

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordningar om ändring av förordningarna (EU) 2017/2402 och (EU) nr 575/2013 (*ändringar i ramverket för värdepapperisering*)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) 2017/2402 om inrättande av ett allmänt ramverk för värdepapperisering och om inrättande av ett särskilt ramverk för enkel, transparent och standardiserad värdepapperisering för att stödja återhämtningen efter covid-19-pandemin och till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 575/2013 vad gäller anpassningar av ramverket för värdepapperisering för att stödja den ekonomiska återhämtningen efter covid-19-pandemin samt en promemoria om förslagen.

Helsingfors den 17.9.2020

Finansminister Matti Vanhanen

Konsultativ tjänsteman Katri Aho

FINANSMINISTERIET

PROMEMORIA

EU/2020/1195

EU/2020/1199

8.9.2020

FÖRSLAG TILL ÄNDRING AV EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNINGAR (EU) 2017/2402 OCH (EU) NR 575/2013

1 Bakgrund

Europeiska kommissionen gav den 24 juli 2020 förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) 2017/2402 om inrättande av ett allmänt ramverk för värdepapperisering och om inrättande av ett särskilt ramverk för enkel, transparent och standardiserad värdepapperisering för att stödja återhämtningen efter covid-19-pandemin (COM(2020) 282 slutlig) samt till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 575/2013 vad gäller anpassningar av ramverket för värdepapperisering för att stödja den ekonomiska återhämtningen efter covid-19-pandemin (COM(2020) 283 slutlig). Kommissionen publicerade dessutom rapporten till Europaparlamentet och rådet om inrättandet av ett särskilt ramverk för enkel, transparent och standardiserad syntetisk värdepapperisering, begränsad till syntetisk värdepapperisering i balansräkningen (COM(2020) 284 slutlig).

Förslagen ingår i kommissionens återhämtningspaket för kapitalmarknaden i anknytning till COVID-19-pandemin. I samband med dessa gavs också andra förslag, som behandlas i en separat skrivelse. Kommissionen och rådets ordförandeland Tyskland har betonat att förslaget är brådskande.

Kommissionen anser att en mera omfattande värdepapperisering av bankernas kreditportfölj stöder återhämtningen efter COVID-19-pandemin eftersom detta frigör bankernas kapital för kreditgivning till företag och hushåll. Kommissionen anser det dessutom viktigt att hindren för värdepapperisering av nödlidande krediter avlägsnas eftersom volymen nödlidande krediter bankerna har sannolikt kommer att öka med den ekonomiska recessionen och om man inte förmår värdepapperisera dem binder de upp bankernas kapital.

Till följd av COVID-19-pandemin gjordes också sommaren 2020 lättnader i tillsynsregleringen för bankerna för att främja kreditgivningen. Ändringarna har beskrivits i statsrådets skrivelse U 17/2020 rd och kompletterande skrivelse UJ 13/2020 rd. Finland godkände inte de bestående reduceringar i tillsynsregleringen som gjordes under den rådande undantagssituationen och genom ett exceptionellt snabbt förfarande.

Förslagen grundar sig huvudsakligen på Europeiska bankmyndighetens (*European Banking Authority*, härafter *EBA*) redogörelse från maj 2020 om syntetisk värdepapperisering (EBA/OP/2020/07) och utlåtande från oktober 2019 om värdepapperisering av nödlidande exponeringar (EBA/OP/2019/13). I sin redogörelse rekommenderar EBA ett nytt ramverk för syntetisk värdepapperisering, men lyfter fram flera orsaker till oro i anknytning till dess reducerade tillsynsbehandling. Baselkommitténs omarbetning av de internationella soliditetsstandarderna för traditionell värdepapperisering av nödlidande krediter förväntas bli klara hösten 2020. I Baselkommitténs internationella standarder finns det inte sådana reduceringar i tillsynsbehandlingen av syntetisk värdepapperisering som kommissionen föreslår och ingen beredning av motsvarande ändring pågår.

Med värdepapperisering avses en finansieringsmekanism där fordringar som berättigar till framtida kassaflöden ombildas till värdepapper som säljs till investerare, i allmänhet till masskuldebrevslån. Genom värdepapperisering kan kreditgivaren eller en annan värdepapperiseringsoriginator (ofta ett kreditinstitut) sälja en grupp lån eller fordringar vidare (exempelvis företagskrediter, bostadslån, bil-leasingavtal, konsumentkrediter, kreditkort) genom att omvandla dem till värdepapper. Genom värdepapperisering ombildas illikvida fordringar till en likvid form som lämpar sig på eftermarknaden. Långgivaren eller originatorn delar då in de lån som ska värdepapperiseras i olika riskkategorier som är anpassade efter olika investerares preferenser i avvägningen mellan risk och avkastning. Avkastningen till investerarna kommer från de kassaflöden som genereras av de underliggande lånen. För värdepapperiseringen bildas det ofta ett specialföretag, till vilket den ursprungliga borgenären säljer sin grupp av tillgångar. Som mekanism minskar värdepapperisering inte risken för hela finansieringssystemet, utan risken överförs på någon annan.

Värdepapperiseringen kan vara såväl traditionell som syntetisk. Med traditionell värdepapperisering avses värdepapperisering vid vilken de värdepapperiserade exponeringarna överförs från långgivarens balansräkning. Detta sker genom att ägandet av de värdepapperiserade exponeringarna överförs från det institut som är originator till ett specialföretag för värdepapperisering eller genom sekundärt deltagande av ett specialföretag för värdepapperisering, medan vid syntetisk värdepapperisering risköverföringen uppnås genom kreditderivat eller garantier och de exponeringar som värdepapperiseras förblir exponeringar för originatorn. Vid syntetisk värdepapperisering betalar originatorn till investeraren för kreditskyddet och investeraren förbinder sig att betala till originatorn om den avtalade kreditrisken utfaller. Vid syntetisk värdepapperisering grundar man inte nödvändigtvis ett specialföretag eller emitterar värdepapper.

Avsikten med traditionell värdepapperisering är ofta att erhålla avkastning genom försäljning av exponeringar eller värdepapper medan bakgrunden till syntetisk värdepapperisering i allmänhet är målsättningen att hantera kreditrisken genom att överföra den till kapitalmarknaden, sänka soliditetskravet och därigenom frigöra kapital för kreditgivning. Syntetisk värdepapperisering kan också spjälkas upp på s.k. värdepapperisering i balansräkningen (*on-balance sheet synthetic securitisation*) och s.k. arbitragevärdepapperisering (*arbitrage synthetic securitisation*). Utmärkande för den senare är bland annat att de värdepapperiserade exponeringarna inte är originatorns egna exponeringar och målet för transaktionen inte är att hantera risk utan dra fördel av prisdifferenserna på marknaden. Kommissionens förslag och kriterierna som ingår i förslaget gäller syntetisk värdepapperisering.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/2402 om ett allmänt ramverk för värdepapperisering och om inrättande av ett särskilt ramverk för enkel, transparent och standardiserad värdepapperisering, härafter *värdepapperiseringsförordningen*, har tillämpats sedan januari 2019. I detta sammanhang omarbetades också riskbehandlingen för värdepapperisering i enlighet med Baselkommitténs standarder och i värdepapperiseringsförordningen skapades ett särskilt förfarande för traditionell värdepapperisering som uppfyller förutsättningarna för enkel, transparent och standardiserad värdepapperisering genom ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av förordning (EU) nr 648/2012, härafter *tillsynsförordningen*. Ramverket har beskrivits i statsrådets brev till riksdagen U 19/2015 rd och U 20/2015 rd. Enligt kommissionen är avsikten att göra en heltäckande genomgång av ramverket också i början av 2022 i enlighet med tidtabellen i revideringsvillkoret.

De krav som fastställs för värdepapperisering i EU:s tillsynsförordning har betydande inverkan på verksamheten på marknaden för värdepapperisering inom EU. Kreditinstitutens ekonomiska

incitament att värdepapperisera sina låneportföljer och å andra sidan incitamenten att på marknaden köpa värdepapperiserade tillgångar hänger centralt samman med regleringen av kapitaltäckningen för verksamheten.

2 Huvudsakligt innehåll

2.1 Enkel, transparent och standardiserad syntetisk värdepapperisering

Allmänt

I förslaget skapas ett särskilt ramverk för en enkel, transparent och standardiserad (*simple, transparent and standardised*, härafter *STS*) syntetisk värdepapperisering av balansräkningen. STS-kraven för syntetisk värdepapperisering motsvarar huvudsakligen STS-kraven för traditionell värdepapperisering, men kraven har anpassats och nya krav har lagts till som beaktar särdragen för syntetisk värdepapperisering, såsom motpartsrisken för originatorn och investeraren.

Om den syntetiska värdepapperiseringen inte uppfyller dessa krav, gäller de allmänna kraven på värdepapperisering också fortsatt den syntetiska värdepapperiseringen i tillämplig utsträckning och den får inte det föreslagna, reducerade kapitalkravet.

Det föreslås att definitioner i anknytning till syntetisk värdepapperisering läggs till i värdepapperiseringsförordningen kreditriskskyddsavtal och dessutom definitioner på de avgifter som originatorn och investeraren betalar.

Krav gällande enkelhet

Originatorn till STS-värdepapperisering ska vara en part som beviljats tillstånd i Europeiska unionen. De värdepapperiserade fordringarna ska finnas i balansräkningen hos originatorn eller ett företag som ingår i originatorns grupp. Fordringarna ska ingå i originatorns kärnverksamhet och krediten ska vara beviljad i enlighet med originatorns allmänna kreditgivningsprinciper.

Originatorn får inte skydda sig dubbelt mot samma kreditrisk med ett skydd utöver den syntetiska värdepapperiseringen. Kreditskyddsavtalet ska följa de krav som ställs på reducering av kreditrisken i artikel 249 i tillsynsförordningen. Den värdepapperiserade tillgångsstocken ska vara enhetlig och bestå endast av en tillgångstyp och den får inte innehålla värdepapperiserade poster eller sådana krediter där gäldenären eller garanten är insolvent.

Det föreslås en anpassning av kravet på enkelhet i den traditionella STS-värdepapperiseringen också bland annat gällande originatorns utfästelser och garantier samt portföljförvaltningen av tillgångsstocken.

Krav gällande standardisering

De ränte- och valutarisker som härrör från värdepapperiseringen ska beskrivas i dokumenten om transaktionerna och skydd mot dessa ska tas på lämpligt sätt. Kreditskyddsavtalet ska hänvisa till klart identifierade gäldenärens tydligt specificerade krediter och originatorn ska se till att informationen är aktuell i referensregistret. I registret ska dessutom den skyddade andelen av varje värdepapperiserad fordran specificeras.

Det föreslås att standardiseringskraven för traditionell STS-värdepapperisering dessutom anpassas bland annat gällande åtgärder som följer på genomförandeanmälan, fördelning av förluster, förtida amortering av värdepapperiseringspositioner, avslutande av den rullande perioden och innehållskravet för dokument gällande affärstransaktionen.

Krav gällande transparens

Kraven på transparens motsvarar kraven på transparens för traditionell värdepapperisering. Originatorn ska bland annat ge potentiella investerare tillgång till statiska och dynamiska uppgifter om historiken vad gäller kreditförluster.

Krav gällande specialdragen för syntetisk värdepapperisering

Minimihändelserna för att betalningsskyldighet i enlighet med kredittillsynsavtalet ska utlösas definieras huvudsakligen i enlighet med definitionen på en gäldenärs fallisemang i artikel 178 i tillsynsförordningen. Den avgift som investeraren betalar till originatorn bör grunda sig på den verkliga förlust som originatorn lider. När fastställandet av förlusterna fördröjs strävar man efter att trygga uppfyllandet av betalningsskyldigheten genom minimikrav på förhandsbetalningar. Maximitiden för full utbetalning får vara två år. Den premie som originatorn betalar till investeraren för investerarens kreditskydd (kreditskyddspremie) ska vara beroende av penningflödena från de värdepapperiserade fordringarna och därmed anknutna risker, och grunderna för premierna ska beskrivas i värdepapperiseringsdokumenten. Den dokumentation som gäller värdepapperiseringen ska också fastställa huruvida originatorns kreditrisk också gäller investerare. I förslaget är originatorn dessutom skyldig att utse en oberoende tredje part för granskning av vissa innehållsmässiga frågorna i kreditskyddet i samband med händelser som utlöser betalningsskyldigheten.

Övriga krav som endast gäller syntetisk värdepapperisering anknyter till förutsättningarna för förtida avslutande av värdepapperiseringsarrangemanget, användning av den syntetiska pris-skillnaden (synthetic excess spread) och kriterierna för säkerheter. Det strävas efter att säkra kvaliteten på kreditskyddet bland annat genom att garanten eller motgaranten endast kan vara specifika offentliga aktörer (exempelvis stater, kommuner och offentligrättsliga anstalter), om dessa fått i riskvikten 0 procent för sina exponeringsförbindelser i tillsynsförordningen. Som säkerhet för andra metoder för minskning av kreditrisk (såsom kreditriskderivat) ska ställas antingen kortfristiga skuldebrev med 0 procent riskvikt, det vill säga i praktiken skuldebrev emitterade av offentliga samfund, eller kontanter i en bank med en viss kreditklassificering, som även kan vara originatorn.

Tillsyn

Medlemsstaterna ska fastställa den i förordningen avsedda behöriga myndigheten som utövar tillsyn över att STS-kraven uppfylls. Den behöriga myndigheten kan vara samma eller en annan än vid traditionell STS-värdepapperisering.

Ändring i tillsynsförordningen

I tillsynsförordningen föreslås en ändring så att för de kreditinstitut som är originatorer till tillsynsbehandling av syntetisk värdepapperisering, som uppfyller de ovan beskrivna STS-kriterierna och kraven i artikel 243.2 i tillsynsförordningen, underlättas genom utvidgning av den särskilda behandlingen av tillsynen parallellt med den traditionella STS-värdepapperiseringen också för syntetisk värdepapperisering för den bästa tranchkategorin. Därmed skulle den bästa

tranchen, som originatorn behåller, få minimiriskvikten 10 procent såsom för traditionell STS-värdepapperisering i stället för nuvarande 15 procent.

Ikraftträdande och tillämpning

STS-stämpeln och den därmed förknippade reducerade tillsynsbehandlingen får användas på för användning godkända och till Europeiska värdepappersmyndigheten (*European Securities and Markets Authority, ESMA*) i enlighet med förordningen anmälda syntetiska värdepapperiseringar genast efter ändringsförordningens ikraftträdande.

2.2 Värdepapperisering av nödlidande skulder

Kommissionen föreslår att värdepapperiseringsförordningen ändras för att underlätta värdepapperisering av nödlidande exponeringar. Till värdepapperiseringsförordningen fogas en definition av värdepapperisering av nödlidande exponeringar. För nödlidande exponeringars del ändras kraven på bibehållande av risk med beaktande av dessa exponeringars specialegenskaper (såsom eventuell användning av ett separat indrivningsbolag). Därtill sker en reduktion av den granskningsskyldighet som värdepapperiseringens originator har gällande kriterierna för beviljande av kredit för nödlidande exponeringar som köpts in av tredje part.

Riskvikterna för nödlidande krediter vid traditionell värdepapperisering i tillsynsförordningen grundar sig i dag i hög grad på kreditriskuppgifter som grundar sig på bokföringsvärden för de värdepapperiserade krediterna, vilket enligt kommissionen kan leda till ytterst höga riskvikter i synnerhet med standardmetoden (SEC-SA) och modellen för intern bedömning (SEC-IRBA) jämfört med en värderingsmodell som grundar sig på externa klassificeringar (SEC-ERBA). Därför föreslår kommissionen ett förmildrande av behandlingen av de nödlidande exponeringarna jämfört med behandlingen av traditionell värdepapperisering så att den bästa tranchen i en värdepapperiseringsposition alltid skulle få 100 procents riskvikt, om de värdepapperiserade exponeringarna har sålts till ett specialbolag med rabatt, som inte gottgörs och som är minst 50 procent av det nominella exponeringsbeloppet. Behandlingen av övriga förmånsklasser förblir väsentligen oförändrade, men de får ett 100 procents riskviktsgolv.

2.3 Övriga ändringar

Det föreslås att artikel 249 gällande minskning av kreditrisken i tillsynsförordningen ändras så att tilläggskravet för godkännande av kreditskyddet av garantinatur för värdepapperiserade positioner i de institutioner som använder standardmetoden, det vill säga en viss kreditklassificeringsnivå på det externa kreditskyddet, avlägsnas. Kravet på kreditklassificering gäller i fortsättningen endast andra företag än inrättningar som beviljats tillstånd och finansieringsinstitut. Därmed godkänns kreditskyddet för övriga garanter (exempelvis stater) oberoende av kreditvärdigheten.

3 Förslagets rättsliga bakgrund samt förhållande till subsidiaritets- och relativitetsprincipen och grundlagen

Ändringsförslagen grundar sig på artikel 114 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF). Förslagen behandlas i normal lagstiftningsordning och rådet fattar beslut om godkännandet med kvalificerad majoritet. Statsrådet anser kommissionens förslag vara motiverade mot den rättsliga bakgrunden.

Kommissionen anser förslagen vara förenliga med subsidiaritets- och relativitetsprinciperna. Motsvarande ändringar i förordningar som tillämpas direkt kan inte göras på nationell nivå. Kommissionen anser att de bakomliggande problemen är samma i samtliga medlemsstater och att åtgärderna är nödvändiga för återhämtning från COVID-19-pandemin. Statsrådet anser att förslagen huvudsakligen är förenliga med subsidiaritets- och relativitetsprinciperna.

Förslaget innehåller ett bemyndigande till kommissionen att ge delegerade akter. Statsrådet bedömer att de gäller till sin karaktär tekniska akter med undantag för förslaget till ändring av artikel 456 i tillsynsförordningen, som ska granskas kritiskt. Där föreslår kommissionen rätt till sig själv att ge en delegerad akt genom vilken den nu föreslagna behandlingen av tillsynskraven vid värdepapperiseringen av nödlidande krediter kunde ändras med beaktande av hur de internationella standarderna utvecklas. Eftersom det gäller ställandet av riskvikter för tillsynskraven och därmed utgör en central del av den tillsynsförordning som avses i artikel 290 i EUF, bör utgångspunkten vara att enhetligheten säkras i normal lagstiftningsordning, inte med en delegerad akt.

Statsrådet anser inte att förslagen strider mot Finlands grundlag eller förpliktande instrument för grundläggande och mänskliga rättigheter.

4 Förslagets konsekvenser

4.1 Konsekvenser för lagstiftningen

De föreslagna ändringarna i förordningen är direkt tillämpningsbara och förutsätter därmed inte nationellt genomförande. Beaktande av ändringarna i förordningen kan dock kräva ändringar i exempelvis lagen om Finansinspektionen (878/2008). Bestämmelser om värdepapperisering finns också i bland annat lagen om placeringsfonder (213/2019) och lagen om förvaltare av alternativa investeringsfonder (162/2014).

4.2 Konsekvenser för ekonomin

Med hänvisning till att förslagen är brådskande har kommissionen inte gjort en full konsekvensbedömning av förslagen. Kommissionen har dock publicerat ett arbetsdokument med en allmän beskrivning av effekterna i anknytning till förslagen (SWD(2020) 120 slutlig) samt den rapport om syntetisk värdepapperisering som krävs enligt värdepapperiseringsförordningen (COM(2020) 284 slutlig). Kommissionen bygger dessa dokument på det informationsmaterial som samlats in i EBA:s ovannämnda rapport.

Marknaden för syntetisk värdepapperisering har inte väsentligt återhämtat sig inom EU efter finanskrisen 2008 och kommissionen anser en av orsakerna till detta vara att ingen standardiserad STS-stämpel finns att tillgå för detta eller därmed förknippad förmånligare tillsynsbehandling. Till följd därav och till följd av att flera transaktioner är konfidentiella eller bilaterala finns det endast begränsat och kortsiktig med information att tillgå om syntetisk värdepapperisering efter finanskrisen och denna information täcker inte konjunkturväxlingarna. Eftersom förordningen endast har tillämpats från och med januari 2019 är även det tillgängliga datamaterialet för traditionell STS-värdepapperisering begränsat.

Enligt kommissionen har syntetisk värdepapperisering huvudsakligen koncentrerats till några medlemsstater och de största bankerna. De vanligaste exponeringar som genomgår syntetisk värdepapperisering är företagskrediter med hög riskvikt. I transaktionerna behåller de banker

som fungerar som originatorer de bästa trancherna för sig själva och det är huvudsakligen specialiserade, institutionella investerare, i synnerhet fonder, som placerar i de lägre trancherna. Under de senaste åren har även offentliga aktörer såsom Europeiska investeringsbanken och -fonden utökat sina placeringar i syntetisk värdepapperisering.

Målet för den nya STS-stämpeln och den underlättade tillsynsbehandlingen är att stimulera den syntetiska värdepapperiseringsmarknaden. På detta sätt bär de olika aktörerna eventuellt kreditrisken jämnare när bankernas kreditrisk för fordringarna i högre grad än i dag kunde överföras till bland annat de institutionella investerarnas, det vill säga fondernas och försäkringsbolagens, balansräkningar. Detta kunde främja stabiliteten i banksystemet, dock så att risken överförs på andra sektorer inom finansieringssystemet. Ytterligare frigörs tillsynskapital ur balansräkningen när bankerna säljer ut sin risk, vilket möjliggör ny kreditgivning i ekonomin för finansiering av investeringar och konsumtion. Det typiska är att bankernas förmåga att ge krediter till ekonomin i hög grad är beroende av fritt tillsynskapital. Lättnader i tillsynskraven kunde öka kreditstocken i ekonomin och den ekonomiska tillväxten, men å sin sida kan riskerna i banksystemet också växa i synnerhet om mängden tillsyns krav är för liten. Bankerna kunde dessutom börja bevilja krediter med större riskbenägenhet och till kunder som är i sämre form när det är lättare att dela risken med övriga aktörer.

Vid syntetisk värdepapperisering stannar de värdepapperiserade krediterna kvar i bankens balansräkning, vilket betyder att styrkan i kredit skyddet är den avgörande faktorn för hur risken de facto överförs. I sin rapport lyfter EBA fram sina farhågor kring detta specialdrag i synnerhet i anknytning till den reducerade tillsynsbehandlingen. Syntetisk värdepapperisering ökar användningen av hävstångseffekten i balansräkningen, vilket betyder att omfattande praxis skulle leda till ökad risk inom banksektorn. Om fördelningen av risken i enlighet med dessa förslag i allt högre grad skulle ligga på offentliga aktörer, vilket de kriterier för kredit skydd som kommissionen föreslår kan leda till, leder detta till att ett starkare band skapas mellan bankerna och de offentliga aktörerna, såsom staterna, och målsättningarna att fördela riskerna på den privata marknaden inte förverkligas. Till följd av COVID-19-pandemin har staterna i Europa redan i stor omfattning beviljat garantier för nya krediter. Kommissionens ståndpunkt är dock att det tillgängliga datamaterialet inte indikerar att syntetisk värdepapperisering som sådan skulle leda till högre förluster än traditionell värdepapperisering. Kommissionen anser det också vara nödvändigt med den reducerade tillsynsbehandlingen för att bankerna ska ta på sig kostnaderna för uppfyllande av STS-kraven.

Värdepapperiseringen av nödlidande krediter har varit mest allmän i de medlemsstater där det fortfarande finns rikligt med nödlidande krediter efter föregående finanskris. I exempelvis Italien och Grekland har man skapat traditionella värdepapperiseringsarrangemang för nödlidande krediter där staten har varit med som garant för de bästa trancherna. Till följd av COVID-19-pandemin kan man räkna med att mängden nödlidande fordringar ökar i hela Europa. Genom att underlätta värdepapperiseringen av nödlidande krediter kan man eventuellt försnabba bankernas återhämtning och stabiliseringen av kreditstocken efter perioden med svag ekonomi, vilket för sin del kan bidra till snabbare tillgång till finansiering. Överdrivna lättnader i kraven också för de nödlidande exponeringarnas del kan dock leda till de problem som beskrivits här ovanför, inklusive uppmuntran till mera riskbärande kreditgivning.

I slutet av juni 2020 uppgick de finländska bankernas finländska företagskreditstock, inklusive bostadssamfund, till 96,8 miljarder euro. Den finländska företagskreditstocken har följande fördelning: lån med bostads- eller fastighetssäkerhet 29,4 miljarder euro, övriga krediter med säkerhet 19,6 miljarder euro och kredit som saknar säkerhet 48,0 miljarder euro. Vid samma tidpunkt hade de finländska hushållen 100,7 miljarder euro i bostadslån, 3,8 miljarder euro i lån

för fritidsbostäder och 16,7 miljarder euro i konsumtionskrediter. Med finländska och utländska gäldenärer inräknade hade de finländska bankerna den 31 mars 2020 krediter för sammanlagt 450,0 miljarder euro, av vilka 177,4 miljarder euro var företagskrediter och 223,2 miljarder euro krediter till hushåll. Vid samma tidpunkt hade de finländska bankerna sammanlagt 8,3 miljarder euro i nödlidande fordringar, av detta var 4,8 miljarder euro företagskrediter och 3,5 miljarder euro krediter till hushåll. I slutet av 2019 fanns det 37,7 miljarder euro i säkerställda obligationer i omlopp.

De finländska bankerna har därmed kreditstock för tiotals miljarder som kunde värdepapperiseras på antingen syntetiskt eller traditionellt sätt. Med största sannolikhet skulle värdepapperiseringen hänföras till företagskrediterna och de säkerställda konsumtionskrediterna i och med att bostadskrediterna i Finland allmänt används som säkerhet för säkerställda obligationer.

Åtminstone ett finländskt kreditinstitut har genomfört syntetisk värdepapperisering av sina företagskreditportföljer under de senaste åren för flera miljarder euro. Från Finland anmäldes 2019 en traditionell STS-värdepapperisering av fordonskrediter till Europeiska värdepappersmyndigheten.

5 Ålands ställning

Ärendet hör enligt 29 § i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) till rikets lagstiftningsbehörighet.

6 Behandling av ärendet på nationell nivå och i Europeiska unionen

Förslagen till förordning och utkastet till statsrådets brev i anknytning till dessa har behandlats i ett skriftligt förfarande av kommittén för EU-ärendens avdelning för finansieringstjänster och kapitalrörlighet (avdelning 10) 17–21.8.2020 och i EU-ministerutskottets skriftliga förfarande 8–9.9.2020.

De övriga medlemsstaternas officiella ståndpunkter är ännu inte kända. Kommissionen konsulterade inofficiellt rådets kommitté för finansiella tjänster (*Financial Services Committee, FSC*) och medlemsstaternas sakkunniggrupp i ett telefonsammanträde i juni 2020. Rådets ordförandeland Tyskland har konstaterat att man strävar efter en möjligast snabb behandling av förslagen. Rådets arbetsgrupp för finansiella tjänster avser inleda behandlingen av förslagen i september 2020.

Europaparlamentet har inte inlett den officiella behandlingen av förslagen. Parlamentets föredragare utses från ekonomiska och monetära utskottet.

7 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet anser det allmänt vara bra och värt att uppmuntra en befestning av värdepappersmarknaden. Det kan ha en positiv effekt på företagens kapitalanskaffning och spridning av riskerna på marknaden. Statsrådet fäster dock uppmärksamhet vid att spridningen av riskerna i enlighet med målen för kapitalmarknadsunionen och bankunionen endast sker om placerargrunden är bred och främst består av privata aktörer. Fel genomförda ändringar i värdepapperiseringsregleringen resulterar i ökad systemrisk i hela finansieringssektorn. Statsrådet anser också kommissionens mål vara viktigt där man vill trygga företagens och hushållens tillgång till finansiering i recessionen som följer på COVID-19-pandemin. Statsrådet anser dock att de nu före-

slagna bestående och principiella förändringarna i värdepapperiseringsramen inte bör påskynas med krissituationen som förevändning. Saknad av kommissionens fulla konsekvensbedömning och omfattande informationsmaterial försvårar på ett betydande sätt bedömningen av propositionernas sammanlagda verkan.

Den syntetiska värdepapperiseringen är förknippad med ett flertal riskfaktorer som avviker från traditionell värdepapperisering både för värdepapperiseringens originator och investeraren till exempel i anknytning till styrkan på det bakomliggande kreditskyddet. Omfattande syntetisk värdepapperisering kan ha en betydande effekt på ökad systemrisk, eftersom den leder till användning av hävstångseffekten i bankernas balansräkningar och en förstärkning av beroendeförhållandena mellan aktörerna inom finansieringssektorn. Statsrådet anser det vara nödvändigt att beakta dessa särskilda drag i kraven på STS-produkter och att kvaliteten på STS-produkterna och kreditskyddet i anknytning till dem tryggas genom en tillräckligt tydlig och stram reglering. Därtill avlägsnar inte ens en bra form eller en bra hopsättning, reglering eller tillsyn, riskerna i anknytning till de underliggande fordringarnas godtagbarhet eller inneboende risk. Därför anser statsrådet det vara viktigt att regleringen i tillräcklig utsträckning återspeglar de till fordringarna kopplade riskerna.

Statsrådet anser att det primära målet för tillsynsbestämmelserna för kreditinstitut bör vara täckning av riskerna i anknytning till kreditinstitutens kreditgivning och därigenom upprätthållande av stabiliteten i hela finansieringssystemet. Samtliga avvikelser från Basel-standarderna eller allmänt från tillsynsregleringen ska kunna motiveras på ett övertygande sätt med en analys grundad på kreditgivningens verkliga risker. I princip borde man inte göra avvikelser.

På dessa grunder och med beaktande av Finlands tidigare negativa attityd till bestående reduktion av tillsynsregleringen under undantagsförhållanden förhåller sig statsrådet synnerligen kritiskt till den föreslagna reducerade hanteringen av tillsynskraven för syntetisk STS-värdepapperisering. Statsrådet anser att de särskilda riskfaktorerna behöver tryggas på en tillräckligt hög nivå med beaktande av soliditeten och finansieringsstabiliteten vid omfattande syntetisk värdepapperisering innan den föreslagna reducerade hanteringen av tillsynskraven för syntetisk STS-värdepapperisering kan ske. Detta kunde tryggas genom exempelvis tillräckliga begränsningar för användning av syntetisk värdepapperisering eller skuldhävstången eller för att förhindra att placeringarna i för stor grad koncentreras till vissa investerare i syntetisk värdepapperisering.

Statsrådet anser att tillsynsbehandlingen av värdepapperiseringen av nödlidande krediter ska överensstämma med Baselkommitténs standard som blir färdig i höst. Statsrådet anser att den befogenhet att trygga enhetligheten genom en delegerad akt av kommissionen som kommissionen föreslår inte är befogad eftersom det utgör en central del av lagstiftningen.