende säkerställda obligationer är nödvändig eller lämplig.

2.1.7 Ändringar av andra direktiv

Avsikten är att det föreslagna direktivet ska ersätta definitionen av säkerställda obligationer i artikel 52.4 i direktivet om fondföretag och därmed bli den enda referensen för unionens

samlade lagstiftning om säkerställda obligationer. Definitionen i direktivet om fondföretag bör därför utgå och ersättas med en hänvisning till definitionen i det här direktivet. På samma sätt bör hänvisningar i andra direktiv till direktivet om fondföretag ersättas med en hänvisning till det här direktivet.

2.2 Förordningens huvudsakliga innehåll

Den föreslagna förordningens centrala inslag är en ändring av artikel 129 i förordning (EU) nr 575/2013 (nedan benämnd *kapitalkravsförordningen* (CRR)). Ändringen utgår från de nuvarande tillsynskraven och inför ytterligare krav vad gäller minsta övertäckning i säkerhetsmassan och ersättningstillgångar. Ändringen innebär strängare krav för att säkerställda obligationer ska ges förmånlig kapitalkravsbehandling.

Enligt kommissionen är en förordning rätt instrument eftersom bestämmelserna ersätter de bestämmelser i kapitalkravsförordningen som avser säkerställda obligationer som är kvalificerade för förmånlig kapitalbehandling. På så sätt åstadkommer man samma direkta rättsliga verkan som i den nuvarande förordningen och man säkerställer att förslaget syften uppnås på ett konsekvent sätt inom hela unionen, vilket bidrar till större rättslig förutsebarhet och lika spelregler för emittenter och investerare.

2.2.1 Ändring av artikel 129 i förordning (EU) nr 575/2013

Enligt kommissionens förslag är syftet med ändringen av artikel 129 att införa nya krav på minsta övertäckning i säkerhetsmassan och på ersättningstillgångar. Tidigare transparensregler i artikel 129.7 i kapitalkravsförordningen om bland annat en enhetlig informationsnivå för investerare flyttas till artikel 14 i det nya direktivet, dvs. den del som definierar de strukturella elementen för säkerställda obligationer. Artikel 129.7 i kapitalkravsförordningen ska därmed upphävas.

Artikel 129.1 d ii och f ii i kapitalkravsförordningen föreskriver att säkerställda obligationer som säkerhet kan ha bättre rangordnade andelar utfärdade av franska Fonds Communs de Titrisation eller av likvärdiga organ för värdepapperisering som omfattas av lagstiftningen i en medlemsstat om värdepapperisering av exponeringar i bostadsfastigheter eller kommersiella fastigheter, på vissa villkor, bl.a. bestämmelsen att sådana andelar inte får överstiga 10 % av det nominella beloppet för utestående emitterade säkerställda obligationer. Denna möjlighet tas bort eftersom endast ett litet antal nationella regelverk för säkerställda obligationer tillåter att det ingår värdepapper med privata eller kommersiella hypotekslån som säkerhet. Användningen av sådana strukturer minskar, och anses tillföra onödigt komplexitet till program för säkerställda obligationer.

Dessutom ska artikel 129.1 första stycket led c ändras så att kravet på en gräns på 15 % eller 10 % för exponeringar mot kreditinstitut i strukturer av gruppinterna säkerställda obligationer tas bort. Framöver ska dessa strukturer av pooler regleras genom artikel 9 enligt förslaget till direktiv.

Dessutom ska artikel 129.3 ändras så att hänvisningen till de värderingsregler som anges i artikel 229 i kapitalkravsförordningen tas bort. Tillgångar som kan användas för att säkra säkerställda obligationer ska framöver definieras i det föreslagna direktivet. Därför bör reglerna om värderingsmetod omfattas av det föreslagna direktivet.

Förordningen ska också ändras så att taken för belåningsgrad (LTV) för säkerställda obligationer specificeras i artikel 129.1. Det har än så länge inte specificerats hur dessa tak ska tillämpas, vilket kan leda till osäkerhet. Förordningen ska ändras så att det preciseras att taken

U 24/2018 rd

för belåningsgrad gäller den del av lånet som bidrar till täckningen av den säkerställda obligationen, och under lånets hela löptid. De egentliga taken för belåningsgrad ska dock inte ändras: ett tak på 80 % av fastighetens värde för bostadslån och ett tak på 60 % av fastighetens värde för kommersiella lån och fartyg.

Övriga bestämmelser i artikel 129 bibehålls.

2.2.2 Ett lägsta övervärde i säkerhetsmassan

Genom förslaget införs nya krav på ett lägsta övervärde i säkerhetsmassan (säkerheter till ett värde som överstiger täckningskraven). Detta lägsta värde fastställs till 2 eller 5 % beroende på tillgångarna i säkerhetsmassan, baserat på en beräkningsmetod med nominella värden. Detta värde ligger i linje med EBA:s råd och med resultaten av konsultföretaget ICF:s undersökning. Även om värdena är lägre än vad som föreskrivs i de nya Baselstandarderna kommer de att höja det lägsta övervärdet i majoriteten av medlemsstaterna, där den lägsta nivån för närvarande är lägre.

2.2.3 Upphävande av artikel 496 i förordning (EU) nr 575/2013

Artikel 496 gör det möjligt för behöriga myndigheter att göra undantag från den tioprocentgräns som avses i artikel 129.1 d ii och f ii för vissa säkerställda obligationer.

Eftersom artikel 129.1 d ii och f ii upphävs är möjligheten att göra undantag från gränsen onödig. Därför upphävs också artikel 496.

3 Förslagets rättsliga grund och subsidiaritetsprincipen

3.1 Rättslig grund

Enligt fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (nedan benämnt *EUF-fördraget*) har EU-institutionerna rätt att fastställa lämpliga bestämmelser som syftar till att upprätta den inre marknaden och få den att fungera (artikel 114 i EUF-fördraget). Enligt kommissionen omfattar detta lagstiftning som reglerar marknaderna för säkerställda obligationer som en del av den allmänna finansmarknadslagstiftningen.

Även den rättsliga grunden för förordningen är artikel 114 i EUF-fördraget, dvs. samma rättsliga grund som för den akt som ändras.

Förslaget (direktivet och förordningen) behandlas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet och antas i rådet med kvalificerad majoritet och vid Europaparlamentet med en majoritet.

Statsrådet anser att förslagets rättsliga grund är lämplig.

3.2 Subsidiaritetsprincipen

Eftersom de strukturelaterade elementen för säkerställda obligationer för närvarande huvudsakligen fastställs på nationell nivå, beviljas förmånsbehandlingen enligt unionsrätten i själva verket till olika typer av produkter.

Enligt kommissionen krävs det åtgärder på EU-nivå för att inrätta ett gemensamt regelverk för säkerställda obligationer i hela unionen och se till att de strukturellerade elementen är anpassade till de risköverväganden som motiverar förmånsbehandlingen enligt unionsrätten. Kommissionen anser också att åtgärder för att inrätta ett gemensamt regelverk också behövs för att utveckla en marknad för säkerställda obligationer i hela unionen och främja investeringar över landsgränserna, mot bakgrund av målen för kapitalmarknadsunionen.

Eftersom unionslagstiftningen föreskriver förmånlig kapitalbehandling för säkerställda obligationer måste kraven som har med detta att göra ändras på unionsnivå. Enligt kommissionen bedöms det vidare nödvändigt att behandla kraven för förmånsbehandling på unionsnivå för att säkerställa ett enhetligt skydd för investerare och lika villkor för unionens kreditinstitut.

Statsrådet anser att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

4 Förslagets konsekvenser

4.1 Förslagets konsekvenser för den nationella lagstiftningen

Genomförande av det föreslagna direktivet kräver sannolikt ändringar i den nationella lagstiftningen, särskilt lagen om hypoteksbanksverksamhet (688/2010) som för tillfället innehåller bestämmelser om säkerställda obligationslån. Förslaget har eventuellt vissa konsekvenser även för de föreskrifter som Finansinspektionen har utfärdat utifrån lagen om hypoteksbanksverksamhet.

4.2 Kommissionens konsekvensbedömning

Kommissionen har övervägt flera olika alternativ som uppnår de ovanstående målen på olika sätt. Referensscenariot innebär status quo. Det finns också ett antal alternativ som skiljer sig åt i fråga om harmoniseringsintensitet, från ett alternativ som inte påverkar lagstiftningen alls till alternativ som innebär fullständig harmonisering.

Det rekommenderade alternativet är minimiharmonisering baserad på nationella system (ett alternativ mellan de ovan nämnda alternativen). Enligt kommissionen kan de flesta av initiativets mål uppnås till en rimlig kostnad genom alternativ 2. Enligt kommissionen ger det dessutom en god balans mellan den flexibilitet som är nödvändig för att ta hänsyn till medlemsstaternas särskilda behov och den enhetlighet som krävs för samordning på unionsnivå. Kommissionen anser att det sannolikt är det mest ändamålsenliga alternativet för att uppnå målen, samtidigt som det är kostnadseffektivt och ger minsta möjliga störningar och övergångskostnader. Av de övervägda alternativen är det också bland de mest långtgående ur tillsynssynpunkt, samtidigt som det är det alternativ som fått störst stöd bland berörda parter, såsom institutionella investerare, tillsynsmyndigheter, medlemstater (inklusive stater med de största marknaderna för säkerställda obligationer) och företrädare för branschen för säkerställda obligationer.

Kommissionen anser att direkta administrativa engångskostnader och återkommande kostnader enligt det föreslagna regelverket förväntas öka för emittenter i jurisdiktioner där kostnaderna är låga. Kostnaderna skulle även öka för tillsynsmyndigheter, särskilt inom jurisdiktioner där tillsynskostnaderna är låga, men som nu skulle förväntas närma sig ett riktmärke som mera motsvarar jurisdiktioner med höga kostnader. Å andra sidan kommer investerarnas kostnader inte att öka.

Genom att genomföra detta alternativ kan man enligt kommissionens bedömning stimulera utvecklingen av marknaderna för säkerställda obligationer där sådana inte finns eller där de är underutvecklade. Enligt kommissionens beräkning ökar emissionsnivåerna med mellan 50 % och 75 % av riktmärket på 342 miljarder EUR. Det bedöms också leda till lägre finansieringskostnader för emittenterna. På aggregerad nivå beräknas finansieringskostnadsbesparingarna uppgå till mellan 50 % och 75 % av riktmärket på 2,2–2,7 miljarder EUR per år.

Kommissionen anser att alternativet bidrar till att diversifiera investerarbasen (60 % av investerarna andra än banker), underlättar gränsöverskridande investeringar och lockar investerare från tredjeländer. Totalt sett skulle alternativet bidra till lånekostnadsbesparingar för den reala ekonomin på mellan 50 % och 75 % av riktmärket på 1,5–1,9 miljarder EUR per år. Alternativet hanterar olika tillsynsaspekter, även vad gäller marknadsinnovation, och säkerställer de positiva tillsynseffekterna av att koppla produktens strukturella sammansättning till en förmånlig tillsynsbehandling på unionsnivå. Slutligen stärker alternativet även investerarskyddet och minskar investerarnas kontrollkostnader.

4.3 Förslagets ekonomiska konsekvenser för Finland

Vid utgången av 2015 uppgick de globalt emitterade säkerställda obligationerna till totalt cirka 2 500 miljarder euro. EU:s marknadsandel av detta belopp var cirka 85 %, dvs. cirka 2 100 miljarder euro. Den största marknaden för säkerställda obligationer inom EU är Tyskland, som tillsammans med Danmark, Frankrike och Spanien utgör cirka två tredjedelar av marknaden i Europa. Vid utgången av 2017 uppgick de emitterade säkerställda obligationerna i Finland till totalt cirka 35 miljarder euro, vilket är cirka 1,5 % av marknaden inom hela EU.

Säkerställda obligationer är ett relativt viktigt finansieringsinstrument för de nordiska bankerna, som använder det särskilt för att finansiera sina bostadslån. Bostadslånen finansieras helt med säkerställda obligationer till exempel i Danmark, likaså i Finland och i Sverige, finansieras en mycket stor del av bostadslånen med säkerställda obligationer. När den totala volymen emitterade säkerställda obligationer sätts i relation till balansräkningen för banksektorn i landet, finns alla de nordiska länderna bland de fem största länderna inom EU.

Artikel 17 i förslaget till direktiv innehåller bestämmelser om på vilka villkor medlemsstaterna får tillåta emission av säkerställda obligationer med förlängningsbara löptidsstrukturer. Ungefär hälften av marknaden för säkerställda obligationer i Finland utgörs av sådana obligationer, och därför är artikeln och dess slutliga innehåll särskilt viktiga för finska emittenter. Artikel 16 Krav på en likviditetsbuffert i säkerhetsmassan är en annan bestämmelse som eventuellt kan medföra kostnader för emittenterna. Artikeln kan medföra skärpta krav jämfört med nuläget, beroende på vilket det slutliga innehållet i artikeln blir och hur det tolkas.

De ökade kraven på ett lägsta övervärde i säkerhetsmassan medför antagligen inga ytterligare kostnader för de finska emittenterna. Kraven ändras inte eller skärps något jämfört med nuläget. Kreditvärderingsinstituts krav på ett lägsta övervärde i säkerhetsmassan för vissa investeringskategorier vid emissioner förutsätter redan nu ett högre övervärde, vilket emittenter också ofta iakttar.

Förslaget anses inte få några konsekvenser för Finlands statsbudget. Till följd av nya tillsynsuppgifter kommer Finansinspektionens uppgifter och kostnader dock som väntat att öka. Dessa ändringar kan dock i princip anses vara rimliga.

5 Ålands behörighet

Ärendet omfattas av rikets lagstiftningsbehörighet enligt 27 § i självstyrelselagen för Åland (1144/1991).

6 Nationell behandling av förslaget

U-skrivelsen har beretts i finansministeriet.

Förslagen till direktiv och förordning samt ett utkast till statsrådets skrivelse som hänför sig till dem var ute på remiss i ett skriftligt förfarande i sektionen för finansiella tjänster och kapitalrörelser (sektion 10) mellan den 25 april och den 3 maj 2018.

7 Behandling av förslaget inom EU

Behandlingen av förslaget inleds i rådets arbetsgrupp den 18 maj 2018. De andra medlemsstaternas officiella ståndpunkter är ännu inte kända.

Vid Europaparlamentet behandlas ärendet av utskottet för ekonomi och valutafrågor. Behandlingen i parlamentet har ännu inte inletts.

8 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet anser att målen i kommissionens förslag generellt sett är motiverade, eftersträvansvärda och i linje med målen för kapitalmarknadsunionen. Ett regelverk på EU-nivå för säkerställda obligationer skulle göra det lättare att utveckla användningen av säkerställda obligationer i hela unionen. Ett sådant regelverk skulle också leda till ökade kapitalflöden och investeringar mellan länder och på så sätt bidra till att förverkliga kapitalmarknadsunionen och till att stärka kreditinstitutens förmåga att finansiera den reala ekonomin.

Statsrådet förhåller sig positivt till de principbaserade bestämmelserna i förslaget och anser att det är viktigt att harmonisera de nationella lagarna om säkerställda obligationer. Statsrådet vill särskilt fästa uppmärksamhet vid att säkerställda obligationer redan nu omfattas av förmånlig kapitalbehandling i tillsynsramen, trots att bestämmelser om enhetliga strukturrelaterade element eller om risköverbäganden som motiverar förmånsbehandlingen enligt unionsrätten ännu inte finns. En gemensam definition av säkerställda obligationer kan på så vis anses som positiv riktning.

Statsrådet anser att det är viktigt att erhålla en uppsättning gemensamma grundläggande strukturrelaterade regler som gäller för hela den inre marknaden, men att detta inte i onödan ska begränsa den nationella praxisen. Enligt statsrådet är ett direktiv ett lämpligt instrument för att upprätta en harmoniserad rättslig ram för säkerställda obligationer inom EU. Med tanke på fortsatta förhandlingar vill statsrådet dock understryka att direktivet bör vara så principbaserat som möjligt och att detaljerade bestämmelser behöver undvikas.

Statsrådet förhåller sig positivt till förslaget till ändring av förordningen och välkomnar de tydligare och strängare kraven för att säkerställda obligationer ska ges förmånlig kapitalkravsbehandling.

Dessutom anser statsrådet att man vid den fortsatta beredningen bör fästa särskild uppmärksamhet vid konsekvenserna av ändringarna för resolutionen och bankernas förlustabsorberingskapacitet, eftersom säkerställda obligationer inte kan räknas in i minimikravet för nedskrivningsbara skulder och de inte kan användas för att täcka ett instituts förluster och inte heller för att rekapitalisera ett institut vid en eventuell resolution. Med tanke

U 24/2018 rd

på detta anser statsrådet att kommissionen har en rätt utgångspunkt i det avseendet att det föreslagna direktivet inte har som syfte att harmonisera nationella insolvensordningar eller ändra behandlingen av säkerställda obligationer i händelse av resolution enligt direktivet om återhämtning och resolution av banker.