

U 72/2021 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 575/2013, direktiv om ändring av direktiven 2013/36/EU och 2014/59/EU och förordning om ändring av förordning (EU) nr 575/2013 och direktiv 2014/59/EU (*genomförande av Basel III-standarderna*)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 575/2013, direktiv om ändring av direktiven 2013/36/EU och 2014/59/EU och förordning om ändring av förordning (EU) nr 575/2013 och direktiv 2014/59/EU, samt en promemoria om förslagen.

Med beaktande av riksdagens arbetsschema i slutet av året har statsrådets utredning E 125/2021 rd med motsvarande innehåll som i denna skrivelse exceptionellt getts innan till riksdagen.

Helsingfors den 9 december 2021

Finansminister Annika Saarikko

Lagstiftningsråd Antti Makkonen

FINANSMINISTERIET

PROMEMORIA

EU/2021/1198

EU/2021/1199

EU/2021/1201

9.12.2021

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM ÄNDRING AV FÖRORDNING (EU) NR 575/2013 DIREKTIV OM ÄNDRING AV DIREKTIVEN 2013/36/EU OCH 2014/59/EU OCH FÖRORDNING OM ÄNDRING AV FÖRORDNING (EU) NR 575/2013 OCH DIREKTIV 2014/59/EU

1 Bakgrund

Kommissionen lade den 27 oktober 2021 fram förslag till ändring av Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 575/2013¹, direktiv om ändring av direktiven 2013/36/EU² och 2014/59/EU³ och förordning om ändring av förordning (EU) nr 575/2013 och direktiv 2014/59/EU. Eftersom kommissionens ändringsförslag utgör en sammanhängande helhet behandlas de också i denna U-skrivelse som en helhet. Den utgörs huvudsakligen av följande tre delar: 1) slutförandet av regleringsreformen efter den globala finanskrisen (Basel III); 2) beaktandet av hållbarhetsrisker (risker som gäller miljö, samhällsansvar och bolagsstyrning) i bankregleringen och 3) utvecklingen av banktillsynen.

Slutförandet av regleringsreformen efter den globala finanskrisen (Basel III)

Internationella regleringsstandarder är viktiga för stabiliteten i bankverksamheten därför att denna i hög grad är internationellt sammanflätad. Detta gäller också andra banker än de som bedriver internationell affärsverksamhet: även de banker som opererar nationellt söker finansiering på den internationella marknaden, varvid de åtar sig att bära en del av riskerna i det globala finanssystemet. Så som den föregående finanskrisen visade får störningar i det internationella finanssystemet en omfattande spridning och inverkar väsentligt också på realekonomin.

Den globala finanskrisen åren 2007–2009 orsakade betydande skador såväl på finanssystemet som på realekonomin. Krisen hade flera grundorsaker. Många banker var för skuldsatta och hade för svag kapitalbas och otillräcklig likviditet. Det fanns betydande brister i riskhanteringsystemen, de administrativa systemen och styrsystemen samt i incitamentsstrukturerna. Efter

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 av den 26 juni 2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av förordning (EU) nr 648/2012 (nedan *EU:s tillsynsförordning*).

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag, om ändring av direktiv 2002/87/EG och om upphävande av direktiv 2006/48/EG och 2006/49/EG (nedan *kreditinstitutsdirektivet*).

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/59/EU av den 15 maj 2014 om inrättande av en ram för återhämtning och resolution av kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av rådets direktiv 82/891/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU och 2013/36/EU samt Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) nr 1093/2010 och (EU) nr 648/2012 (nedan *resolutionsdirektivet*).

finansskrisen har bankregleringen stegvis reformerats på ett betydande sätt. Genom lagstiftningsreformer har man strävat efter att åtgärda de centrala faktorer som låg till grund för finansskrisen.

Den viktigaste drivfjädern för att omarbete regleringen efter finansskrisen är regleringsstandarden Basel III som antagits av Baselkommittén för banktillsyn. Kommittén består av 28 staters centralbanker och banktillsynsmyndigheter. Baselkommitténs inledde sitt arbete för att genomföra en global regleringsreform 2009. De första Basel III-standarderna antogs 2010. Den sista etappen i reformen slutfördes i december 2017. Beredningen av de nya standarderna genomfördes i etapper och arbetet som helhet krävde lång tid, vilket vittnar om att det är fråga om en betydande reform.

De lagstiftningsförslag som kommissionen lade fram i oktober 2021 avses sätta i kraft den sista etappen av Basel III-regleringsstandarderna i EU. Viktigast bland de föreslagna ändringarna är införandet av ett kapitalgolv enligt Basel III-standarderna för de banker som använder interna riskmodeller. Syftet med ändringen är att stärka tilltron till kapitaltäckningskraven och de riskbaserade kapitaltäckningskvoterna och göra det lättare att jämföra olika bankers kapitaltäckningskvoter. De globala standarder som ligger till grund för kommissionens lagstiftningsförslag har redan tidigare beretts i många år, och de slutliga standarder som den kommande reformen bygger på har redan varit kända rätt länge.

Hållbarhetsrisker

Att stärka banksektorn så att den bättre kan möta de risker som har samband med hållbarhet (klimatförändringen, andra miljörisker, risker som sammanhänger med samhällsansvaret och risker som sammanhänger med bolagsstyrningen) är ett centralt område i kommissionens strategi för hållbar finansiering.

Utveckling av banktillsynen

Det centrala elementet i de lagförslag som gäller effektivisering av banktillsynen utgörs av de förändringar som sker i banksektorns struktur. De till kreditinstitut anknutna finansteknikbolagens (de s.k. fintechbolagens) roll som en del av kreditinstitutsverksamheten har vuxit. Storbritanniens utträde ur EU har lett till att kreditinstitut med hemvist utanför EU och Europeiska samarbetsområdet har fått en ökad andel av verksamheten i EU och EES, varför betydelsen av de frågor som gäller tillsynen över kreditinstitut från tredjeland också accentueras.

2 Förslagets syfte

Enligt kommissionen är de centrala målen med de ändringar som föreslås i EU:s tillsynsförordning och kreditinstitutsdirektiv att främja finansiell stabilitet och stödja finansiell verksamhet under återhämtningen efter den ekonomiska kris som coronapandemin har orsakat. Kommissionen anser att dessa mål uppnås genom förslaget på följande sätt:

- 1) Kreditinstitutes motståndskraft stärks, dock utan betydande höjning av kapitalkraven.
- 2) De risker som gäller miljön, samhällsansvaret och bolagsstyrningen (ESG) beaktas bättre i regleringen av bankernas risker.
- 3) Verktøygen och befogenheterna inom tillsynen över kreditinstituten harmoniseras.

4) Kreditinstitutens administrativa börda i samband med de krav att offentliggöra information som ingår i pelare 3 minskas och tillgången till faktaunderlag om bankernas ekonomiska ställning främjas.

3 Förslagets huvudsakliga innehåll

3.1 Kapitalgolv (output floor)

Kapitalgolv

Det föreslås att artikel 92 i EU:s tillsynsförordning ändras så att kreditinstitut som använder metoder för interna riskmodeller ska tillämpa ett kapitalgolv: de riskvägda tillgångar som kreditinstitutet använder vid beräkning av sin kapitaltäckning får inte sammanlagt underskrida det belopp som motsvarar 72,5 procent av den totala risk som erhålls när totalrisken för tillgångarna fastställts med standardmetoden. Den lättnad som uppnås med hjälp av interna riskmodeller jämfört med de krav som beräknas med standardmetoden kan sålunda vara högst 27,5 procent.

Kapitalgolvet beräknas endast på gruppnivå, varför kravet inte är bindande för enskilda kreditinstitut som hör till samma konsolideringsgrupp utan endast på gruppnivå. Om kreditinstitutet emellertid har gränsöverskridande verksamhet i andra EES-länder ska kapitalgolvets effekt delas i proportion till de riskvägda tillgångarna med de dotterkreditinstitut som är etablerade i andra EES-länder.

Övergångsarrangemang för kapitalgolv, företagskrediter, bostadskrediter och motpartsrisker i derivat

Kapitalgolvet fasas enligt förslaget in stegvis så att dess slutliga nivå (72,5 procent) tillämpas från den 1 januari 2030. Dessutom ska det på företagskrediter utan kreditvärdering, bostadskrediter med låg risk och motpartsrisker i samband med derivat under en övergångstid tillämpas sektorspecifika lättnader som avviker från Basel III-standarderna. Det centrala syftet med övergångstiderna är att ge kommissionen tillräcklig tid för att bedöma om det finns behov av mera permanent lagstiftning som överensstämmer med eller ligger i linje med undantagen och för nödvändig lagberedning. Övergångsarrangemangen regleras i artikel 465 i EU:s tillsynsförordning.

I den standardmetod som beräkningen av kapitalgolvet grundar sig på ska det enligt förslaget vara möjligt att tilldela företagskrediter för vilka det inte finns någon extern kreditvärdering en riskvikt på 65 procent. En förutsättning är att företagsmotpartens insolvenssannolikhet enligt kreditinstitutets interna riskmodell är högst 0,5 procent. Denna sannolikhet motsvarar det centrala kriteriet för god kreditkvalitet (*investment grade*) enligt externa kreditvärderingar. Det handlar om ett övergångsarrangemang som gäller fram till 2032.

Europeiska bankmyndigheten ska under övergångstiden bedöma tillgången på kreditvärderingar som utförs av kreditvärderare. Bankmyndigheten ska vid behov lämna kommissionen sin utredning före utgången av 2028. Kommissionen ska före utgången av 2031 vid behov lämna ett lagstiftningsförslag om kreditvärdering av företag utifrån Europeiska bankmyndighetens utredning och med beaktande av Baselkommittén för banktillsyns standarder i tillämpliga delar.

När det gäller bostadskrediter med låg risk ska medlemsstaterna ges en option att som grund för beräkningen av kapitalgolvet enligt standardmetoden använda lägre riskvikter under en övergångstid som varar till utgången av 2032. De lägre riskvikter som får användas ska få tillämpas

under övergångstiden under förutsättning att förlusthistoriken för kreditinstitutets bostadskrediter inte överskrider de kriterier som enligt förslaget anges exaktare i den nya artikel 465.5 i EU:s tillsynsförordning och att gäldenären ansvarar för bostadskrediten förutom genom sin säkerhetsegendom också genom sin övriga förmögenhet och sina inkomster. Den lägre riskvikten ska kunna tillämpas oberoende av bostadskreditens belåningsgrad, varvid den lägre riskviktsbehandlingen tillämpas också på bostadskrediter med hög belåningsgrad. Lägre riskvikt får tillämpas endast på bostadskrediter som tas i medlemsstater som utnyttjar optionen. För användning av medlemsstatsoptionen krävs anmälan till Europeiska bankmyndigheten.

Europeiska bankmyndigheten ska likaså bedöma användningen av undantaget för bostadskrediter och före utgången av 2028 lämna kommissionen en utredning om riskvikternas lämplighet i fråga om bostadskrediter på vilka övergångstiden tillämpas. Utifrån Europeiska bankmyndighetens utredning och med beaktande av standarderna antagna av Baselkommittén för banktillsyn i tillämpliga delar ska kommissionen före utgången av 2031 vid behov lägga fram ett lagstiftningsförslag om mera permanenta lagstiftningsändringar.

Koefficienten alfa, som används som grund vid beräkningen av kapitalgolvet enligt standardmetoden (SA-CCR), ges värdet 1 för en övergångstid som varar till utgången av 2029. Detta avviker från koefficientens värde (1,4) enligt Basel III-standarderna. Kommissionen ska ha rätt att utfärda en delegerad akt om att ändra koefficienten alfa permanent. Undantagsbestämmelsen och kommissionens delegerade akt har motiverats med ett särskilt behov att reagera på utvecklingen i den internationella regleringsmiljön inom detta särskilda delområde.

3.2 Kreditrisker

Motpartsrisker vid exponering mot kreditinstitut

Artiklarna 120–121 i EU:s tillsynsförordning, som handlar om standardmetoden för motpartsrisker vid exponering mot kreditinstitut, ska enligt förslaget ändras så att de stämmer överens med Basel III-standarderna. Riskviktskorgarna (artikel 120) för exponering mot kreditvärderade kreditinstitut preciseras i enlighet med Basel III-standarderna. Vid exponering mot kreditinstitut på kreditkvalitetssteg 2 ska riskvikten enligt förslaget sänkas från 50 procent till 30 procent. Som kortvarig exponering mot kreditinstitut ska man i fortsättningen räkna förutom exponeringar med en löptid på upp till tre månader som i dag även exponeringar vid finansiering av export av varor när löptiden är högst sex månader.

För de motpartsrisker som gäller exponering mot kreditinstitut utan kreditvärdering (den nya artikel 121) föreslås en ny standardmetod enligt vilken riskerna delas in i tre riskviktskorgar (A, B och C). Vid viktningen av riskerna beaktas dessutom om det är fråga om kortvariga motpartsrisker. Motpartsrisken vid exponering mot ett kreditinstitut utan kreditvärdering bestäms således inte längre direkt enligt institutets hemstats kreditvärdighet.

Företagskrediter

Artikel 122 i EU:s tillsynsförordning, som gäller standardmetoden för bestämning av kreditrisken vid företagskrediter, ska enligt förslaget ändras i överensstämmelse med Basel III-standarderna. De viktigaste ändringarna är att riskvikten för företagskrediter på kvalitetssteg 3 sänks från 100 procent till 75 procent och att riskvikten för företag utan kreditvärdering inte längre under några omständigheter beror på kreditvärdigheten för företagets hemstat.

Projektfinansiering

U 72/2021 rd

Enligt kommissionens förslag ska EU:s tillsynsförordning kompletteras med en ny artikel 122a där det i överensstämmelse med Basel III-standarderna föreskrivs om en standardmetod för beräkning av riskvikter vid finansiering av infrastrukturprojekt och andra projekt (t.ex. finansiering av flygplan, tåg och fartyg) samt produktion av nyttigheter. I projektfinansieringen är det fråga om att finansierade projektet avskiljs till exempel till ett eget bolag, och återbetalningen av krediten beror på de kassaflöden som blir resultatet av projektet. Den föreslagna nya riskviktsbehandlingen är betydligt mera finjusterad än i nuvarande reglering. Riskviktsbehandlingen ska för det första bero på projektfinansieringsobjektets kreditvärdighet och variera mellan 20 och 150 procent i enlighet med det kreditkvalitetssteg som ett kreditvärderingsinstitut tilldelat objektet. Om något kreditkvalitetssteg från ett kreditvärderingsinstitut inte finns att tillgå ska det vara möjligt att använda en riskvikt på 80 procent för projekt som uppfyller kriterier som anges närmare i artikeln. För andra projekt utan kreditvärdering ska en riskvikt på 100 procent användas. Gällande lättnadskoefficient för EU-specifika infrastrukturprojekt ska enligt förslaget inte ändras.

Enligt förslaget ändras artikel 161 i EU:s tillsynsförordning särskilt i fråga om de interna riskmodeller som används för särskilda finansieringsprojekt. I stycke 4 i artikeln föreslås nya golvnivåer (*input floors*) för beräkningsparametrar. I den föreslagna nya artikeln 495b anges övergångstider för tillämpningen av de nya golvnivåer som bestäms enligt artikel 161. Europeiska bankmyndigheten ska före utgången av 2025 lämna kommissionen en utredning om de föreskrivna golvnivåernas lämplighet. Kommissionen ges befogenhet att utfärda delegerade akter om en ny nivå i de nämnda golvreglerna.

Den avancerade internmetoden för kreditrisker (AIRB) ska fortfarande kunna användas vid alla projekt med projektfinansiering. Enligt förslaget utesluts användningen av AIRB-metoder inte vid stora projekt med projektfinansiering till skillnad från vad som föreslås i fråga om storföretag. För införandet av de nya minimivärden som föreslås för internmetoden ges en extra övergångstid på fem år i den föreslagna nya artikeln 495b i EU:s tillsynsförordning. Med stöd av artikeln har kommissionen befogenhet att utfärda en delegerad akt om minimiparametrarna på grundval av den utredning som ska utarbetas av Europeiska bankmyndigheten.

Definitionen av litet eller medelstort företag

I artikel 5 i EU:s tillsynsförordning infogas enligt förslaget en definition av litet eller medelstort företag (*small or medium-sized enterprise, SME*) som ska tillämpas på de bestämmelser som gäller hanteringen av kreditrisker (del två avdelning II av förordningen). Definitionen ska omfatta de företag och sammanslutningar vars årsomsättning enligt det senaste koncernbokslutet är högst 50 miljoner euro.

Ändringar som gäller hushållsexponeringar

Enligt den föreslagna helt ändrade artikel 123 i EU:s tillsynsförordning görs preciseringar i riskviktsbehandlingen av hushållsexponeringar i standardmetoden för kreditrisker enligt Basel III-standarderna. För transaktionsexponering (*transactor exposures*) föreslås en ny riskviktskorg på 45 procent. För konsumentkrediter, krediter som beviljas fysiska personer och krediter på högst en miljon euro till sm-företag kommer riskvikten i regel även framöver att vara 75 procent. En del personalkrediter som dras av direkt från lön eller annan periodisk inkomst och vars återbetalning är skyddad genom försäkringar ska fortsättningsvis höra till korgen med riskvikten 35 procent.

Enligt förslaget läggs till EU:s tillsynsförordning en ny artikel 123a som överensstämmer med Basel III-standarderna. Enligt artikeln ska man på riskvikter för hushållsexponeringar (inbegripet bostadskrediter och andra krediter med fastigheter som säkerhet) använda en förhöjningsfaktor på 1,5 om krediten är upptagen i en annan valuta än den periodiska inkomst som används för återbetalning och man inte har skyddat sig mot valutakursrisker på något annat sätt.

Bostadsutlåning och krediter med fastigheter som säkerhet

Det föreslås att artiklarna 123, 124 och 125 i EU:s tillsynsförordning ändras så att riskviktningen för bostadskrediter i standardmetoden för beräkning av kreditrisken blir flexiblere än för närvarande beroende på belåningsgraden. Förslaget grundar sig på ett angreppssätt där en kredit med fastigheter som säkerhet delas vid bestämning av riskvikten (*loan splitting approach*). Den del av krediten som utgör högst 55 procent av fastighetssäkerhetens värde ska ges en riskvikt på 20 procent, medan den överskridande delen ska ges samma riskvikt som en kredit utan säkerhet (oftast 75 procent).

I artikel 125 i EU:s tillsynsförordning ska det enligt förslaget införas ett helt nytt kapitaltäckningsregelverk för sådana krediter med fastigheter som säkerhet där återbetalningen på ett väsentligt sätt beror av den avkastning som dessa fastigheter genererar (*income producing real estate, IPRE*). Riskvikten ska variera mellan 30 och 105 procent beroende på förhållandet mellan värdet av krediten och säkerheten. Kreditinstituten ska likväl när de bestämmer riskvikter kunna använda en riskviktning motsvarande den som används för bostadskrediter under förutsättning att de närmare villkor som anges i artikel 125 för de maximala beloppen av kreditförlusterna vid krediter med fastigheter som säkerhet.

Behöriga tjänstemän utsedda av medlemsstaterna ska dessutom på motsvarande sätt som enligt gällande reglering kunna höja de riskvikter som anges i förordningen. Ett sådant beslut ska grunda sig på en analys av särdragen hos riskerna på den aktuella bostadsmarknaden.

Ägande och aktieexponeringar

Riskviktsbehandlingen av kreditinstituten ägande och andra aktieexponeringar ändras i enlighet med Basel III-standarderna på så sätt att riskvikten i fortsättningen bestäms endast enligt standardmetoden. Det ska alltså inte längre vara möjligt att använda interna riskmodeller. Bestämmelser om den standardmetod som används vid beräkning av riskvikterna för ägande och annan aktieexponering finns i den helt ändrade artikel 133 i EU:s tillsynsförordning.

De långvariga strategiska innehav i företag i finansieringsbranschen eller utanför den som är typiska för europeiska banker beaktas som faktorer som sänker riskvikterna. I detta avseende avviker förslaget från Basel III-standarderna.

Artikel 49 i EU:s tillsynsförordning ändras enligt förslaget så att där föreskrivs om riskviktsbehandlingen av innehav som tillhör företag som räknas höra till finansbranschen och i fråga om banktillsyn hör till samma konsolidering. Genom godkännande av tillsynsmyndigheten kan motsvarande riskvikt användas också om föremålet för ägandet hör till gruppens skyddssystem (*institutional protection scheme*). Förslaget motsvarar i huvudsak gällande lagstiftning.

I den föreslagna artikeln 495a i EU:s tillsynsförordning föreskrivs det som ett betydande undantag att de nya bestämmelserna inte ska tillämpas på kreditinstituten nuvarande långsiktiga strategiska innehav, utan på dem tillämpas de riskvikter som gällde när de nya bestämmelserna trädde i kraft. Tillämpningsområdet för undantagsbestämmelserna har inte begränsats utan de tillämpas brett på olika slags innehav medräknat innehav i försäkringsbolag.

Poster utanför balansräkningen

Till artikel 5 i EU:s tillsynsförordning fogas enligt förslaget en definition av termen åtagande (*commitment*). Definitionen är helt ny. Genom bestämmelsen preciseras arrangemang som räknas som sådana tillgångar utanför balansräkningen för vilka en riskvikt ska bestämmas. Av definitionen ska det också framgå hurdana arrangemang som i denna mening inte ska anses vara åtaganden utanför balansräkningen. Definitionen ska användas såväl i standardmetoden som i interna modeller (internmetoden).

I artikel 111 i EU:s tillsynsförordning föreskrivs det om en konversionsfaktor för risker utanför balansräkningen (*credit conversion factor, CCF*), med hjälp av vilka en risk utanför balansräkningen omvandlas till en kreditrisk. Till artikeln fogas enligt förslaget i överensstämmelse med Basel III-standarderna två nya konverteringsfaktorer (40 % och 10 %), medan det föreslås att konverteringsfaktorn 0 % avskaffas helt.

Enligt förslaget ska konverteringsfaktorn 10 % i fortsättningen tillämpas i stället för 0 % till exempel på marginalkrediter som kreditgivaren får återkalla ovillkorligt och på konsumentkrediter som inte lyfts förutsatt att konsumentskyddslagstiftningen tillåter att krediten återkallas. I den nya artikel 495d som föreslås i EU:s tillsynsförordning anges en övergångstid på så sätt att den fulla konverteringsfaktorn på 10 % tillämpas först från ingången av 2033. Övergångsbestämmelsen tillåter att den nuvarande konverteringsfaktorn på 0 % används till utgången av 2029. Europeiska bankmyndigheten ska före utgången av 2028 färdigställa en utredning om huruvida övergångstiden bör förlängas så att den fortsätter 2033. Kommissionen ska, utifrån Europeiska bankmyndighetens utredning och med beaktande av rekommendationerna av Baselkommittén för banktillsyn i tillämpliga delar, före utgången av 2031 vid behov lägga fram ett lagstiftningsförslag.

Allmänna ändringar som gäller användningen av interna riskmodeller

Det föreslås att artiklarna 150 och 151 i EU:s tillsynsförordning ändras så att användningen av interna modeller (internmetoden) för kreditrisker begränsas på vissa punkter. På aktieexponering och andra investeringar (*equity exposures*) ska det inte längre under några omständigheter vara tillåtet att använda internmetoder, utan kreditrisken ska bestämmas med standardmetoden för kreditrisker (SA-CR). I fortsättningen kommer det endast att vara tillåtet att använda den grundläggande internmetoden (F-IRB) för exponeringar mot storföretag (omsättningen enligt koncernbokslutet överskrider 500 miljoner) och exponeringar mot kreditinstitut och andra aktörer inom den finansiella sektorn.

Kraven på konsekvens i internmetoderna som framgår av artiklarna 148 och 150 i EU:s tillsynsförordning ska enligt förslaget ändras. Enligt gällande reglering ska kreditinstituten i allmänhet konsekvent använda samma riskvärderingsmetod (SA, F-IRB eller A-IRB) för alla risker frånsett vissa undantag. Genom de ändringar som föreslås ska man för olika typer av risker kunna använda olika metoder för riskbedömning. Ändringen beror också på att användningen av interna riskmodeller begränsas, vilket har behandlats utförligare i föregående avsnitt.

I artikel 151 i EU:s tillsynsförordning ska det enligt förslaget inom den offentliga sektorn vid sidan av stater och nationella regeringar införas en ny kategori kallad lokalförvaltning och lokala myndigheter (*regional governments and local authorities, RGLA*). Syftet med den nya definitionen är att göra det möjligt att använda den avancerade internmetoden (A-IRB) vid bedömning av kreditrisken för krediter som beviljats lokalförvaltningar och lokala myndigheter. Denna metod får användas också när kreditrisken vid exponering mot stater och nationella regeringar bestäms.

U 72/2021 rd

Enligt förslaget ändras artiklarna 160, 161, 164 och 166 i EU:s tillsynsförordning när det gäller minimivärdena för parametrarna (*input floors*) i internmetoderna. Det föreslås att minimivärdet på den parameter som sammanhänger med sannolikheten för fallissemang (PD) höjs från 0,03 % till 0,05 % i överensstämmelse med ändringarna i Basel III-standarderna. De minimivärden som föreslås för LGD- och CCF-parametrarna är helt nya. De minimiparametrar som föreslås ska enligt den föreslagna nya artikeln 159a likväl inte tillämpas på statsrisk. Skalningsfaktorn 1,06 ska enligt förslaget avskaffas i artiklarna 153 och 154 i EU:s tillsynsförordning. Denna ändring motsvarar utvecklingen av Basel III-standarderna.

Det föreslås att artiklarna 153, 154, 202 och 217 i EU:s tillsynsförordning ändras så att prövningsrätten i fråga om metoderna för beräkning av sannolikheten för fallissemang avskaffas. Syftet är att förenkla internmetoderna och förbättra jämförbarheten.

Enligt förslaget ändras artikel 183 och infogas nya artiklar 235a och 236a i EU:s kapitalkravs-förordning. I dessa preciseras användningen av förfaranden för riskbedömning i de fall där man för en exponering mot garantigivaren eller den egentliga motparten tillämpar sinsemellan olika begränsningar i internmetoderna.

I de föreslagna artiklarna 495c och 506 i EU:s tillsynsförordning ingår bestämmelser om över-syn av internmetoderna rörande leasingexponeringar och kreditförsäkringar. Europeiska bank-myndigheten ska göra en utredning om huruvida bestämmelserna om interna riskmodeller är ändamålsenliga. På grundval av Europeiska bankmyndighetens utredning ska kommissionen utfärda en delegerad akt om användningen av internmetoden vid leasingexponering och lämna ett lagstiftningsförslag om kreditförsäkringar. Dessutom föreslås övergångsarrangemang för le-asingexponeringar som gäller till utgången av 2029.

3.3 Marknadsrisker

År 2016 föreslog kommissionen i samband med en översyn av tillsynsförordningen (CRR) bin-dande krav på kapitalbasen för att korrigera brister i utvecklingen av marknadsriskerna. Basel-kommittén för banktillsyn var ännu inte klar med sin konsekvensbedömning för reformen av sättet att beräkna marknadsriskerna för handelsportföljer (FRTB) vid tiden för CRR II-förhand-lingarna, varför Europaparlamentet och rådet i CRR II-reformen kom överens om att verkställa FRTB-standarderna endast för rapportering. Kommissionen har i sitt förslag från 2021 presen-terat flera ändringar i EU:s tillsynsförordning för att i syfte att hantera marknadsriskerna kunna införa bindande kapitalbaskrav som överensstämmer med Baselkommitténs uppdaterade FRTB-standarder.

Artikel 4.1 i EU:s tillsynsförordning ska enligt förslaget kompletteras med ett nytt led 144 där definitionen av begreppet handlarbord förtydligas. Med handlarbord avses en tydligt angiven grupp av handlare som en institution har tillsatt för att tillsammans sköta en portfölj, vilken består av positionerna i ett handelslager eller positioner som avses i den föreslagna artikeln 104b.5 och 104b.6 och som inte hör till något handelslager, enligt en klart angiven och konse-kvent affärsstrategi. Gruppen ska också höra till samma riskhanteringsstruktur.

Det föreslås att artikel 102 i EU:s tillsynsförordning ändras i fråga om kraven på handelslager sålunda att FRBT-metoder som överensstämmer med Basel III-standarderna tas i bruk när ka-pitalbaskraven beräknas. Enligt den föreslagna artikeln 102 ska positionerna i ett handelslager, när kraven på beräkning av kapitalbasen i artikel 325.1 tillämpas, tilldelas ett handlarbord som tillsatts i enlighet med artikel 104b.

U 72/2021 rd

Enligt förslaget ska artikel 104 om gränsdragningen mellan handelslager och den finansiella balansräkningen ändras helt. I den ändrade artikeln ska det också ingå ett undantag enligt vilket ett kreditinstitut kan hänföra vissa instrument till den finansiella balansräkningen vilka annars skulle hänföras till handelslaget. Undantaget förutsätter att villkor som anges utförligare i den föreslagna artikeln är uppfyllda samt godkännande av behörig myndighet.

I artikel 104a i EU:s tillsynsförordning föreslås preciseringar av förutsättningarna för omklassificering av instrument. I artikel 104b ska det enligt förslaget läggas till ett undantag med stöd av vilket instituten kan inrätta särskilda handelsställen till vilka instituten kan förlägga endast positioner som inte hör till något handelslager och som är förenade med valutarisker och råvarurisker. I artikel 104c föreslås preciseringar som rör behandlingen av skydd för valutarisker, där instituten under vissa förutsättningar kan lämna vissa positioner utanför beräkningen av kapitalbaskraven vid exponering för valutarisker.

Enligt artikel 34 i EU:s tillsynsförordning ska instituten vid beräkning av kapitalbasen tillämpa kraven i artikel 105 på samtliga sina tillgångar som är bokförda till verkligt värde och ska från kärnprimärkapitalet dra det ytterligare belopp som är nödvändigt för värdejustering. Enligt förslaget ska artikeln kompletteras med ett undantag enligt vilket instituten när de beräknar övriga försiktighetsjusteringar under särskilda omständigheter på grundval av ett utlåtande av Europeiska bankmyndigheten får dra av det totala belopp som kommer att dras av från kärnkapitalet. Genom ändringen strävar man efter att minska den konjunkturförstärkning som ingår i de övriga värdejusteringar som dras från kärnkapitalet.

Bestämmelserna om beräkningsmetoden för de kapitalbaskrav som sammanhänger med marknadsrisken ska enligt förslaget ändras så att kraven grundar sig på det omarbetade sättet att beräkna marknadsrisken för en handelsportfölj (FRTB) enligt Basel III-standarderna. Gällande bestämmelser om användningen av interna modeller upphävs eftersom de interna modellerna i enlighet med Basel III-standarderna ersätts med A-IMA-metoden. Dessutom ska artikel 325 enligt förslaget kompletteras med ett undantag enligt vilket instituten inte beräknar krav på kapitalbasen för positioner som är utsatta för valutarisk och som dras från kapitalbasen.

Med stöd av den föreslagna ändringen i artikel 325a i EU:s tillsynsförordning kan ett kreditinstitut använda den förenklade standardmetoden (SSA) förutsatt att den affärsverksamhet vid institutet som är utsatt för marknadsrisk och som ingår i tillgångar i eller utanför balansräkningen uppfyller de exaktare tröskelvärden som nämns i artikeln (under en observationsperiod på en månad 10 procent av kreditinstitutets totala tillgångar eller 500 miljoner euro).

I den artikel 325j som enligt förslaget ska ändras anpassas behandlingen av de företag som bedriver investeringsverksamhet (CIU) i den alternativa standardmetoden (A-SA). Dessutom ges kommissionen befogenhet att fastställa tekniska standarder för de tekniska faktorer som användas vid beräkningen. Anpassningar föreslås också i den alternativa internmetoden (den artikel 325bh som enligt förslaget ändras).

Artikel 461a ändras enligt förslaget i sin helhet. I artikeln ska kommissionen ges befogenhet att utfärda delegerade akter om ändring metoderna för beräkning av kapitalbaskraven och om ändring av datum då de ändrade metoderna ska börja användas. Dessutom föreslås en del detaljerade ändringar i metoderna för beräkning av marknadsrisk i artiklarna 325, 325c, 325j, 325q, 325s, 325t, 325v, 325ab, 325y, 325am, 325ah, 325ak, 325ae, 325ai, 325aj, 325as, 325ax, 325az, 325ba, 325bc, 325be, 325bf, 325bg, 325bh, 325bi och 325bp i EU:s tillsynsförordning.

3.4 Kreditvärdighetsjusteringsrisk (CVA)

Kreditvärdighetsjusteringsrisken (*credit valuation adjustment, CVA*) är ett mått på risken för att en motpart i derivat fallerar. Det föreslås att artikel 381 i EU:s tillsynsförordning kompletteras med en ny definition av CVA-risk som omfattar såväl de riskfaktorer som sammanhänger med variationer i motpartens räntor som marknadsrisken för derivatportföljen. Artikel 382 i EU:s tillsynsförordning ändras enligt förslaget vad gäller till vilka derivattransaktioner man ska räkna en CVA-risk som ska täckas med kapitalkrav. I den mån ett kapitalkrav inte kan härledas ur CVA-risken ska kreditinstitutet lämna det kalkylerade kapitalkravet till den behöriga tillsynsmyndigheten.

Detaljreglerna för beräkningen av CVA-risken ska enligt förslaget kompletteras också i den nya artikel 382a samt i de ändrade artiklarna 383–386 i EU:s tillsynsförordning. Gällande undantagsbestämmelser som i betydande grad sänker det kapitalkrav som sammanhänger med CVA-risken upphävs inte enligt förslaget.

3.5 Operativa risker

Del tre avdelning III i EU:s tillsynsförordning ska enligt förslaget omarbetas helt. Det föreslås att användningen av interna riskmodeller för beräkning av kapitaltäckningskrav som ska täcka operativa risker ska frångås helt, varvid samtliga kreditinstitut i fortsättningen bör använda standardmetoden. Kreditinstitutet kan likväl använda interna riskmodeller när det beräknar kapitalkravet för operativa risker i den bedömningen av interna kapitaltäckningen (ICAAP).

Enligt Basel III-standarderna mäts operativa risker med en indikator som sammanhänger med kreditinstitutets storlek (*Business Indicator Component BIC*) samt kreditinstitutet förlusthistorik. I den senare ingår betydande spelrum. Enligt kommissionens förslag ska kapitaltäckningskravet gällande den operativa risken bestämmas enbart utifrån kreditinstitutets storlek (de nya artiklarna 312–315). Förlusthistoriken för kreditinstitutets operativa risker beaktas således inte.

Kreditinstitut med en BIC-indikator på över 750 miljoner euro ska likväl samla in information som beskriver förlusthistoriken (artikel 317) och offentliggöra den information som sammanhänger med förlusthistoriken (artikel 446.2). Uppgifter för förlusthistoriken behöver samlas bara i fråga om väsentliga riskhändelser (nettoförlusten minst 20 000 euro och separat nettoförluster på över 100 000 euro). Tillsynsmyndigheten för kreditinstitutet ska ha rätt att under vissa villkor bevilja undantag från kraven att samla in uppgifter till förlusthistoriken och offentliggöra historiken om den administrativa bördan annars skulle vara oproportionerligt stor för kreditinstitutet (artikel 316.1 andra stycket).

Europeiska bankmyndigheten ska lämna kommissionen en rapport om praxis vid användningen av skadeförsäkringsarrangemang för att hantera operativa risker (den nya artikel 519d). Kommissionen motiverar sitt förslag med att det när det gäller användning försäkringar har förekommit orsaker till oro för att regleringen kringgås.

3.6 Skyldigheter att offentliggöra information

Ändringar föreslås i de skyldigheter att offentliggöra information som anges i artikel 434 i EU:s tillsynsförordning. Frånsett små och icke-komplexa kreditinstitut ska kreditinstitutet i fortsättningen offentliggöra de uppgifter som enligt förordningen omfattas av en skyldighet att offentliggöra information på en webbplats som sköts av Europeiska bankmyndigheten. Kreditinstitutet ska först lämna informationen till Europeiska bankmyndigheten, som sköter om publiceringen på sin webbplats. Europeiska bankmyndigheten ska på sin webbplats offentliggöra uppgifter om små och icke-komplexa institut på grundval av de uppgifter som dessa lämnat de behöriga myndigheterna i enlighet med artikel 430.

Enligt artikel 449a i förslaget gäller skyldigheten att offentliggöra information om hållbarhetsrisker alla kreditinstitut. De små och icke-komplexa kreditinstitutionerna ska offentliggöra informationen en gång om året, övriga var sjätte månad. Enligt förslaget ska Europeiska bankmyndigheten utarbeta tekniska genomförandestandarder för att offentliggöra informationen på ett enhetligt sätt och så att proportionalitetsprincipen beaktas. De små och icke-komplexa kreditinstitutionerna åläggs enligt förslaget inte att offentliggöra mera information om hållbarhetsrisker än vad europeiska som krävs enligt artikel 430.1 h.

I kommissionens lagstiftningsförslag har det också föreslagits lättnader för små kreditinstitut när det gäller operativa risker. I artiklarna 316–323 i lagstiftningsförslaget föreskrivs det om regler för insamling och hantering av information om operativa risker. I och med proportionalitetsmålen kan kraven delats in i regler som tillämpas på alla och regler som tillämpas endast på institut som tillämpar förlusthistorik i sin redovisning. I artikel 316 föreskrivs det att institut vars indikatorvärde är 750 miljoner euro eller högre ska beräkna sina årliga operativa riskförluster enligt förlusthistoriken. Enligt artikeln kan myndigheterna bevilja befrielse från detta krav om kreditinstitutets indikatorantal är högst en miljard euro och beräkning av risken enligt riskhistoriken skulle bli oskäligt betungande.

Kommissionen har i fråga om genomförandeplanerna samt arrangemangen för kontroll, utvärdering- och rapportering i sitt förslag konstaterat att Baselkommittén för banktillsyn och Europeiska bankmyndigheten bör fortsätta att samla in den information som behövs, vilket möjliggör konsekvensbedömning av nya metoder. Med hjälp av regelbundna översyns- och utvärderingsprocesser (SREP) och stresstest kan man också följa effekterna av nya åtgärder och bedöma om flexibiliteten och proportionaliteten är tillräcklig. Härvid beaktas särdragen hos små institut.

3.7 Preciseringar gällande instrument som ska hänföras till baskapitalet

Enligt förslaget ska de bestämmelser i EU:s tillsynsförordning som har samband med beräkningen av kravet på total förlustabsorberingskapacitet (TLAC) för globalt systemviktiga kreditinstitut ändras så att man från de instrument som är tillåtna när det gäller att uppfylla TLAC-kravet drar av utöver en del indirekta och syntetiska instrument som hänförs till baskapitalet också en del indirekta och syntetiska instrument som hänförs till det externa kapitalet. Ändringar föreslås till dessa delar också i artikel 4.1 leden 114 och 126.

I artiklarna 46, 48, 60, 70 och 72i i EU:s tillsynsförordning, som handlar om kärnprimärkapitalet (CET1), föreslås mindre ändringar.

Till EU:s tillsynsförordning fogas enligt förslaget en ny artikel 88b. Genom denna preciseras kapitaltäckningsbehandlingen av minoritetsintressen i och med att kapitalkravsdirektivet (EU) 2019/2033 trädde i kraft. Dessutom föreslås ändringar i artiklarna 84, 85 och 87 i EU:s tillsynsförordning gällande dotterföretag till kreditinstitut från tredjeländer.

3.8 Preciseringar som gäller beräkningen av bruttosoliditetsgraden (leverage ratio)

Artikel 429c i EU:s tillsynsförordning ska enligt förslaget ändras i fråga om clearing av derivataffärer. Ändringsförslaget grundar sig vad gäller detta område på den Basel III-standard som omarbetades 2019.

I artikel 429f i EU:s tillsynsförordning stryks undantaget från minimikonverteringsfaktorn (10 %) för tillgångar utanför balansräkningen. Undantaget är inte längre nödvändigt tack vare de ändringar som föreslås i artiklarna 4 och 111 i förordningen.

Behandlingen av värdepappersförsäljningar och värdepappersköp som väntar på att bli clearade vid beräkningen av bruttosoliditetsgraden ändras enligt förslaget genom ändringar i artiklarna 429 och 429g i EU:s tillsynsförordning i överensstämmelse med Basel III-standarderna.

3.9 Verksamheten vid tredjeländers kreditinstitut och övervakningen av dem i Europeiska samarbetsområdet

I kreditinstitutsdirektivet föreslås en ny artikel 21c enligt vilken kreditinstitut för att kunna verka i vilken som helst medlemsstat i EU ska ansöka om antingen auktorisation för en filial eller auktorisation för ett helt nytt kreditinstitut. Skyldigheten att ansöka om auktorisation ska emellertid inte gälla situationer där kreditinstitutet inte aktivt erbjuder sina tjänster inom Europeiska unionens område utan erbjuder sina tjänster på initiativ av kunder som befinner sig i EU (*reverse solicitation*).

Kommissionen föreslår att avdelning VI i kreditinstitutsdirektivet ändras helt när det gäller krav tredjelandsfilialer. Vid tillämpningen av de föreslagna bestämmelserna delas filialerna in i två olika klasser. Till klass 1 hör de filialer vars verksamhet är mest betydande: balansräkningsvärdet är minst 5 miljarder euro eller också omfattar verksamheten mottagande av depositioner från allmänheten. Till klass 1 hör också filialer till kreditinstitut i sådana tredjeländer enligt vars lagstiftning banktillsynen inte är på motsvarande nivå som i EU eller som kan klassas som en stat med högre risk vad gäller penningtvätt och finansiering av terrorism. Till klass 2 hör övriga filialer. För filialer i klass 1 gäller högre och mera detaljerade krav än för filialer i klass 2.

För filialer i klass 1 föreslås ett procentuellt krav på minimikapital och för filialer i klass 2 ett krav på minimikapital i form av ett fast belopp. Filialer i klass 1 ska iaktta det likviditetskrav (LCR) enligt kommissionens delegerade akt som utfärdats med stöd av tillsynsförordningen. Tredjelandsfilialer ska alltså delvis omfattas av samma likviditetskrav som de banker som verkar i EU-området. En filial ska också uppfylla vissa krav på intern styrning och riskkontroll. Den ska dessutom kunna specificera sina tillgångar och skulder förknippade med placeringsstaten. En filial är enligt förslaget skyldig att rapportera till placeringsstatens tillsynsmyndighet angående iakttagandet av regleringen liksom om de tillgångar och skulder som sammanhänger med verksamheten. Nya bestämmelser föreslås också om skyldigheterna att kontrollera filialerna och om utbytet av information och samarbetet mellan myndigheter.

Den behöriga myndighet som ansvarar för tillsynen över en filial ska enligt förslaget under vissa omständigheter ha befogenhet att kräva att filialen ombildas till ett dotterbolag. Detta kan bli aktuellt i två olika fall. Myndigheten kan kräva att filialen ombildas till ett dotterbolag om filialverksamheten bedöms vara systemviktig. Tillsynsmyndigheten ska vara skyldig att bedöma betydelsen av filialverksamheten regelbundet om filialens verksamhet har ett balansräkningsvärde på över 30 miljarder euro. Tillsynsmyndigheten ska kunna kräva att filialens verksamhet ändras och ges strukturen av ett dotterbolag om den upptäcker att filialen bryter mot regleringen för EU:s inre marknad.

I stället för dotterbolagisering av en filial som klassificerats som systemviktig kan det också bli fråga om strukturella arrangemang genom vilka filialen inte längre är systemviktig eller buffertkrav som ställs enligt prövning (s.k. pelare 2-krav). Myndigheten kan likväl låta bli att tillämpa åtgärder som föreskrivs för en systemviktig filial om man genom åtgärderna inte kan uppnå betydande nytta med tanke på stabiliteten i finanssystemet.

3.10 Hållbarhetsrisker (ESG)

U 72/2021 rd

Kommissionens förslag innehåller nya bestämmelser om hur ett kreditinstitut ska beakta hållbarhetsrisker i sin verksamhet. Med hållbarhetsrisker avses risker som gäller miljö, samhällsansvar och bolagsstyrning (*environmental, social and governance, ESG*). Förslagen har sin grund i strävan att förbättra den kvalitativa hanteringen av hållbarhetsriskerna.

Kommissionen föreslår att definitioner på olika slags hållbarhetsrisker läggs till artikel 4 i EU:s tillsynsförordning: ESG-risk (ett nytt led 52d i stycke 1), miljörisk (ett nytt led 52e), fysisk risk (ett nytt led 52f), omställningsrisk (ett nytt led 52g), social risk (ett nytt led 52h) och styrningsrelaterad risk (ett nytt led 52i).

Artikel 73 i kreditinstitutsdirektivet ändras enligt förslaget så att ett kreditinstitut ska ta hållbarhetsriskerna i beaktande i de strategier och processer som används vid bedömningen av interna kapitaltäckningen (ICAAP). Artikel 74 i kreditinstitutsdirektivet ändras så att kreditinstitutet som en del av ett pålitligt styrningssystem ska ha effektiva förfaranden också för att identifiera, hantera och rapportera om hållbarhetsrisker. Hållbarhetsriskerna ska enligt förslaget beaktas på kort, medellång och lång sikt.

Enligt artikel 76 i kreditinstitutsdirektivet, som ändras enligt förslaget, ska kreditinstitutets styrelse (eller motsvarande styrelseorgan) minst vart annat år bedöma riskstrategierna och principerna inbegripet ESG-faktorernas inverkan på kort, medellång och lång sikt. Kreditinstitutet ska också utarbeta uttryckliga planer och mätbara mål för att kontrollera de risker som kan uppkomma av att institutets strategi avviker från Europeiska unionens politikmål eller allmänna trender inom hållbar ekonomi. På motsvarande sätt ska tillsynsmyndigheten som övervakar kreditinstitutet ha befogenhet att övervaka dessa aspekter (artikel 104 som ändras enligt förslaget).

Enligt den föreslagna nya artikeln 87a ska den behöriga tillsynsmyndigheten övervaka att kreditinstitutet har de strategier och processer för att identifiera och hantera hållbarhetsrisker som ovan nämnda reglering kräver. I artikeln preciseras också det innehåll som rör bedömning av hållbarhetsrisker. Riskerna ska enligt artikeln bedömas på minst tio års sikt. Bedömningen av hållbarhetsriskerna ska stå i proportion till storleken, karaktären och komplexiteten hos de hållbarhetsrisker som kreditinstitutets verksamhet är förknippad med. Tillsynsmyndigheterna ska säkerställa att kreditinstitutet mäter sin förmåga att anpassa sig till negativa verkningar av hållbarhetsrelaterade faktorer, åtminstone de verkningar som orsakas av klimatförändringen enligt det grundläggande scenariot och alternativa scenarier.

I artikel 98 i kreditinstitutsdirektivet föreskrivs det om en omfattande översyn och utvärdering (SREP), med hjälp av vilken en behörig myndighet ska bedöma de risker som sammanhänger med kreditinstitutets verksamhet. Förslaget innehåller en ändring i artikeln som innebär att också hållbarhetsrisker ska beaktas i myndighetens bedömning. Enligt en ändring som föreslås i artikel 104 i kreditinstitutsdirektivet ska den behöriga myndigheten ha befogenhet att kräva att kreditinstitutet vidtar åtgärder för att minska sina hållbarhetsrisker. Enligt en föreslagen ändring i artikel 100 i kreditinstitutsdirektivet ska Europeiska bankmyndigheten, Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten och Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten tillsammans utarbeta en metodologi för utvärdering som kan användas för att mäta hållbarhetsrisker. Utvecklandet av metodologin ska inledas med klimatrisker.

Kommissionen föreslår att det i artikel 430 i EU:s tillsynsförordning läggs till en bestämmelse om kreditinstitutens skyldighet att lämna rapporter om hållbarhetsrisker till den behöriga tillsynsmyndigheten. Dessutom föreslås i artikel 449a en skyldighet för alla kreditinstitut att offentliggöra information om hållbarhetsrisker. Enligt förslaget ska Europeiska bankmyndigheten utarbeta tekniska genomförandestandarder om ett enhetligt sätt att offentliggöra informationen sålunda att proportionalitetsprincipen beaktas.

Kommissionen har i motiveringen till lagstiftningsförslaget konstaterat att en av grunderna för det buffertkrav (s.k. systemriskbuffert) som baserar sig på artikel 133 och ställs på grundval av finanssystemets strukturella egenskaper också kan utgöras av klimatrisker som en typ av systemrisk. En helhetsutvärdering av makrotillsynsramen ska likväl genomföras 2022, varvid det också utvärderas närmare hur klimatriskerna ska beaktas på ett ändamålsenligt sätt. Kommissionens förslag innehåller således inga ändringar till dessa delar.

Kommissionen föreslår att artikel 501c i tillsynsförordningen ändras för att tidigarelägga Europeiska bankmyndighetens rapport om hållbarhetsrisker så att den ska lämnas 2023 i stället för 2025.

3.11 Utvecklande av banktillsynen

Tillsynsmyndighetens oberoende

Kommissionen föreslår att artikel 4 i kreditinstitutsdirektivet ändras så att medlemsstaterna genom lagstiftningsåtgärder mera utförligt än i dag säkerställer att banktillsynsmyndigheten är oberoende av andra offentliga aktörer samt privata aktörer. I och med de föreslagna ändringarna ska medlemsstaterna i den nationella lagstiftningen exaktare än i dag slå fast hur intressekonflikter ska förhindras i banktillsynsmyndighetens interna verksamhet. Det ska vara förbjudet för myndighetens arbetstagare att bedriva handel med de övervakades värdepapper. Likaså ska det vara förbjudet för dem att direkt ta anställning hos ett sådant institut som personen i fråga har övervakat. Europeiska bankmyndigheten ska ge närmare anvisningar om tillsynsmyndighetens oberoende och om att förhindra intressekonflikter.

Tillsynsbefogenheter

Enligt förslaget ska tillsynsmyndigheternas tillsynsbefogenheter utvidgas i fråga om förvärv av innehav (det nya kapitel 3 i avdelning III i kreditinstitutsdirektivet), överlåtelse av betydande tillgångar (det nya kapitel 4 i avdelning III i kreditinstitutsdirektivet) samt fusion och fission (det nya kapitel 5 i avdelning III i kreditinstitutsdirektivet).

Enligt de föreslagna bestämmelserna ska tillsynsmyndigheten underrättas på förhand om de arrangemang som nämnts ovan (de föreslagna artiklarna 27a, 27f och 27j i kreditinstitutsdirektivet) och tillsynsmyndigheten ska ha befogenhet att förhindra att ett arrangemang genomförs om arrangemanget inverkar negativt på kreditinstitutets riskprofil (de föreslagna artiklarna 27b, 27g och 27k i kreditinstitutsdirektivet). De tillsynsbefogenheter som nämnts ovan gäller endast arrangemang med betydande konsekvenser. Tillsynsmyndighetens godkännande ska likväl krävas vid alla fusioner och fissioner frånsett interna arrangemang i en grupp samt sådana arrangemang där det för ett kreditinstitut som inrättas i samband med arrangemanget samtidigt ansöks om auktorisation för kreditinstitut eller tillstånd för holdingföretagsverksamhet som krävs av holdingföretag.

Förslaget innehåller också samarbetskyldigheter för de behöriga tillsynsmyndigheterna när arrangemangen ligger inom flera behöriga myndigheters uppgiftsområden (de föreslagna artiklarna 27c, 27h och 27k i kreditinstitutsdirektivet). Europeiska kommissionen ska på förslag av Europeiska bankmyndigheten utfärda närmare regleringsstandarder om hur samarbetet mellan myndigheterna, såsom utbyte av information, ska genomföras.

Lämplighetstillsyn (fit and proper) av ledningen och nyckelpersoner vid kreditinstitut

Förfarandena vid bedömning av ledningens och nyckelpersonernas lämplighet (*fit and proper*) vid kreditinstitut, särskilt vad gäller arbetsfördelningen mellan tillsynsmyndigheten och kreditinstitutet, preciseras i de föreslagna nya artiklarna 91a och 91b i kreditinstitutsdirektivet. Dessutom föreslår kommissionen närmare bestämmelser om bedömning av en nyckelpersons (*key function holder*) lämplighet (de föreslagna artiklarna 91c ja 91d i kreditinstitutsdirektivet). I anknytning till detta föreslås att ett bedömningsförfarande vid ett kreditinstitut som till sin storleksklass är betydande i fortsättningen ska genomföras innan personen utses till ett ledningsuppdrag vid institutet eller till ett särskilt uppdrag som nyckelperson vid institutet (*ex ante*). Efterhandsbedömning (*ex post*) ska vara möjlig bara i fall där en person som hör till ledningen eller en nyckelperson måste bytas ut omedelbart.

Sanktioner

I kreditinstitutsdirektivet ska det enligt förslaget införas en helt ny typ av sanktionsavgift: periodisk sanktionsavgift. Det kreditinstitut som påförs avgiften ska betala den ända tills den gärning eller försummelse som avgiften grundar sig på har upphört. Syftet med den periodiska sanktionsavgiften är att sporra kreditinstitutet att korrigera de fel och brister som observerats i deras verksamhet så snart som möjligt. Dessutom ska det till artikel 67 i kreditinstitutsdirektivet enligt förslaget läggas vissa gärningar och försummelser som kan utgöra en grund för att påföra administrativa sanktioner. Artiklarna 66 och 67 preciseras enligt förslaget så att den totala årliga nettoomsättning utifrån vilken sanktionsavgiften bestäms ska beräknas i enlighet med artikel 314 i EU:s tillsynsförordning. Artikel 70 i kreditinstitutsdirektivet ändras enligt förslaget så att förbudet mot dubbelbestraffning (*ne bis in idem*) uttryckligen beaktas.

Utsträckande av banktillsynen till de fintechföretag som är anknutna till finansiella institut

Det föreslås att definitionen av anknutet företag (*ancillary services undertaking*) i artikel 4 i EU:s tillsynsförordning preciseras så att kreditinstitutsverksamhetens stödfunktioner beaktas bättre. Dessutom ändras definitionen av finansiellt institut (*financial institution*) enligt förslaget så att den också innefattar anknutna företag. Syftet med ändringsförslagen är att de fintechföretag som är anknutna till finansiella institut mera heltäckande än i dag ska omfattas av den konsoliderade tillsynen över finansiella institut.

Definitioner

Definitionerna av moderföretag och dotterföretag i artikel 4 i tillsynsförordningen ändras så att de överensstämmer med motsvarande definitioner i redovisningsstandarder.

3.12 Resolution av kreditinstitut och värdepappersföretag

Preciseringar av tillsynsförordningen som gäller resolution av kreditinstitut

Kommissionens förslag innehåller ändringar i resolutionsregelverket av teknisk natur. Enligt EU:s resolutionsdirektiv ska de finansiella instrument som omfattas av kraven på kapitalbasen och avdragbara skulder (*internal MREL*) hållas i den sammanslutnings ägo som är föremål för resolutionsförfarande, det vill säga vanligen i moderföretagets ägo. Syftet med denna regel har varit att säkerställa att det i sista hand är moderbolaget, det vill säga den sammanslutning som är föremål för resolutionsförfarandet, som ansvarar för sina dotterbolags kapacitet att bära förluster och göra kapitalinvesteringar. Kommissionen föreslår att det då kallade *daisy chain*-avdragssystemet utvecklat av Europeiska bankmyndigheten tas i bruk. Enligt detta ska interna finansiella instrument som uppfyller MREL och som emitterats för den sammanslutning som är föremål för ett resolutionsförfarande för dottersammanslutningar via ett separat bassamfund

(cfc-bolag) i sin helhet dras av från bassamfundets interna MREL-kapacitet. Att krediten upptas via bassamfundet medför ingen extra kapitaltäckningsbelastning för bassamfundet genom skuldfordringar. Genom ändringar av teknisk karaktär i tillsynsförordningen möjliggörs den ovan beskrivna modellens funktion när det gäller kapitalkrav och soliditet.

Dessutom ska regleringen rörande kreditinstitut som är globalt systemviktiga preciseras i fråga om resolutionsstrategier där resolutionsåtgärder riktar sig till en sammanslutning eller undergrupp som hör till flera grupper (MPE). Genom ändringen säkerställs att resolutionsstrategierna i de MPE-koncerner som har dottersammanslutningar i tredjeland bättre motsvarar kraven på förmågan att bära förluster.

Preciseringar av kreditinstitutsdirektivet som gäller resolution av kreditinstitut

Artikel 18 i kreditinstitutsdirektivet ändras så att om resolutionsmyndigheten konstaterat att ett institut fallerar eller sannolikt kommer att falla, ska den behöriga myndigheten ha rätt att återkalla auktorisationen för kreditinstitutsverksamheten. Genom ändringen säkerställs att auktorisationen kan återkallas även om kreditinstitutet inte uppfyller villkoren för att det ska kunna ställas under resolutionsförvaltning.

Ändringar i resolutionsdirektivet

Resolutionsdirektivet ändras så att den behöriga tillsynsmyndigheten ska göra lämplighetsbedömningen (*fit & proper*) av en person som hör till kreditinstitutets ledning eller nyckelpersoner först efter det att personen har blivit vald för uppdraget i situationer där resolutionsverktyg för tidigt ingripande eller resolutionsverktyg används. Genom ändringen möjliggörs en snabbare tillsättningsprocess i krissituationer i fråga om ledningen och nyckelpersoner i kreditinstitut som hamnat i svårigheter.

3.13 Av kommissionen aviserade utredningar om behov av ändringar i lagstiftning

Ändring av regleringen om utdelning i kreditinstitut

Enligt artikel 518b i gällande tillsynsförordning ska kommissionen före utgången av år 2021 rapportera till Europaparlamentet och rådet om huruvida tillsynsmyndigheterna för kreditinstitut ska beviljas ytterligare befogenheter att vid störningar på finansmarknaderna begränsa utdelningar i institut. Frågan har konkretiserats särskilt under coronapandemin.

Kommissionen konstaterar att åtgärder som syftade till att kreditinstitutet skulle avstå från utdelning och som var samordnade av Europeiska bankmyndigheten, Europeiska centralbanken och Europeiska systemrisknämnden har haft gynnsamma effekter: kommissionen anser att kreditinstitutet har lyckats kanalisera sina medel till kreditgivningen på önskat sätt.

Kommissionen föreslår inte i detta sammanhang nya bestämmelser om myndigheternas behörighet att begränsa kreditinstitutens utdelning och konstaterar att frågan kommer att tas upp i samband med totalöversynen av de makroekonomiska stabiliseringsverktygen 2022.

Behandlingen av kryptotillgångar vid beräkning av kapitaltäckningen

Arbetet med att utreda frågor om hur kryptotillgångar ska behandlas vid beräkning av kapitaltäckningen har nyligen inletts i Baselkommittén för banktillsyn. Kommissionen aviserar att den kommer att lägga fram sin ståndpunkt i frågor som gäller kryptotillgångar senare på grundval av Baselkommitténs utredning.

4 Förslagets rättsliga grund och förhållande till proportionalitets- och subsidiaritetsprincipen

Ändringsförslagen grundar sig på artiklar i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) som stämmer överens med det ursprungliga direktivet och den ursprungliga förordningen. Förslagen grundar sig vad gäller direktivet på artikel 53.1 i EUF-fördraget och vad gäller förordningen på artikel 114.1 i EUF-fördraget. Förslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning, och beslut om godkännande fattas i rådet med kvalificerad majoritet.

Statsrådet anser kommissionens förslag motiverade med hänsyn till den rättsliga grunden. Direktivet kan anses ha samband med åtgärder för att sammanjämka medlemsstaternas lagstiftning som gäller genomförandet av den inre marknaden, och förordningarna kan anses anknyta till utvecklandet av den inre marknaden på ett väsentligt sätt.

Kommissionen anser att förslagen överensstämmer med subsidiaritetsprincipen. Enligt kommissionen är syftet med förslagen att komplettera befintlig EU-lagstiftning. Nationella bestämmelser tryggar inte den finansiella stabiliteten lika effektivt som lagstiftning på EU-nivå, utan nationella bestämmelser kan tvärtom störa konkurrensen och inverka på kapitalets rörelser. De föreslagna ändringarna främjar en enhetlig tillämpning av de bestämmelser som rör stabiliteten i verksamheten och en harmoniserad tillsyn, och de säkerställer att kreditinstituten har likvärdiga verksamhetsförutsättningar på den inre marknaden.

Kommissionen anser att förslagen överensstämmer med proportionalitetsprincipen. Enligt kommissionen har proportionalitetsprincipen utgjort en väsentlig del av konsekvensbedömningen av förslaget, och de olika föreslagna åtgärderna har bedömts i relation till proportionalitetsprincipen. Bristen på proportionalitet i gällande reglering har också lyfts fram och olika sätt att avhjälpa denna brist har analyserats. Enligt kommissionen har det i synnerhet i fråga om givande av information vidtagits åtgärder för att minska den administrativa bördan och efterlevnadskostnaderna för små och icke-komplexa institut.

Statsrådet anser att förslagen i huvudsak stämmer överens med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen. Enligt artikel 290 i EUF-fördraget får man genom en lagstiftningsakt till kommissionen delegera befogenheten att anta icke-lagstiftningsakter med allmän räckvidd i syfte att komplettera eller ändra vissa delar som inte är väsentliga för en lagstiftningsakt. I lagstiftningsakterna fastställs uttryckligen målen, innehållet, tillämpningsområdet och varaktigheten för en sådan delegering av lagstiftningsbefogenheter. Med hänsyn till proportionalitetsprincipen ska de befogenheter för kommissionen att utfärda delegerade akter som ingår i den föreslagna förordningen granskas kritiskt.

5 Förslagets konsekvenser

5.1 Konsekvenser för lagstiftningen

Genomförandet av direktivet och beaktandet av förordningen i den nationella lagstiftningen kräver ändringar särskilt i kreditinstitutslagen (610/2014) och lagen om Finansinspektionen (878/2008).

5.2 Ekonomiska konsekvenser

Bedömning av konsekvenserna av att ett kapitalgolv införs

Det föreslagna kapitalgolvet enligt Basel III-standarderna skulle minska bankernas tillsynsmässiga fördelar av användningen av interna riskmodeller: ett kreditinstituts totalrisk på grupp-nivå beräknad med en internmetod får inte underskrida det värde som motsvarar 72,5 procent av motsvarande totalrisk beräknad med standardmetoden. Denna reform är oftast den viktigaste komponent som höjer de riskvägda tillgångarna vid de kreditinstitut som använder interna riskmodeller.

De riskvägda tillgångarna utgör ett väsentligt element med hänsyn till kapitaltäckningskraven för kreditinstitut, eftersom de procentuella kapitaltäckningskraven beräknas utifrån den riskvägda totalrisken. De centrala syftena med förslaget om ett kapitalgolv är att stärka tilltron till kapitaltäckningskraven och de riskbaserade kapitaltäckningskvoterna och underlätta jämförelsen av banker med avseende på deras kapitaltäckningskvoter.

Användningen interna riskmodeller medför såväl fördelar som nackdelar. Genom interna riskmodellerna är det möjligt att bedöma riskerna på ett betydligt mera finjusterat och exakt sätt än genom standardmetoden. För att en metod ska kunna tas i bruk krävs tillstånd av banktillsynsmyndigheten, och modellernas funktion övervakas som en del av banktillsynen. Ibrukttagandet av interna riskmodeller förutsätter att kreditinstitutet gör betydande satsningar på riskhanteringen även mera allmänt, såsom resurser och informationssystem för riskkontroll.

Problemen med interna riskmodeller har samband med incentiv för att utveckla metoder och med svårigheterna att övervaka att metoderna är tillförlitliga. Av dessa följer osäkerhet i fråga om kapitaltäckningskvotens tillförlitlighet och jämförbarhet samt kapitaltäckningskravens tillgänglighet.

Banksektorn har på bred front framhållit att de metoder som anknyter till interna riskmodeller utan golvregler skulle sporra kreditanstalterna till effektivare riskhantering, eftersom modelleringen också kan ge kapitalnytta. De åtgärder som avses förbättra tillförlitligheten hos de interna riskmodellerna, vars inverkan snarast varit att höja riskvikterna, har dock enligt vad som erfarits i huvudsak vidtagits av myndigheter. Mest betydande av dessa var det utvärderingsförfarande som genomfördes av Europeiska centralbanken 2016–2021 och omfattar de interna riskmodellerna, det vill säga TRIM-projektet (Targeted Review of Internal Models). De preciseringar av metoder för modellering som gjordes på grundval av projektet ledde vid de kreditinstitut som var underställda ECB:s direkta övervakning och omfattades av bedömning till en ökning av de riskvägda tillgångarna på 275 miljarder euro (innebär som relativ andel en 12 procents ökning av de riskvägda tillgångarna och ungefär samma inverkan också på kapitaltäckningskraven).⁴ Dessutom har tillsynsmyndigheten i allmänhet ett betydande dataunderlag som kan användas som referensmaterial vid tillförlitlighetsbedömningen och som enskilda kreditinstitut inte har tillgång till.

När det gäller variationerna i de riskvägda tillgångarna har det också observerats variationer mellan bankerna som inte kan förklaras med skillnader mellan de interna riskmodellerna eller förbättrad riskmätning. I synnerhet har riskvikterna observerats sjunka efter att användningen av dem godkännts i fråga om banker med svag kapitalbas vilka inte är starkt övervakade och där de som utövar tillsyn övervakar flera banker som använder interna modeller. I en omfattande undersökning som gällde bankerna i OECD-länderna ansågs en sannolik orsak till variationerna i riskvikterna vara en modellering av de strategiska riskerna där modellernas komplexitet och

⁴ I ca 30 procent av de observerade bristerna i internmetoder var det fråga om brister i den högsta eller näst högsta allvarlighetskategorin. TRIM-projektets slutrapport: [Targeted Review of Internal Models – Project Report \(April 2021\)](#).

svårigheterna att övervaka dem användes i syfte att undvika en korrekt risktäckning och minimerade kapitalkraven.⁵

Genom åtgärder som vidtagits på initiativ av banktillsynsmyndigheten har de interna riskmodellerna blivit mera tillförlitliga. På EU-nivå bör det likväl noteras att de åtgärder för att göra de interna modellerna tillförlitligare som ECB initierar påverkar endast kreditinstitut i stater som hör till bankunionen. I detta avseende accentueras skillnaderna i banktillsynen särskilt mellan de nordiska länderna på grund av ojämnheter i kreditinstitutens verksamhetsfält. Tillsynen av metoderna för intern modellering kräver en stor del av tillsynsmyndighetens resurser. ECB:s projekt TRIM varade till exempel i cirka fem år.

Sättet på vilket kapitalgolvet föreslås bli genomfört begränsar variationen i de riskvägda tillgångarna mellan bankerna och gör samtidigt kapitaltäckningsnyckeltalen mera jämförbara. Riskviktsgolvet anses öka kapitalbasbehovet särskilt för de banker som använder interna modeller där de riskvägda tillgångarna i förhållande till tillgångarnas balansvärde i bokföringen är särskilt litet.

Särskilt den europeiska banksektorn har på bred front kraftigt kritiserat kapitalgolvet eftersom den anser ändringen medföra att riskkänsligheten i de interna riskmodellerna minskar. Avsikten med kapitalgolvet är att förhindra att kvaliteten på den beräkning av riskvägda tillgångar som används som underlag för bestämning av procentuella kapitaltäckningskrav försämras. Kreditinstituten kan fortsättningsvis utnyttja resultat som producerats med interna riskmodeller när riskhanteringen och kreditgivningspolitikerna utvecklas.

De konkurrens fördelar som interna modeller medför i jämförelse med standardmodeller när det gäller optimering av kapital kan minska i och med reformen. Sålunda kan de relativa skillnaderna i konkurrenshänseende vad gäller kapitaltäckningskraven mellan de (i huvudsak små) banker som använder standardmodeller och de som använder interna modeller utjämnas i någon mån. Detta kan också göra det lättare för nya marknadsaktörer att komma in på marknaden.

Vad gäller utnyttjandet av interna modeller finns det också på grund av deras konjunkturförstärkande karaktär eventuellt en benägenhet för större svansrisker. Modeller kan förstärka konjunkturen till exempel vid en långvarig gynnsam ekonomisk utveckling när realiseringen av förluster i kreditportföljen har varit på låg nivå. Då minskar förlustdatas andel av den totala mängden data, vilket minskar de risker som beräknas med interna riskmodeller. Detta ökar i sin tur kreditportföljens svansrisker, vilka när de realiserar vid en överraskande lågkonjunktur skulle kunna försätta banken i svårigheter. Under bankkriser, som i facklitteraturen anses uppträda med 20–25 års intervaller, realiserar kreditförluster för banker i betydande grad. Det kan också vara svårt att avläsa exceptionella situationer ur data. Till exempel under coronakrisen har banksektorn tack vare den offentliga maktens stödåtgärder och stimulerande finanspolitik inte, trots den svaga ekonomiska utvecklingen, drabbats av några betydande kreditförluster. På grund av detta kan man anta att data ger lägre estimat för kreditrisker än vad riskerna i verkligheten kan antas vara.

Kapitalgolvet är ett centralt element i Basel III-reformen. Betydande avvikelser på EU-nivå från internationella standarder kan locka till exceptionella lättnader också i andra territoriella jurisdiktionsområden. Med tanke på den globala finansmarknaden kan en sådan utveckling innebära

⁵ Undersökningen omfattade 115 banker i 21 OECD-länder: [sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1042957314000254](https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1042957314000254)

nya hot mot den finansiella stabiliteten. Detta talar i sin tur för att begränsarvariationen införandet av kapitalgolvet på EU-nivå bör genomföras i enlighet med internationella standarder.

Konsekvenser för de kapitalkrav som ställs på kreditinstitut

Med lagstiftningsförslaget försöker man genom många olika åtgärder förbättra tillförlitligheten i kreditinstitutens beräkningar av de riskvägda tillgångarna så att riskerna täcks på behörigt sätt. Viktigast bland dessa ändringar är kapitalgolvet. Konsekvenserna gäller särskilt de kreditinstitut som använder interna riskmodeller. Genom ändringarna växer de riskvägda tillgångarna oftast som en följd av de föreslagna ändringarna, varför det kapitalkrav som grundar sig på de riskvägda tillgångarna växer i motsvarande grad. Förslaget innehåller likväl också sådana element som har en sänkande inverkan på kapitalkravet. Kapitalgolvet är inte heller nödvändigtvis effektivt för alla kreditinstitut som använder interna riskmodeller.

Kommissionen har bedömt⁶ att det på EU-nivå finnas ett tryck för att höja kapitalkraven för kreditinstitut med i genomsnitt 6,4–8,4 procent fram till år 2030. I denna bedömning finns effekten av övergångstiden för företagskrediter (uppskattningsvis -1,5 %-enh.) och talrika andra övergångsbestämmelser fortfarande med. I bedömningen ingår inte effekterna av medlemsstatsoptionen för bostadskrediter som kommer att minska effekten av ändringarna i de medlemsstater som använder optionen. För Finlands del kommer det i motsvarande skede enligt Finansinspektionens preliminära⁷ beräkningar att finnas ett tryck för att höja kapitalkraven i banksektorn med 5–9 procent beroende på om Finland använder den tidsbegränsade medlemsstatsoptionen för bostadskrediter. På grund av övergångsbestämmelserna konkretiseras effekterna av kapitalgolvet under perioden 2029–2033.

Bedömningen får likväl i detta skede anses vara tämligen preliminär. Om Finland skulle tillämpa den föreslagna medlemsstatsoptionen om en undantagsbestämmelse för bostadskrediter under en övergångstid skulle den kapitalkravshöjande effekten för banksektorn bli 5 procent fram till 2030, men i denna beräkning kan man inte beakta alla undantag från Basel-standarderna i kommissionens förslag. Konsekvenserna under övergångstiden antas inte avvika i någon betydande grad från de genomsnittliga konsekvenserna på Europeisk nivå, även om bedömningarna kan anses vara riktgivande och det finns stora skillnader mellan konsekvenserna för olika banker. I början av övergångstiden till och med år 2025 bedömer kommissionen att kapitalkraven på EU-nivå växer med ca 0,7–2,7 procent.

Kommissionens konsekvensbedömning innehåller inte någon bedömning av trycket för att höja kapitalkraven efter det att alla övergångstider har löpt ut. Dessa effekter kan likväl bedömas riktgivande med hjälp av Europeiska bankmyndighetens tidigare bedömningar rörande genomförandet av Basel III-standarderna. Enligt Europeiska bankmyndighetens bedömning skulle genomförandet av Basel III-standarderna utan de undantagsregler som kommissionen nu föreslår leda till en höjning av kapitalkraven i Europa som efter övergångstiderna skulle uppgå till ca 18,5 procent. Kommissionens förslag ligger likväl på grund av ett flertal avvikelser inte på ett direkt sätt i linje med Basel III-standarderna, varför man i beräkningarna måste beakta inverkan

⁶ Undersökningen omfattade ett begränsat sampel av banker i EU. I samplet var de stora bankerna flest, men sett till bankernas balansräkningar var samplet representativt för EU:s banksektor. I beräkningarna har man inte kunnat beakta effekterna av alla föreslagna undantagsregler, varför de överskattar de slutliga effekterna av lagstiftningsförslaget.

⁷ Inte heller Finansinspektionen har i sina beräkningar kunnat beakta effekterna av alla undantagsregler. Bedömningen kan därför anses vara relativt konservativ.

av undantagen på ökningen av minimikapitalet. När alla andra föreslagna undantag från de ursprungliga standarderna, fränsett de lättnader för företagskrediter och bostadskrediter som görs under en begränsad tid vid beräkningen av kapitalgolvet, beaktas i beräkningarna blir höjningen av kapitalkraven ca 7,9–9,9 procent på EU-nivå. Detta illustrerar ändringen i kapitalkraven efter att alla övergångstider har löpt ut om det föreslagna angreppssättet används.

Konsekvenserna för den europeiska banksektorn kan karakteriseras som mycket bankspecifik. Störst blir konsekvenserna av reformen för de globalt systemviktiga kreditinstituten (G-SII) för vilka minimikapitalkraven fram till år 2030 kommer att stiga med 15 procent jämfört med utgångsläget. Konsekvenserna för de kreditinstitut som är snäppet mindre, det vill säga de systemviktiga kreditinstituten (O-SII)⁸, blir kring 10 procent. För de små och medelstora bankerna blir konsekvenser däremot små och när det gäller de små bankerna minskar kraven rent av (minimikraven kan sjunka med upp till 15 procent).

Enligt kommissionens konsekvensbedömning inverkar de viktigaste element som lindrar de ökande kapitalkraven snarare på de stora bankernas riskvägda tillgångar än på de små och medelstora bankernas. Särskilt för banker i storleksklassen G-SII blir de lindrande effekterna betydande, eftersom dessa banker är betydligt aktivare inom projektfinansiering, i företag för kollektiva investeringar (fondföretag, CIU), på derivatmarknaden och i de finansieringsaktioner som genomförs med värdepapper (SFT). Vad gäller dessa innehåller kommissionens förslag flera undantag eller lindringar jämfört med Basel III-standarderna.

Enligt Finansinspektionens preliminära beräkningar uppfyller alla finska banker redan i dag de förhöjda kapitalkrav som de föreslagna ändringarna leder till även när de lindringar som gäller under övergångstider inte längre tillämpas. Den finska banksektorns kapitalbas överskrider på banksektornivå i betydande grad de högre kapitalkrav som de föreslagna ändringarna i regleringen medför även efter övergångstiderna.⁹

Jämförs medlemsländerna ökar kapitalkraven fram till 2030 enligt kommissionens konsekvensbedömning mest i Tyskland (+25 %), Sverige (ca +16 %), Belgien och Frankrike (ca +14 %), och Danmark och Nederländerna (ca +12,5 %).¹⁰ I dessa uppskattningar har hänsyn inte tagits till en eventuell användning av medlemsstatsoptionen för bostadskrediter med låg risk som kan minska procenttalen betydligt.

I bedömningarna av effekterna av höjda kapitalkrav har det antagits att beloppet av det buffertkrav enligt prövning (det s.k. pelare 2-kravet), buffertkravet för systemviktiga kreditinstitut (krav för O-SII-kreditinstitut) och systemriskbuffertkravet granskas så att den aritmetiska effekten av att kapitalgolvet börjar tillämpas på dessa buffertkrav neutraliseras eller nivån på kapitalkraven bedöms på annat sätt; med andra ord ses det procentuella kravet över så att beloppet av kapitalkravet i och med kapitalgolvet när det gäller de aktuella buffertkraven inte automatiskt ändras enbart till följd av kapitalgolvet. I konsekvensbedömningarna antas också att det inte sker andra förändringar i nivån på tillsynsmyndigheternas buffertkrav. Eftersom kapitalgolvet

⁸ Till de O-SII-kreditinstitut som verkar i Finland hör bland andra Nordea Bank Abp, OP Gruppen och Danske Bank A/S finska filial.

⁹ Enligt Finansinspektionens preliminära grova beräkningar kommer det efter övergångstiden att finnas ett tryck för att höja kapitalkraven i den finska banksektorn med högst 15 procent jämfört med nuläget. I beräkningarna kan man likväl inte beakta flera av de detaljer som ingår i kommissionens förslag.

Dessutom innehåller beräkningarna många olika antaganden, och de nuvarande makrotillsynsbuffer-tarna som på grund av pandemin är mindre än vanligt inverkar också på storleken av konsekvenserna.

¹⁰ Kommissionens konsekvensbedömning innehåller ingen bedömning för Finlands del.

fasas in stegvis allt eftersom övergångstiderna löper ut kommer de slutliga konsekvenserna inte att kunna iakttas förrän år 2033. Man kan anta att myndigheternas buffertkrav också annars kommer att granskas av myndigheter under denna tid. Kraven kan antingen höjas eller sänkas. Om beloppet av det kapitalkrav som bestämts procentuellt på grundval av kapitalgolvet är högre än innan kapitalgolvet infördes, inverkar ändringen väsentligt på grunderna för och nivån på buffertkraven. För det första har myndigheten fog för att utreda om den höjning av kapitalkravet som följer av att de riskvägda tillgångarna ökat är sådan att ett buffertkrav fortfarande är nödvändigt. För det andra har myndigheten fog för att utreda om den tidigare fastställda nivån på kapitalkravet står i rätt proportion till de risker som ska täckas. Men de risker som sammanhänger med kreditinstituten och finanssystemet kan också kräva att kapitalkraven höjs.

Vad gäller kapitalgolvet finns det också skäl att notera att myndigheterna redan inom ramen för nuvarande reglering har krävt att kreditinstituten gör ändringar i sina interna riskmodeller som höjer riskvikterna och till följd av detta kapitalkraven. Dessutom har kreditinstituten uttryckt sin motivation att utveckla de interna riskmodellerna. Konsekvensbedömningarna av kapitalgolvet utgår från att det inte görs sådana ändringar i riskmodellerna som innebär ändringar i riskvikterna innan regleringen träder i kraft. Det är likväl fullt möjligt att kreditinstitutens riskvägda tillgångar till och med ökar på grund av banktillsynsåtgärder eller på grund av att riskmodellerna utvecklats.

I en global jämförelse av Basel III-reformens konsekvenser skulle kapitalkraven för bankerna i USA i genomsnitt stiga med under 2 procent medan de i resten av världen (frånsett USA och EU) rent av skulle sjunka med lite över 5 procent. I USA skulle effekten av kapitalgolvet bli betydligt mindre eftersom en motsvarande mekanism redan tillämpas i den lokala regleringen. Dessutom minskar en aktiv värdepapperisering konsekvenserna av de ändringar som gäller bedömningen av kreditrisker. De reformer som gäller regelverket för marknadsrisker igen skulle inverka kraftigare på de amerikanska bankerna än på de europeiska. Det bedöms att de amerikanska bankernas annorlunda finansieringsstrukturer i kombination med att nuvarande krav är striktare än EU:s håller konsekvenserna för amerikanska banker på en relativt moderat nivå. Sålunda kan det på sätt och vis vara motiverat att invänta signaler från andra länder om genomförandet av regelverket för marknadsrisker, eftersom konkurrensen inom det aktuella riskområdet till sin karaktär är global till skillnad från kreditriskerna.

Enligt de stresstest som utförts av Europeiska bankmyndigheten och Europeiska centralbanken har de finska kreditinstituten en utmärkt kapacitet att klara också en starkt negativ utveckling i omvärlden redan med nuvarande kapitalbas.¹¹ Enligt Internationella valutafonden (IMF) har den finansiella sektorn i Finland en god kapitalbas, och verksamheten var lönsam när pandemin började. Även de politiska åtgärderna har stärkt banksektorns motståndskraft under pandemin. IMF har likväl nyligen lyft fram den finska finansiella sektorns storlek, koncentration och exponering för bostads- och affärsfastighetskrediter. Dessa omständigheter i kombination med ökningen i hushållens skuldsättning ökar enligt IMF behovet att stärka kreditinstitutens kapitalbas.¹²

Om kapitaltäckningskravens och kapitalgolvet inverkan på produktionen

¹¹ Finansinspektionens pressmeddelande 10.7.2021: [Stresstestresultaten för europeiska banker: den finländska banksektorns kapitaltäckning skulle klara en kraftig konjunktmedgång i omvärlden.](#)

¹² Finlands Banks pressmeddelande 19.11.2021: [IMF:s kommentarer om Finlands ekonomi](#) Länkar till IMF:s utlåtande och ett sammandrag av det ingår i pressmeddelandet.

U 72/2021 rd

Det anses vanligen att en höjning av kapitaltäckningskraven direkt leder till högre kundpriser och striktare kreditgivningspolitik. Effekterna av höjda kapitaltäckningskrav på kreditgivningen innebär emellertid inte så entydigt en striktare kreditgivning.

Tillräckliga kapitalbaskrav och en bankreglering som allmänt taget är trovärdig gör kreditinstitutet till lockande investeringsobjekt för skuldplacering, vilket allmänt främjar tillgången på marknadsfinansiering. Detta stöder kreditgivningen. De finska och de övriga nordiska kreditinstitutet är i ett europeiskt perspektiv exceptionellt beroende av marknadsfinansiering.

Kreditinstitut som har en god kapitalbas har också kapacitet att ge krediter och möjliggöra flexibel låneskötsel vid lågkonjunkturer, vilket har bevisats i synnerhet i samband med coronapandemin, under vilken Europa har undvikit uppkomsten av en stor bankkris tack vare omfattande offentliga stödåtgärder, stimulerande finanspolitik och de säkerhetsnät som bankregleringen skapar. En solvent banksektor är sålunda i en krissituation inte lika utsatt om lånevillkoren blir strängare som en banksektor med en svagare kapitaltäckningskvot. Enligt material som producerats av Europeiska centralbanken innebär en höjning av kapitaltäckningskvoten med en procentenhet att sannolikheten för att lånevillkoren skärps på tre års sikt sjunker med 14 procent.

Kapitaltäckningsmålen för kreditinstitut beror förutom på de kapitaltäckningskrav som baserar sig på lagstiftning och myndighetsbeslut även på kreditvärderarnas och investerarnas krav, som kan vara strängare än de bindande kapitaltäckningskraven. Ett starkt kapitaltäckningsläge i förhållande till de bindande myndighetskraven och en hög absolut nivå på kapitaltäckningen syns i allmänhet som lägre kostnader för den finansiering som genomförs med hjälp av skuldinstrument. Ur de finska kreditinstitutens synvinkel är det centrala elementet marknadsfinansieringens pris, eftersom de finska kreditinstitutet i ett europeiskt perspektiv är exceptionellt beroende av marknadsfinansiering.

Bankernas beredskap och förmåga att i sin prissättning och sina kriterier för beviljande av kredit beakta de riskvikter som sammanhänger med en enskild kredit beror på vilka metoder för hantering av balansräkningen som kreditinstitutet har tillgång till: något förenklat kan man säga att de större kreditinstitutet med mera utvecklade metoder för hantering av balansräkningen kan ha kapacitet att beräkna kraven på kapitalavkastning till och med för enskilda krediter medan de mindre kreditinstitutet bedömer kraven på kapitalavkastning närmast på ett övergripande plan. Inverkan av bankkonkurrensen på prissättningen av krediter är en betydande aspekt, eftersom konkurrenssituationen begränsar i vilken grad bankerna kan överföra de kostnader som höjda kapitalkrav innebär på kundpriserna.

Effekterna av en höjning av kapitalkraven på bankernas finansieringskostnader och i slutändan på omfattningen av kreditgivningen och priset på krediterna är svåra att uppskatta, eftersom bankerna har tillgång till olika sätt att anpassa sig till högre kapitalkrav. De höjda kraven kan uppfyllas antingen genom att skaffa nytt eget kapital av investerare eller samla eget kapital genom att minska vinstutdelningen eller förbättra lönsamheten exempelvis genom kostnadsanpassningar. Bankerna kan också minska sina riskvägda tillgångar, och i en del fall kan det vara möjligt att värdepapperisera tillgångar i balansräkningen. Solventa banker har möjlighet att svara på de höjda kraven också genom att minska sina extra kapitalbuffertar. De ökande kraven kan också leda till att regleringen kringgås, varvid så små skillnader mellan medlemsländerna som möjligt i hur reformerna genomförs minskar hotet om regelarbitrage. De ökande kapitaltäckningskraven kan också styra kreditgivningen till andra finansskällor utanför banksektorn, det vill säga till den så kallade skuggbanksektorn. Det kan också hända att bankerna förbereder sig för att inrätta kreditfonder till exempel i samarbete med institutionella investerare. I en del EU-länder syns tecken på en sådan utveckling till exempel när det gäller bostadskrediter.

Effekterna av kapitalgolvet på kreditgivningen är mycket bankspecifika. Det finns skäl att understryka att kapitalgolvet inte beräknas för enskilda krediter eller skilt för de olika kreditgivningssektorerna, utan för bankens samtliga riskvägda tillgångar. Hur kreditinstituten fördelar effekterna av kapitalgolvet i sin kreditgivningspolitik och kundprissättning varierar. Kapitalgolvet är inte nödvändigtvis effektivt ens för alla finska kreditinstitut som använder interna riskmodeller till exempel på grund av myndigheternas krav på ändringar i riskmodellerna vilka har lett till högre riskvikter. Enligt såväl myndigheternas som banksektorns bedömningar skulle kapitalgolvet bland de olika sektorerna påverka bostadskredits- och företagskreditportföljerna mest. Höjningen av riskvikterna kan sänka kreditinstitutens benägenhet att bevilja bostads- och företagskrediter. Om så blir fallet måste kreditinstituten hitta ersättande affärsverksamhet. Eftersom bostads och företagskrediter hör till den nordiska banksektorns centrala affärsområden är en sådan effekt inte särskilt sannolik, utan effekterna kommer sannolikt att gälla prissättningen, närmare bestämt kundpriserna, eller åtgärder avsedda att höja lönsamheten.

De föreslagna ändringarna leder till att riskvikterna för bostadskrediter vid låga belåningsgrader sjunker när standardmetoden för kreditrisken används. För närvarande jämförs de så kallade husbolagslånen vanligen med bostadskrediter. På husbolagslån tillämpas dessutom den särskilda lättnadskoefficient som är avsedd för sm-företag (0,7619; för fordringar på över 2,5 miljoner euro 0,85). Tillämpningen av lättnadskoefficienten för sm-företag tillsammans med sjunkande riskvikter för bostadskrediter kan leda till att särskilt de kreditinstitut som använder standardmetoden för kreditrisken börjar rikta in sin bostadskreditgivning mera på husbolagslån än på personliga bostadskrediter.

Enligt en analys som Finlands Bank utförde 2015 skulle en höjning av kärnkaptalkravet med 4,5 procentenheter leda till en 0,06 procentenheter högre marginal på bostadskrediter med låg risk. När det gäller företagskrediter med högre risk skulle höjningen av marginalen begränsa sig till maximalt lite över 0,6 procentenheter. Om höjningen skulle göras i riskvikterna, skulle en höjning på 15 procentenheter leda till en höjning av marginalen på 0,2 procentenheter när de underliggande antagandena hålls oförändrade.¹³ I beräkningen beaktas inte andra likvärdiga metoder med vilka bankerna kan reagera på de ändrade kraven.

I en utredning om införandet av ett buffertkrav (en s.k. systembuffert) som fastställs utifrån finanssystemets strukturella egenskaper bedömdes att en höjning av kapitaltäckningskravet för de finska bankerna med en procentenhet skulle höja krediträntorna med fem räntepunkter (+ 0,05 %) medan en höjning med tre procentenheter på motsvarande sätt skulle höja krediträntorna med 15 räntepunkter (+ 0,15 %).

Totalekonomiska konsekvenser

Kommissionen har i sitt förslag bedömt den föreslagna lagstiftningens inverkan på de kommande utvecklingsvägarna för EU:s bruttonationalprodukt. I detta syfte har kommissionen jämfört två olika genomförandesätt. Det första är det som kommissionen föreslår, där det ingår element som lindrar höjningen av kapitalkraven. Det andra är ett alternativt genomförandesätt som följer en mera rätlinjig verkställighet av Basel III-standarderna utan de föreslagna undantagen och lättnaderna.

Enligt forskningslitteraturen realiserar de positiva effekter som kapitaltäckningskraven för med sig i allmänhet på lång sikt. I en studie av effekterna på kort sikt kan man däremot sannolikt

¹³ [Sääntelyn kiristämisellä vain pieni vaikutus lainamarginaaleihin](#). Euro & talous 2/2015 (Finlands Banks publikation).

observera också negativa följder för den ekonomiska tillväxten av att kapitaltäckningskraven höjs. Dessa kan bestå av kostnader som uppstår till exempel när bankerna anpassar sina balansräkningar, sin kreditgivningspolitik och sin prissättning efter det nya regelverket. De ändringar som kommissionen föreslår bedöms tack vare övergångsarrangemangen på kort sikt bromsa BNP-tillväxten endast måttligt. Enligt den bedömning som ingår i kommissionens förslag minskar den föreslagna lagstiftningen ökningen i BNP med högst 0,05 procentenheter efter övergångstiden. De negativa verkningarna på kort sikt bedöms bli betydligt mindre än vid ett rätlinjigare genomförande av Basel-standarderna, som skulle bromsa BNP-tillväxten med 0,13 procentenheter.

Av de olika sätten att genomföra reformen blir nyttan på längre sikt störst vid det rätlinjigare genomförandet av Basel-standarderna. De simulerade kommande tillväxtvägarna för BNP vid detta genomförande skulle stiga till en europeiska nästan 0,12 procentenheter högre nivå.¹⁴ Kommissionen har i sin konsekvensbedömning inte beräknat de långsiktiga kumulativa effekterna av det föreslagna genomförandet, men genom att utnyttja ECB:s bedömning kan man dra slutsatsen att nyttan kommer att ligga nära 0,05 procentenheter.

De negativa effekterna av de höjda kapitaltäckningskraven sammanhänger med att kreditinstituten kan höja de kundpriser som tas ut för krediter eller skärpa sin kreditgivningspolitik. De positiva effekterna av de höjda kapitaltäckningskraven igen uppkommer av att det är mindre sannolikt att banker med stark kapitaltäckning skär ner sin kreditgivning vid lågkonjunkturer än att banker med ett svagare kapitaltäckningsläge gör det. Sannolikheten för en kreditkris minskar härvid när bankerna kan fortsätta sin kreditgivning och bevilja flexibla lösningar för kreditkötseln under svagare ekonomiska cykler och samtidigt jämna ut konjunkturväxlingarna. Enligt kommissionens bedömning skulle det föreslagna sättet att genomföra reformen på längre sikt förbättra BNP-tillväxten under lågkonjunkturer med över 0,04 procentenheter jämfört med nuläget tack vare att den finansiella sektorn kommer att klara ekonomiska chocker bättre. Nyttan blir likvärdig under en tredjedel jämfört med ett rätlinjigare genomförande av Basel-standarderna, varvid ekonomin skulle återhämta sig och nå en nästan 0,12 procentenheter högre nivå på BNP-tillväxten samt överskrida nyttan vid det föreslagna genomförandet ca 4,5 år tidigare.

Utifrån kommissionens konsekvensbedömning minskar det föreslagna genomförandesättet de kortsiktiga negativa effekterna i stället för att optimera den nytta som uppnås på längre sikt. ECB:s konsekvensbedömningar ligger i linje med kommissionens konsekvensbedömning, där de undantag som används för att neutralisera de stigande kapitalkraven minskar den långsiktiga nyttan ur nationalekonomisk synvinkel.

Allmänt taget är konsekvensbedömningarna närmast vägledande. Kommissionen har inte utarbetat någon omfattande analys som beaktar alla särdrag samt skillnader mellan medlemsländer. Det är inte klart hur mycket kommissionens konsekvensbedömning över- eller underskattar förslagets konsekvenser. Konsekvenserna varierar från bank till bank beroende på verksamhetens karaktär. Dessutom bör man inte utesluta möjligheten att konsekvenserna av förslaget med beaktande av alla lättnader kan bli betydligt mindre än uppskattat särskilt för de banker vars verksamhet de EU-specifika undantagen i regleringen riktar sig till. I EU-området har skuldsättningen, särskilt hushållens, företagens och staternas, vuxit betydligt till följd av coronakrisen. De växande skuldbördorna gör hushållen allt mera beroende av extern finansiering och ökar sårbarheten för nya bankkriser.

¹⁴ Diagram 4, https://www.ecb.europa.eu/pub/financial-stability/macprudential-bulletin/html/ecb.mpbu202107_1~3292170452.en.html#toc5

Konsekvenser av kapitaltäckningsbehandlingen av de operativa riskerna

Ett genomförande enligt kommissionens förslag skulle minska bankernas incitiv att hantera de operativa riskerna preventivt samt deras benägenhet att reagera när operativa risker och bötespåföljder realiserar. Genom reformen upphör överträdelser och bötesstraff som exempelvis faller under GDPR-, AML-, MiFID-, PRIIPS- och MAR-regleringen att påverka den allmänna riskhanteringen via kapitaltäckningsregelverket. Reglerna för operativa risker är näst efter reglerna för kreditrisker det mest betydande delområdet av kapitaltäckningsreglerna där de utgör ca 10 procent av kapitalkraven för EU:s banker, varför reformen i betydande grad formar kapitaltäckningsregelverket i riktning mot kortsiktig kapitalavkastning. Dessutom pekar den allmänna trenden för hur de operativa riskerna utvecklas inte nedåt, utan de operativa riskerna väntas allmänt växa särskilt vad gäller cybersäkerheten och informationssäkerheten.

Konsekvenser av kapitalkravsbehandlingen av kreditvärdighetsjusteringsrisken

Vad gäller kreditvärdighetsjusteringsrisken (CVA) lindrar bevarandet av de nuvarande undantagen från Basel-standarderna höjningen av kapitaltäckningskraven i största delen av medlemsländerna jämfört med den situation som uppstår om undantagen avskaffas. Vad Finland beträffar har Europeiska banktillsynsmyndigheten bedömt att de riskvägda tillgångar som ingår i CVA-risken skulle sjunka vare sig undantagsreglerna bevaras eller avskaffas. Allmänt skulle ett avskaffande av undantagsreglerna i EU-området leda till betydande höjningar av kapitaltäckningskraven. Ett avskaffande av undantagsreglerna skulle i Spanien leda till en ökning av de riskvägda tillgångar som ingår i CVA-riskerna med över 1500 % och i Italien till en ökning med nästan 1000 %.¹⁵ Enligt kommissionens konsekvensbedömning höjer ändringarna i CVA-riskramen med beaktande av undantagsbestämmelserna kapitaltäckningskraven med i genomsnitt 0,5 %, vilket är betydligt mindre än om dessa undantag avskaffas, i vilket fall effekten skulle bli en höjning av kapitalkraven på ca 2,1 %.

Konsekvenser för myndigheterna och statsfinanserna

De ändringar som anknyter till regleringen av kreditinstituten inverkar allmänt på Finansinspektionens verksamhet. Konsekvenserna har samband med de ändringar i verksamhets sättet som görs i samband med att regleringen träder i kraft, vilket kan orsaka ett ökat resursbehov eller en omfördelning av befintliga resurser.

Eftersom kostnaderna för Finansinspektionens verksamhet täcks dels med medel som samlas in i form av tillsyns- och åtgärdsavgifter som tas ut av de övervakade dels av Finlands Bank, får ett ökat resursbehov hos Finansinspektionen inga direkta konsekvenser för statsfinanserna.

Konsekvenser av att ESG-risker beaktas

Kommissionen bedömer att de åtgärder som anknyter till hållbarhetsriskerna och syftar till en bättre hantering av dem, det vill säga skyldigheterna att informera om hållbarhetsrisker, beaktandet av hållbarhetsriskerna i tillsynsmyndighetens översyns- och utvärderingsprocess (SREP) och beaktandet av hållbarhetsriskerna i stresstesten, kommer att sporra till bättre hantering av ESG-riskerna. Åtgärderna skulle enligt bedömningen orsaka en del kostnader för kreditinstituten och tillsynsmyndigheterna, eftersom riskhanteringssystemen och riskhanteringsprocesserna

¹⁵ European Banking Authority; [Basel III reforms: Impact study and key recommendations. Macroeconomic assessment, credit valuation adjustment and credit risk](#) (4.12.2019), s. 70.

samt insamlandet av information måste anpassas. Kommissionen bedömer att de förslag som rör hållbarhetsrisker kommer att få konsekvenser som främjar hållbarhetsmålen.

6 Förslagets förhållande till grundlagen och till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna

En bestämmelse i grundlagen som är betydelsefull med tanke på regleringen om kapitalkrav och minimikrav rörande kapitalbasen och kvalificerade skulder är 18 § 1 mom. enligt vilket var och en har rätt att skaffa sig sin försörjning genom näring som han eller hon valt fritt. De buffertkrav och de minimikrav som ställs på kreditinstitut innebär i sig ett ingrepp i näringsfriheten genom att av angivna aktörer kräva efterlevnad av krav som rör ekonomisk ställning.

I samband med kreditinstitutsverksamhet är begränsningar av näringsfriheten, såsom skäliga kapitalkrav, som är godtagbara med tanke på systemet med de grundläggande rättigheterna, motiverade för att trygga finansmarknadens stabilitet. Dessutom talar skäl som anknuter till skyddet av klienterna för regleringen (GrUU 43/2004 rd) med beaktande av kreditinstitutsens höga hävstångsgrad.

Bestämmelserna gäller kreditinstitutsverksamhet som utgör en avgränsad bransch. Dessutom har kreditinstitut, som bedriver in- och utlåningsverksamhet, särskild betydelse för sina kunders ekonomiska intressen. Därför överensstämmer syftena med de bestämmelser som nu föreslås de principer som anges i grundlagsutskottets utlåtanden om näringsfriheten (GrUU 28/2000 rd, GrUU 28/2001 rd, GrUU 53/2001 rd, GrUU 19/2002 rd och GrUU 17/2004 rd).

Ändringarna i tillsynsmyndigheternas befogenheter kan anses betydelsefulla med hänsyn till 2 § i grundlagen som kräver att en myndighets maktutövning ska grunda sig på reglering på lagnivå. I grundlagsutskottets utlåtandep Praxis har myndighetstillsyn ansetts vara nödvändig för kreditinstitutsverksamheten eftersom den innebär att medel tas emot från allmänheten i stor skala. För myndighetstillsyn talar grunder som handlar om att garantera stabiliteten på den finansiella marknaden och skydda kunderna (GrUU 24/2002 rd, s. 2, GrUU 16/2003 rd, s. 2 och GrUU 43/2004 rd, s. 2). Grundlagsutskottet har i sin Praxis betonat de laggrundade förutsättningarna för att myndigheterna ska kunna utöva sina befogenheter samt styrningen av myndigheternas prövningsrätt (GrUU 43/2004 rd, s. 2).

Genom de ändringar som föreslås i artikel 4 i kreditinstitutsdirektivet krävs att medlemsstaterna genom olika åtgärder säkerställer att tillsynsmyndigheten för kreditinstitut är oberoende. En av de åtgärder som föreslås är karenstider för tjänstemän vid tillsynsmyndigheten i vissa fall. Fastställandet av en karenstid innebär en begränsning i den rätt som tjänstemannen enligt 18 § 1 mom. i grundlagen har att skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt fritt. Begränsningarna ska sålunda uppfylla proportionalitetskravet (GrUU 10/2016 rd). Genom karensförfarandet skyddar man det allmänna intresset och strävar efter att öka förtroendet för tillsynsmyndighetens opartiskhet, vilket är ett centralt element i den goda förvaltning som tryggas enligt 21 § i grundlagen. Genom regleringen strävar man också efter att förebygga korruption i övergångssituationer. På motsvarande grunder har grundlagsutskottet i sitt utlåtande GrUU 35/2016 rd ansett att en tolv månader lång karenstid är godtagbar förutsatt att regleringen också uppfyller kravet på exakt avgränsning och tydlighet. Vid lagstiftningsförhandlingarna bör man se till att bestämmelserna i kreditinstitutsdirektivet är harmoniserade på så sätt att de kan genomföras nationellt med beaktande av nationella synpunkter som rör de grundläggande fri- och rättigheterna.

7 Ålands behörighet

Enligt 27 § i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) hör frågan till Ålands lagstiftningsbehörighet.

8 Behandling av förslaget i Europeiska unionens institutioner och de övriga medlemsstaternas ståndpunkter

Kommissionen lade fram sitt förslag för rådet i november 2021, och en grundlig behandling av förslaget i arbetsgrupper inom rådet inleddes i november 2021.

9 Nationell behandling av förslaget

Förslaget till direktiv och förordning och ett utkast till statsrådets skrivelse med anledning av dem har behandlats av sektionen för finansiella tjänster och kapitalrörelser (sektion 10) under kommittén för EU-ärenden i ett skriftligt förfarande 11–18 november 2021. Samtidigt har utkastet varit på remiss hos de viktigaste kreditinstitut som har verksamhet i Finland. Den utredning av statsrådet som ingår i statsrådets skrivelse har dessutom behandlats av EU-ministerutskottet den 3 december 2021.

10 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet stöder det mål att stärka banksektorns motståndskraft som ligger till grund för kommissionens förslag. Tidigare kriser har visat att banker med stark kapitalbas minskar konjunkturförstärkningen vid lågkonjunkturer och i krissituationer. De osäkra ekonomiska utsikterna och den ökade skuldsättning över hela världen bland hushåll och i vissa länder även företag understryker betydelsen av en god kapitaltäckning såväl inom den finska som den europeiska banksektorn. Minskningen av den osäkerhet som vidlåder kapitaltäckningsnyckeltalen förbättrar bankernas motståndskraft mot störningar och minskar sålunda behovet att tillämpa resolutionsförfaranden eller att tillgripa riskdelningsmekanismer med gemensamt ansvar som avtalats i bankunionen, såsom den gemensamma resolutionsfonden eller det kompletterande gemensamma beredskapsarrangemang som ingår i den europeiska stabilitetsmekanismen. Störningar inom banksektorn har en benägenhet att fortplanta sig över statsgränser och till och med globalt. Frågor som gäller den finansiella stabiliteten ska utöver den nationella nivån granskas också i ett bredare europeiskt perspektiv som kan påverkas genom den aktuella regleringen.

Statsrådet anser att den finansiella stabiliteten och främjandet av ekonomisk tillväxt inte ska ses som sinsemellan motstridiga mål: bara en stabil banksektor kan stödja ekonomin också vid ekonomisk nedgång och lågkonjunktur. Statsrådet förhåller sig i princip positivt till övergångstiderna i föreslaget, vilka gör det möjligt att genomföra de föreslagna ändringarna på lång sikt på ett sådant sätt att negativa ekonomiska konsekvenser på kort sikt kan undvikas.

Statsrådet förordar att Basel III-standarderna genomförs omsorgsfullt i EU. Att internationella standarder sätts i kraft är viktigt med hänsyn till Finlands och i ett större perspektiv också EU:s finansiella stabilitet och bankernas jämlika konkurrensbetingelser, eftersom bankverksamhetens internationella karaktär och internationella kopplingar har blivit ännu viktigare än tidigare. Betydande avvikelser från Basel III-standarderna i den europeiska lagstiftningen kan sporra också andra territoriella jurisdiktionsområden att lätta på sin reglering, vilket kan leda till att hoten mot den finansiella stabiliteten tilltar globalt.

I kommissionens förslag ingår många undantag, övergångstider och översynsklausuler av olika slag, vilket gör det mycket svårt att bedöma de sammanlagda konsekvenserna av förslaget. Statsrådet påpekar att resultatet och konsekvenserna kan bli oändamålsenliga. Statsrådet förhåller

sig kritiskt till omfattningen av de befogenheter att utfärda delegerade akter som tilldelas kommissionen.

Enligt statsrådet är kommissionens förslag att införa ett kapitalgolv som används vid beräkningen av samtliga kapitalkrav viktigt. Kapitalgolvet minskar på ett väsentligt sätt de osäkerhetsfaktorer som är förknippade med interna riskmodeller. Den föreslagna regleringen gör bankernas kapitaltäckningsnyckeltal och kapitaltäckningskrav mera jämförbara och tillförlitliga såväl på EU:s inre marknad som på global nivå. Detta är särskilt viktigt på den nordiska bankmarknaden där tillsynen fortfarande är delad mellan bankunionen och de medlemsstater som inte hör till den. Statsrådet anser kommissionens förslag välkommet också därför att miniminivån på riskvikterna, som tack vare kapitalgolvet kommer att ligga till grund för bestämningen av kapitaltäckningskraven, i fortsättningen kommer att fastställas tydligare i lagstiftningen.

Statsrådet anser förslaget om att tillämpa kapitalgolvet på gruppnivå i princip är motiverat. När det gäller tillämpningsnivån måste hänsyn tas till att kapitalgolvet inte får orsaka oändamålsenliga höjningar av kapitalkraven för de för den finska banksektorn så typiska fristående hypoteksbanker som fungerar som medelsanskaffningsenheter för en koncern eller grupp.

Statsrådet förhåller sig positivt till de föreslagna undantagen genom vilka man på företags- och bostadskrediter med låg risk i banker som använder interna riskmodeller under en övergångstid kan använda en lägre nivå för kapitalgolvet. Statsrådet understryker likväl deras karaktär av kompromisser och tillfälliga lösningar i den helhet som nu föreslås. Samtidigt är det viktigt att under en övergångstid följa och främja utvecklingen av de marknadsstrukturer som sammanhänger med företagskreditgivningen. Den finansiella sektorn spelar en betydande roll i tryggheten av den ekonomiska tillväxten i Finland. Statsrådet anser det viktigt att man i undantagsbestämmelserna om bostadskrediter beaktar förhållandet mellan värdena på krediten och säkerheten. Statsrådet stöder i princip de föreslagna översynsklausulerna när det gäller bostads- och företagskreditgivningen. Vid översynen av regleringen ska man särskilt noga bedöma om riskerna på andra delområden av banksektorn täckts på behörigt sätt. Beaktandet av riskerna bör inte försvagas.

När det gäller krediter till bostadsaktiebolag (s.k. husbolagslån) anser statsrådet det viktigt att det nationella systemet med bostadsaktiebolag beaktas i kapitaltäckningsregleringen på ett ändamålsenligt sätt. Husbolagslån ska i fråga om kapitaltäckningskraven i första hand jämföras med bostadskrediter på motsvarande sätt som enligt gällande lagstiftning. Statsrådet noterar dock att de föreslagna ändringarna i standardmetoden för kreditrisker innebär en fördelaktigare riskvikt för bostadskrediter med låg belåningsgrad, varför tillämpning av den lättnadskoefficient som är riktad till sm-företag kan leda till oändamålsenligt låga riskvikter för husbolagslån – särskilt om bostadsaktiebolagets ägarbas inte är tillräckligt spridd.

Statsrådet anser det befogat att minska undantagen från Basel-standarderna gällande kreditvärderingsjusteringsrisken och att man i de fortsatta förhandlingarna bör se till att riskerna beaktas på behörigt sätt i kapitaltäckningskraven. Dessutom är det viktigt att förlusthistoriken för de operativa riskerna beaktas på ett ändamålsenligt sätt när kapitaltäckningskravet bestäms.

Statsrådet understöder en utveckling av hanteringen av hållbarhetsriskerna inom ramen för den kvalitativa riskhanteringen. Statsrådet anser det viktigt att hållbarhetsriskerna beaktas i regleringen så att de tillförlitligt avspeglar de ekonomiska risker som kreditinstituten ska bära. Statsrådet anser det likväl problematiskt med hänsyn till lagstiftningen och myndighetstillsynen att det enligt kommissionens lagstiftningsförslag som måttstock för hanteringen av hållbarhetsrisker används allmänare hållbarhetsrelaterade politiskmål. Enligt statsrådet bör hanteringen av

U 72/2021 rd

hållbarhetsrisker i första hand kopplas till de etablerade delområdena inom riskhanteringen, såsom den kvalitativa kreditrisken, koncentrationsriskerna och den operativa risken.

Statsrådet menar att förslagen att effektivisera övervakningen av tredjelandsfilialer i EES-länder motiverade, eftersom också aktörer i tredjeländer kan utöva betydande gränsöverskridande påverkan på den europeiska finansiella sektorn.

Statsrådet anser att de preciseringar av resolutionslagstiftningen för kreditinstitut och värdepappersföretag som ingår i kommissionens förslag är befogade. Statsrådet anser också att preciseringen av den regleringen som gäller återkallande av bankers verksamhetstillstånd är viktig för att säkerställa att livsodugliga bankers verksamhet avslutas.