

U 17/2020 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordningarna (EU) nr 575/2013 och (EU) 2019/876 (*ändring av kapitalkravsförordningen på grund av COVID-19-pandemin*)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen skickas till riksdagen kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordningarna (EU) nr 575/2013 och (EU) 2019/876 vad gäller anpassningar på grund av COVID-19-pandemin samt en promemoria om förslaget.

På grund av rådets brådskande behandlingstid har statsrådets utredning E 51/2020 rd med motsvarande innehåll som i denna skrivelse exceptionellt getts innan till riksdagen. I utredningen behandlades även kommissionens meddelande som har givits i anslutning till förslaget.

Helsingfors den 20 maj 2020

Finansminister Katri Kulmuni

Konsultativ tjänsteman Katri Aho

FINANSMINISTERIET

PROMEMORIA
7.5.2020

EU/2020/0864

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM ÄNDRING AV FÖRORDNINGARNA (EU) NR 575/2013 OCH (EU) 2019/876

1 Bakgrund

Kommissionen gav 28.4.2020 Europaparlamentet och rådet ett förslag till förordning om ändring av förordningarna (EU) nr 575/2013 och (EU) 2019/876 vad gäller anpassningar mot bakgrund av COVID-19-pandemin (COM(2020) 310 final).

Samtidigt gav kommissionen ett tolkningsmeddelande om tillämpningen av regelverken för redovisning och tillsyn för att underlätta bankernas utlåning i EU under COVID-19-pandemin (COM(2020) 169 final), i vilket fastställdes tolkningar av kreditinstitutens kapitaltäcknings- och bokslutsregelverk av EU:s finanstillsynsmyndigheter och ECB:s banktillsyn till följd av COVID-19-pandemin för att upprätthålla utlåningen. Innehållet i meddelandet beskrivs i E-brevet E 51/2020 rd.

Baselkommittén för banktillsyn avtalade 27.3.2020 och 3.4.2020 om flexibla tidsscheman för införandet av de internationella Basel III-standarderna. Syftet med det mer flexibla införandet är att frigöra bankernas och myndigheternas resurser för att tackla COVID-19-pandemin. Beaktandet av det mer flexibla införandet kräver ändringar av den gällande EU-lagstiftningen enligt kommissionens förslag.

Förslaget omfattar ändringar samt uppskjutet och tidigare införde av de nyligen godkända ändringarna av förordningen om tillsyns krav för kreditinstitut och värdepappersföretag (EU) nr 575/2013 (nedan kapitalkravsförordningen) (ändringsförordningarna (EU) 2017/2395, (EU) 2019/630 och (EU) 2019/876). Innehållet i dessa bestämmelser beskrivs också i statsrådets skrivelse om förslagen till att öka bankernas motståndskraft (U 16/2017 rd) och skrivelsen om förslagen till förlusttäckning för nödlidande exponeringar och sekundärmarknaden (U 27/2018 rd). Dessa ändringar av kapitalkravsförordningen godkändes 12.12.2017, 20.5.2019 och 17.4.2019, och de har blivit eller kommer att bli tillämpliga gradvis, en del genast efter att de trätt i kraft men största delen 2021–2023.

2 Huvudsakligt innehåll

Ändringsförslag relaterade till Baselkommitténs riktlinjer

Den frivilliga övergångstiden för kreditinstitut när det gäller konsekvenserna av standarden IFRS9 (Finansiella instrument) som trädde i kraft i början av 2018 förlängs så att kreditinstitutet 2020 och 2021 kan återinföra konsekvenserna av ökade förväntade kreditförluster som i enlighet med IFRS9 redovisats efter 31.12.2019 i kärnprimärkapitalet (*Common Equity Tier 1, CET1*). Under de tre följande åren som följer efter dessa två år, dvs. 2022–2024, beräknas förväntade kreditförluster till kärnprimärkapitalet med en sjunkande konverteringsfaktor.

När det gäller globalt systemviktiga institut (*G-SII-institut*) senareläggs tillämpningen av det extra buffertkravet för det bindande bruttosoliditetskravet (*leverage ratio*) med ett år, vilket innebär att det blir bindande 1.1.2023.

Övriga ändringsförslag

Den så kallade prudential backstop-mekanismen som uppmuntrar till tillräckliga kreditförlust-avsättningar för nödlidande krediter vid rätt tidpunkt i bokföringen ändras tillfälligt. När det gäller krediter som beviljats offentlig borgen eller motborgen enligt statsunderstödsreglerna i anslutning till stödåtgärder för att lindra konsekvenserna av COVID-19-pandemin behöver avdrag som mekanismen kräver inte göras från kärnprimärkapitalet under de sju första åren efter att en kredit blivit nödlidande, till exempel på grund av gäldenärens insolvens. Den särskilda behandlingen gäller endast den del av krediten till vilken borgen eller motborgen hänför sig. Som offentlig borgen betraktas utöver statsborgen dessutom bland annat borgen som beviljas av regionförvaltningsmyndigheter, lokala myndigheter, internationella utvecklingsbanker och offentligrättsliga institut.

Bruttosoliditetsgraden på tre procent i relation till den icke-riskvägda balansräkningen (*leverage ratio*) fungerar som bakre gräns för riskbaserade kapitalkrav och blir bindande för alla kreditinstitut 28.6.2021. Vid beräkningen av bruttosoliditetsgraden beviljas undantag för kreditinstitutens centralbanksreserver i exceptionella makroekonomiska situationer som fastställs av tillsynsmyndigheten. Detta undantag ska dock gottgöras vid beräkningen av den anpassade bruttosoliditetsgraden. Förslaget underlättar beräkningsmekanismen för den anpassade bruttosoliditetsgraden bland annat så att det anpassade kravet beräknas endast en gång.

Dessutom tidigare lägger förslaget tillämpningen av flera tidigare godkända lättnader i tillsynskraven så att de blir tillämpliga redan dagen efter att ändringsförslaget trätt i kraft. Detta gäller en utvidgning av fördelaktigare faktorer som används i beräkningen av kapitalkraven relaterade till kreditrisker för små och medelstora företag, nya fördelaktigare faktorer för infrastrukturprojekt samt lättnader för sådana krediter till pensionärer och fastanställda personer där återbetalningen sker genom direkta och ovillkorliga avdrag från gäldenärens månadslön eller pension. Dessutom träder en bestämmelse som möjliggör ett undantag för avdrag från kärnprimärkapitalet för kreditinstitutens programvaruutnyttigheter som värderats enligt försiktighetsprincipen i kraft när Europeiska bankmyndighetens tekniska regleringsstandarder gällande värdering blir klara.

3 Förslagets rättsliga grund och förhållande till subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna samt grundlagen

Ändringsförslaget baserar sig i enlighet med den ursprungliga förordningen på artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Förslaget behandlas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet och beslut om godkännande fattas i rådet med kvalificerad majoritet. Stadsrådet anser att kommissionens förslag är motiverade med hänsyn till den rättsliga grunden.

Kommissionen anser att förslaget följer subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen. Syftet med förslaget är att ändra den befintliga EU-lagstiftningen eller dess tillämpningstids-schema. Motsvarande ändringar i de direkt tillämpliga förordningarna kan inte göras på nationell nivå. Enligt kommissionen är de bakomliggande problemen likadana i alla medlemsstater, och förslaget är begränsat till åtgärder som återhämtningen från COVID-19-pandemin kräver. Enligt kommissionens uppfattning är det nödvändigt att avvika från den åtta veckor långa tiden för de nationella parlamenten att bedöma förslaget enligt artikel 4 i protokoll 1 till fördraget om Europeiska unionen för att förslaget är brådskande. Statsrådet anser att förslagen följer subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen.

Förslaget innehåller inte kommissionens fullmakter för att utfärda delegerade förordningar. 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

Beaktandet av förordningsändringarna kräver sannolikt inte ändringar av den nationella lagstiftningen.

4.2 Konsekvenser för ekonomin

Kommissionen har inte konsekvensbedömt förslaget, eftersom den anser att förslaget inte ändrar väsentliga delar av kapitalkravsförordningen och inte medför nya krav på kreditinstituten. I fråga om påskyndandet av tillämpningen av ändringarna har ändringsförslagets konsekvenser bedömts när de givits. Enligt kommissionens uppfattning har förslaget endast en begränsad inverkan på kreditinstitutens administrativa börda, eftersom ändringarna medför större kapitalrelaterade fördelar än eventuella kostnader, och dessutom är det frivilligt för kreditinstituten att införa ändringarna.

Kommissionen konstaterar att de ekonomiska förhållandena till följd av COVID-19-pandemin och de relaterade begränsningsåtgärderna kan anses vara exceptionella. Även finska finansministeriets makroekonomiska scenarier visar att en förlängning av de ekonomiska begränsningsåtgärderna med några månader kraftigt påverkar den ekonomiska tillväxten och därigenom företagens ekonomiska läge. I Europa har det allmänt ansetts att det är nödvändigt att på ett exceptionellt sätt stödja företag och privatpersoner i form av lån med statsborgen och direkt understöd. Kommissionen anser därför att det är motiverat att begränsat revidera regleringen av bankernas kapitalkrav för att säkerställa de nämnda åtgärdernas effektivitet och stödja en snabb återhämtning.

Enligt kommissionens inofficiella bedömningar har bankernas avsättningar för förväntade kreditförluster i euroområdet ökat under första kvartalet 2020 med sammanlagt 25 miljarder euro. Om utvecklingen fortsätter blir tillväxten under 2020 sammanlagt cirka 100 miljarder euro. Eftersom högst 70 procent av de ökade förväntade kreditförlusternas inverkan på kärnprimärkapitalet enligt de nuvarande övergångsarrangemangen kan återinföras i kärnprimärkapitalet under 2020 och eftersom koefficienten nu stiger till 100 procent, bedömer kommissionen att den stärkande nettoinverkan av den föreslagna ändringen på bankernas kärnprimärkapital i euroområdet under 2020 är sammanlagt cirka 30 miljarder euro. Kalkylmässigt möjliggör en ökning av bankernas kärnprimärkapital med 30 miljarder euro en utökad utlåning på cirka 450 miljarder euro.

Det gäller dock att notera att om den ekonomiska recessionen pågår längre än väntat och om kreditinstitutens kunder inte kan återbetala sina krediter, så kan tillsynsmyndigheternas riktlinjer för en mer flexibel tolkning av kapitalkravs- och bokföringslagstiftningen och de nu föreslagna lagändringarna för att förlänga övergångstiden för införandet av standarden IFRS9 om kapitaltäckningsberäkningen i syfte att upprätthålla utlåningen för sin del leda till att europeiska banker inte har reserverat tillräckligt med kapital för att täcka faktiska kreditförluster. Det gäller också att notera att inte heller den så kallade prudential backstop-mekanismen i och med förslaget säkerställer tillräckliga förberedelser för de kreditdelar som har beviljats offentlig borgen, eftersom en offentlig borgensman anses täcka kreditrisken. Storleken på denna risk beror de

facto dock på risker relaterade till den garanterande statens betalningsförmåga och på bankens exponering för staten.

Enligt kommissionens uppfattning försvårar den rådande hanteringen av centralbanksreserver vid beräkningen av bruttosoliditetskravet oproportionerligt användningen av centralbankernas beviljade likviditet. Detta skadar i sin tur förmedlingen av penningpolitiska åtgärder och kan rentav tvinga banker att sälja tillgångar eller minska på utlåningen. De kortsiktiga effekterna av förslagen till att ändra minimikapitalkraven minskas av att de även i övrigt skulle ha blivit bindande inom EU först 28.6.2021 och 1.1.2022. Inget globalt systemviktigt (G-SII) kreditinstitut har sin hemvist i Finland.

När det gäller finländska kreditinstitut den viktigaste kapitalfrigörande åtgärden som främjar utlåningen därför kan uppskattas vara ändringen av övergångstiden för standarden IFRS9 när det gäller beräkningen av kapitaltäckningen, om allt fler finländska kreditinstitut inför övergångstiden. Övergångstiden för IFRS9 tillämpas i dag av ett kreditinstitut. En beaktansvärd lättnad är också tidigareläggandet av tillämpningen av undantaget för programvarunyttigheter. Bankernas investeringar i programvara varierar årligen, men hos flera finländska banker uppgick bokföringsvärdet på alla programvaror, av vilka en del skulle omfattas av lättnaderna, till cirka 5 procent av CET1-tillgångarna 2019.

De krediter som Finnvera Oyj garanterat gynnas redan av undantaget som officiella exportkreditinstitut beviljats vid beräkningen av den så kallade prudential backstop-mekanismen, och enligt förslaget underlättas beräkningen också för andra offentliga borgen som beviljats till följd av COVID-19-pandemin. Övriga borgensmän enligt den föreslagna bestämmelsen är till exempel kommunerna. I Finland har partiellt offentliga borgensförbindelser under 1.3–10.4.2020 beviljats för cirka 190 miljoner euro via Finnvera för finländska kreditinstituts företagskrediter. Enligt Finnvera har borgen för små och medelstora företag beviljats för 74 miljoner euro och preliminär borgen för nystartade företag för 13 miljoner euro i mars–april. Finnvera har under mars–april sammanlagt beviljat över 3 000 nya borgensförbindelser för företagets banklån. Regeringen gav 23.4.2020 en proposition till riksdagen om att höja Finnveras inhemska finansieringsfullmakt från nuvarande 4,2 miljarder euro till 12 miljarder euro. Förhöjningen skulle gälla till slutet av december 2025. På det stora hela beviljas en växande andel av kreditinstitutens nya företagsutlåning med partiell borgen av Finnvera. Om antalet nödlidandekrediter ökar kan det antas att betydelsen av undantaget kommer att öka. Ändringen harmoniserar behandlingen enligt ECB:s riktlinjer för banktillsynen för krediter som beviljats före och efter 26.4.2019.

5 Nationell behandling av förslaget och behandling inom Europeiska unionen

Förslaget till förordning, meddelandet och utkastet till statsrådets skrivelse angående dem har behandlats i ett skriftligt förfarande i sektionen för finansiella tjänster och kapitalrörelser (sektion 10) 4–5.5 och i EU-ministerutskottets skriftliga förfarande 7–8.5. På grund av det brådskande tids-schemat för behandlingen har statsrådets utredning (E 51/2020 rd) om förslaget och meddelandet exceptionellt givits innan till riksdagen 8.5.2020.

Avsikten är att behandla förslaget till förordning så fort som möjligt i rådet och Europaparlamentet. Rådets ordförandestat Kroatien har meddelat att dess mål är att uppnå enighet om rådets ståndpunkt avseende förslaget till förordning redan under maj. De andra medlemsstaternas of-

ficiella ståndpunkter är ännu inte kända. Kommissionen konsulterade inofficiellt rådets kommitté för finansiella tjänster (Financial Services Committee, FSC) per telefon i april 2020. Behandlingen av förslagen började i rådets arbetsgrupp för finansiella tjänster i maj 2020.

Europaparlamentet har inte ännu inlett den officiella behandlingen av förslaget. Parlamentets föredragande är Jonás Fernández (S&D, Spanien) från utskottet för ekonomi och valutafrågor.

6 Ålands behörighet

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

7 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet anser att det är viktigt att kreditinstituten kan finansiera realekonomin under COVID-19-pandemin och den sannolikt påföljande lågkonjunkturen. Utlåningsförmågan bör dock inte främjas på bekostnad av det finansiella systemets stabilitet. Det primära målet för tillsynskraven bör fortfarande vara att kreditinstitutens risker relaterade till utlåningen täcks. Undantagen från Baselstandarderna eller tillsynskraven ska kunna motiveras med en analys som bygger på de faktiska riskerna i samband med utlåning.

Statsrådet förenar sig med kommissionens bedömning av att omfattande ändringar av regelverket för banker inte är önskvärda i detta läge och att en anpassning till dem också skulle öka bankernas administrativa börda. Regelverket för banker som reformerades efter finanskrisen har flexibilitet som myndigheterna kan utnyttja i de exceptionella förhållandena på grund av pandemin. Statsrådet anser att ändringarna av tillsynskraven i denna exceptionella situation bör vara begränsade, tillfälliga och riktade mot konsekvenserna av COVID-19-pandemin. Liksom kommissionen anser statsrådet att det är viktigt att bankerna avstår från vinstutdelning och extra belöningar till ledningen och utnyttjar den ökade rörelsefriheten till att fortsätta med utlåningen.

Statsrådet anser att kommissionens förslag är godtagbara i synnerhet när det gäller att förlänga övergångstiderna så att de motsvarar Baselkommitténs riktlinjer. Statsrådet förhåller sig också öppet till att tidigarelägga tillämpningen av redan godkända lättnader.

På ett allmänt plan förhåller sig statsrådet kritiskt till förslag till ändringar av tillsynskraven på kreditinstitut som stärker kopplingarna mellan stater och banker i Europa. Kopplingar mellan stater och banker försvagar finansmarknadens stabilitet och resiliens mot störningar. Statsrådet anser att även om förslagen ur detta perspektiv är problematiska i den grad som de leder till att kreditinstitut inte behöver förbereda sig på kreditförluster när en kredit beviljats offentlig borgen är de med beaktande av den exceptionella situationen godtagbara förutsatt att de är tillräckligt avgränsade och tidsmässigt begränsade.