

U 9/2025 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 575/2013 om tillsynskrav för kreditinstitut vad gäller krav för transaktioner för värdepappersfinansiering enligt den stabila nettofinansieringskvoten (*ändring av NSFR-kravet*)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 31 mars 2025 till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 575/2013 om tillsynskrav för kreditinstitut vad gäller krav för transaktioner för värdepappersfinansiering enligt den stabila nettofinansieringskvoten samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 16 april 2025

Näringsminister Wille Rydman

Konsultativ tjänsteman Matti Sillanmäki

**FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM
ÄNDRING AV FÖRORDNING (EU) NR 575/2013 OM TILLSYNSKRAV FÖR
KREDITINSTITUT VAD GÄLLER KRAV FÖR TRANSAKTIONER FÖR
VÄRDEPAPPERSFINANSIERING ENLIGT DEN STABILA
NETTOFINANSIERINGSKVOTEN**

1 Allmänt

Europeiska kommissionen antog den 31 mars 2025 ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 575/2013 om tillsynskrav för kreditinstitut vad gäller krav för transaktioner för värdepappersfinansiering enligt den stabila nettofinansieringskvoten¹.

Lagstiftningsförslaget har sänts till Europaparlamentet och rådet för behandling i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Behandlingen av förslaget i rådet har just inletts.

Den förslagna rättsakten träder i kraft dagen efter det att den har offentliggjorts i Europeiska unionens officiella tidning och den ska tillämpas från och med den 29 juni 2025.

2 Förslagets bakgrund och syfte

Till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av förordning (EU) nr 648/2012 (nedan EU:s tillsynsförordning) har genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/876 fogats de nuvarande bestämmelserna om kravet på stabil nettofinansieringskvot (*Net Stable Funding Ratio*-kravet, nedan *NSFR*-kravet), som har tillämpats från och med den 28 juni 2021. NSFR-kravet baserar sig på standarder som har antagits av Baselkommittén för banktillsyn och det definieras på det sätt som anges närmare i del sex avdelning IV i EU:s tillsynsförordning som förhållandet mellan beloppet av kreditinstitutets tillgängliga stabila finansiering och det belopp av stabil finansiering som krävs på ett års sikt. Detta relationstal ska vara över 100 procent. Beloppet av tillgänglig stabil finansiering beräknas genom multiplikation av institutets skulder och kapitalbas med de faktorer som angetts för respektive instrumentet och som beskriver instrumentens stabilitet och tillförlitlighet, med beaktande av NSFR-kravet på ett års sikt. På motsvarande sätt beräknas den krävda stabila finansieringen genom multiplikation av institutets tillgångar och poster utanför balansräkningen med de faktorer som angetts för dem som beskriver deras likviditetsegenskaper och återstående löptider. Syfte med bestämmelserna är att förhindra en alltför stor löptidsobalans mellan tillgångar och skulder och en alltför stor tillit till kortfristig finansiering och sålunda undvika därav föranledda risker för kreditinstituten och den finansiella stabiliteten. Genom att förutsätta tillräckligt stabil finansiering på ett års sikt, kompletterar NSFR-kravet på ett betydande sätt likviditetstäckningskvoten (*Liquidity Coverage*

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=CELEX:52025PC0146&qid=1743598087514>

Ratio), som i sin tur säkerställer att institutet har tillräckligt med likvida tillgångar för att täcka likviditetsbehoven på kort sikt (30 dagar) även i allvarliga stressituationer.

I Baselstandarderna är behandlingen av transaktioner för värdepappersfinansiering och transaktioner utan säkerhet med finansiella kunder med en återstående löptid på mindre än sex månader asymmetrisk vid beräkning av NSFR-kravet. Kortfristig finansiering från finansiella kunder får inte hänföras till kreditinstitutets tillgängliga stabila finansiering, dvs. på dessa instrument tillämpas faktorn 0. På utlåning via sådana instrument tillämpas däremot en faktor på 10 procent vid beräkning av kravet på stabil finansiering, om som säkerhet används likvida tillgångar av hög kvalitet (s.k. *High Quality Liquid Assets*- dvs. *HQLA-tillgångar*), och i annat fall en faktor på 15 procent. Sådan utlåning anses alltså delvis utgöra en långsiktig exponering ur kreditinstitutets synvinkel, med beaktande av att avtalen ofta förlängs i samband med att de förfaller (*roll-over*). Syftet med den asymmetriska och konservativa behandling av dessa instrument vid beräkning av NSFR-kravet är att förhindra omfattande kopplingar mellan finansiella aktörer vid kortfristig finansiering och deras smittoeffekter i eventuella krissituationer.

Enligt artikel 4.1 139 i EU:s tillsynsförordning avses med transaktion för värdepappersfinansiering repa, värdepappers- eller råvarulån eller marginalutlåningstransaktion. Centrala transaktioner för värdepappersfinansiering är repa och omvänd repa (s.k. *repurchase* / *reverse repurchase* dvs. *repo* / *reverse repo-avtal*), där ett värdepapper säljs och säljaren samtidigt förbinder sig att köpa tillbaka värdepapperet vid en överenskommen tidpunkt till ett på förhand fastställt pris. I själva verket är det då fråga om ett slags lån med säkerhet, där den ursprungliga säljaren är låntagare och köparen långivare. Repomarknaden spelar en betydande roll för att hela finansmarknaden ska fungera effektivt och som förmedlande kanal för penningpolitiken. Dylika transaktioner är centrala för finansmarknadsaktörerna å en sidan med tanke på likviditetsförvaltningen och mera allmänt för att skaffa kortfristig finansiering. Å andra sidan erbjuder de den som tillhandahåller finansiering ett placeringsobjekt med låg risk och god likviditet. När repomarknaden fungerar som den ska, kan värdepapper i likviditetspoolen snabbt och kostnadseffektivt omvandlas till kontanta medel. Marknadsgaranter (*market maker*) utnyttjar avtalen för att förvalta den värdepappersportfölj som behövs i verksamheten. Bestämmelserna om transaktioner inverkar också på verksamheten, likviditeten och prisbildningseffektiviteten på marknaden för de värdepapper som används som säkerhet för avtalen. Som säkerheter används i huvudsak statsobligationer, men även andra värdepapper kan användas, såsom företagsobligationer. Vid sidan av transaktioner för värdepappersfinansiering kan även transaktioner utan säkerhet genomföras, varvid utlåningen bygger enbart på motpartens kreditvärdighet. Transaktioner utan säkerhet har dock haft tämligen liten betydelse efter finanskrisen.

I bestämmelserna om NSFR-kravet i EU:s tillsynsförordning intogs en övergångsperiod som pågår till och med den 28 juni 2025, under vilken man beslöt att tillfälligt tillämpa lägre faktorer än enligt Baselstandarderna på ovannämnda kortfristiga finansiella transaktioner med finansiella kunder vid beräkning av kravet på stabil finansiering. Syftet med övergångsmetoden var att se till att kreditinstitutet skulle ha tillräckligt med tid att anpassa sig till den konservativa och asymmetriska kalibreringen av instrument enligt Baselstandarderna vid beräkning av NSFR-kravet. I förordningens ingress framförs att behandling enligt Baselstandarderna kan påverka särskilt statsobligationers likviditet, eftersom institutet sannolikt minskar sina handelsvolymerna på repomarknaden. Detta kan också minska incitamenten att bedriva marknadsgarantfunktioner och uppmuntra institutet att till exempel sätta in mera kontanta medel i centralbankerna, vilket står i strid med kapitalmarknadsunionen mål. På medel från transaktioner för värdepappersfinansiering med finansiella kunder med en återstående löptid på mindre än sex månader och med säkerhet i tillgångar av hög kvalitet på nivå 1 tillämpas faktorn

0. Bestämmelser om tillgångar på nivå 1 finns i kommissionens delegerade förordning (EU) 2015/61, och till dem hänförs bland annat fordringar på medlemsstater och tredjeländer med högt kreditbetyg. På medel från andra transaktioner för värdepappersfinansiering med finansiella kunder med en återstående löptid på mindre än sex månader tillämpas en faktor på 5 procent och på medel från andra transaktioner (m.a.o. som saknar säkerhet) med finansiella kunder med en återstående löptid på mindre än sex månader tillämpas en faktor på 10 procent. NSFR-behandlingen av instrument enligt Baselstandarderna och EU:s tillsynsförordning presenteras på ett samlat sätt i tabell 1.

Faktor för den stabila finansiering som krävs för kortfristiga transaktioner med finansiella kunder	Baselstandard	Gällande EU-reglering
Värdepapper på nivå 1 som säkerhet	10 %	0 %
Andra värdepapper som säkerhet	15 %	5 %
Utan säkerhet	15 %	10 %

Tabell 1. Jämförelse mellan Baselstandarderna och den gällande EU-regleringen.

Enligt den gällande artikel 510.8 i EU:s tillsynsförordning stiger dessa faktorer vid utgången av övergångsperioden till den nivå som Baselstandarderna förutsätter, dvs. beroende på det aktuella instrumentet, till 10 eller 15 procent, om inga särskilda lagstiftningsåtgärder vidtas. Dock har vissa jurisdiktioner, såsom Förenta staterna, Förenade kungariket, Japan och Schweiz, redan tidigare beslutat att tillämpa lägre krav på den stabila finansieringen än de nuvarande i fråga om instrument med HQLA-tillgångar som säkerhet.

3 Förslagets huvudsakliga innehåll

Enligt kommissionens förslag ska artikel 510 i EU:s tillsynsförordning ändras så att den nuvarande behandlingen, som tillämpas tillfälligt, av transaktioner för värdepappersfinansiering och transaktioner utan säkerhet med finansiella kunder med en återstående löptid på mindre än sex månader vid beräkning av den stabila finansieringen enligt NSFR-kravet blir permanent. De faktorer som tillämpas under övergångsperioden och som beskrivs i avsnitt 2 fortsätter således att gälla och det stabila finansieringskravet fortsätter att beräknas på nuvarande sätt. Utan de föreslagna ändringar skulle de stabila finansieringsfaktorer som tillämpas på dessa transaktioner från och med den 29 juni 2025 stiga till 10 eller 15 procent beroende på det aktuella instrumentet i enlighet med gällande artikel 510.8 i EU:s tillsynsförordning.

Kommissionen föreslår dessutom att Europeiska bankmyndigheten ska senast den 31 januari 2029 och därefter vart femte år lämna in en rapport till kommissionen om hur lämplig NSFR-behandlingen av dessa instrument är. I rapporten ska bedömas bland annat effekterna på prisstrukturen för dessa transaktioner och marknadslikviditeten för de tillgångar som erhållits som säkerhet, särskilt stats- och företagsobligationer.

Den föreslagna förordningen ska tillämpas från och med den 29 juni 2025.

4 Förslagets rättsliga grund och förhållande till proportionalitets- och subsidiaritetsprincipen

Rättslig grund

Förslaget till förordning utgår från artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) som också utgör den rättsliga grunden för EU:s tillsynsförordning. Det är fråga om en ändring av EU:s tillsynsförordning med begränsat innehåll. Förslaget behandlas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet och beslut om godkännande fattas i rådet med kvalificerad majoritet. Statsrådet anser kommissionens förslag motiverat med hänsyn till den rättsliga grunden.

Subsidiaritetsprincipen

Enligt subsidiaritetsprincipen i artikel 5.3 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) får åtgärder på unionsnivå vidtas endast om medlemsstaterna inte i tillräcklig utsträckning på egen hand kan uppnå målen för den planerade åtgärden utan dessa, på grund av åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå.

Kommissionen anser att förslaget till förordning är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Eftersom syftet med den föreslagna åtgärden är att ändra gällande unionslagstiftning, bör den vidtas på unionsnivå i stället för genom separata nationella initiativ.

Statsrådet anser att förslaget till förordning är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Proportionalitetsprincipen

Enligt proportionalitetsprincipen i artikel 5.4 i EU-fördraget får unionens åtgärder till innehåll och form inte gå utöver vad som är nödvändigt för att nå målen i fördragen.

För proportionalitetsprincipens del hänvisar kommissionen till målen för förslaget och anser att förslagen inte ökar kreditinstitutens beroende av kortfristig finansiering alltför mycket och inte riskerna i anslutning till finansiella stabilitet. I sak är det fråga om att permanenta den övergångsmetod som tillämpas nu.

Statsrådet anser att förslagen är förenliga med proportionalitetsprincipen.

5 Förslagets konsekvenser

Konsekvenser för kreditinstituten och den finansiella marknaden

Kommissionen har inte gjort någon fullskalig bedömning av förslagets konsekvenser, eftersom det brådskar med att sätta den föreslagna förordningen i kraft. Däremot utarbetade kommissionens anställda ett arbetsdokument. Den centrala informationskällan för arbetsdokumentet var Europeiska värdepappers- och marknadsmyndighetens rapport som publicerades den 9 april 2024 och där man granskar marknaden för transaktioner för värdepappersfinansiering i EU utifrån uppgifter från hösten 2023² samt dessutom Europeiska centralbankens rapport om penningmarknaden från 2022³. Den genomsnittliga dagliga handelsvolymen för transaktioner för värdepappersfinansiering på penningmarknaden var 2022 cirka 700 miljarder euro och avtalskapitalet översteg 2000 miljarder euro. Till marknadens

² <https://www.esma.europa.eu/document/market-report-eu-securities-financing-transactions-markets-2024>

³ <https://www.ecb.europa.eu/pub/euromoneymarket/html/ecb.euromoneymarket202204.en.html>

särdrag hör att avtalen i regel har kort löptid, ofta över natten. De värdepapper som används som säkerhet är vanligtvis statsobligationer. Enligt uppgifter från 2023 var 87 procent av de använda säkerheterna statsskulder. Av de statsobligationer som användes som säkerhet hade 65 procent getts ut av EES-länder, 22 procent av Förenta staterna och 8 procent av Storbritannien. Marknaden i Europeiska unionen är också starkt centraliserad såväl på nivån för enskilda finansiella institut som geografiskt. I unionen är största delen av den verksamhet som det är fråga om koncentrerad till Frankrike, Tyskland, Italien och Irland (enligt uppgifter från 2023 mätt med kapitalbeloppet Frankrike cirka 55 procent och de nämnda länderna tillsammans cirka 75 procent). Marknaden är också starkt internationell, för mätt med avtalens kapitalbelopp var motparten i 59 procent av fallen en kund utanför EES-området, vanligtvis från Förenta staterna eller Storbritannien.

Enligt kommissionens förslag ska den nuvarande behandlingen av kortfristiga transaktioner utan säkerhet med finansiella kunder och transaktioner utan säkerhet fortsätta vid beräkning av den stabila finansieringen enligt NSFR-kravet. Utan de föreslagna lagstiftningsåtgärderna skulle det krav på stabil finansiering som ska tillämpas på dessa instrument skäras vid övergångsperiodens utgång den 28 juni 2025. Detta skulle öka beloppet av den stabila finansiering som krävs av dessa banker som är verksamma på transaktionsmarknaden och deras finansiella kostnader, vilket gör det mindre attraktivt att tillhandahålla instrument och höjer priserna på dem. Kommissionen anser att detta kan ha skadliga effekter för bankernas likviditetsförvaltning, aktiviteten på repomarknaden och aktiviteten på marknaden för värdepapper som används som säkerhet för dessa avtal. Likviditeten kan försämrats och skillnaden mellan köp- och säljanbud öka särskilt på marknaden för statsskulder, som utgör största delen av de använda säkerheterna. Effekterna skulle vara betydande särskilt för de stora medlemsländer som ger ut en stor mängd lån (särskilt Spanien, Italien, Frankrike, Tyskland). I sista hand kan följden vara att medlemsstaternas finansiella kostnader stiger, samtidigt som centralbankerna krymper sina egna värdepappersportföljer och medlemsstaternas finansieringsbehov ökar bland annat i anslutning till försvarsinvesteringar.

Europiska bankmyndigheten har i sin rapport om vissa element i anslutning till kravet på stabil finansiering konstaterat att effekterna av högre faktorer på den stabila finansiering som krävs av bankerna i praktiken skulle vara små, och ur denna synvinkel finns det inget hinder för att övergå till en behandling enligt Baselstandarderna när övergångsbehandlingen upphör. Kommissionen konstaterar å sin sida att Europeiska bankmyndigheten analys beaktar inte andra effekter än de som gäller kravet på stabil finansiering, till exempel strukturella effekter på anknutna marknader. Kommissionen anser att de nuvarande RSF (*Required Stable Funding*)-faktorerna som tillämpas under övergångsfasen har visat sig vara tillsynsmässigt sunda och verkar inte ha gett upphov till några problem med den finansiella stabiliteten. Av denna orsak anser kommissionen att de negativa följder för de europeiska bankerna och marknaden som beskrivs ovan inte kan motiveras med positiva effekter för den finansiella stabiliteten. Enligt kommissionen är problemen i anslutning till aktiviteten på repomarknaden och statsskuldsmarknaden större än problemen med den finansiella stabiliteten och tillsynsproblemen.

De effekter som beskrivs ovan är dock svåra att exakt kvantifiera i praktiken. På hela banksektorns nivå är effekterna på den stabila finansieringen enligt NSFR-kravet enligt kommissionens bedömningar som mest cirka 300 miljarder euro. De genomsnittliga NSFR-nyckeltalet för de banker som står under Europeiska centralbankens tillsyn har de senaste åren varierat mellan 125 och 130 procent, och för LSI-bankernas del mellan 130 och 135 procent. På hela banksektorns nivå ligger NSFR-buffertarna således på en stark nivå, även om situationen för enskilda banker kan variera avsevärt. Det är dock svårt att uppskatta på förhand vilka åtgärder kreditinstituten vidtar som reaktion på det skärpta kravet på stabil finansiering.

Bankerna kan, om de har möjlighet, utnyttja sina befintliga NSFR-buffertar, minska sin aktivitet på marknaden för dessa finansiella instrument eller försöka överföra effekterna på kunderna i form av högre priser på instrumenten. Dessa alternativa åtgärder utesluter inte heller varandra. Utgångspunkten för kommissionens förslag kan i vilket fall som helst anses vara att man inte vill riskera att de oönskade marknadseffekter som beskrivs ovan ska realiseras.

Genom kommissionens förslag försöker man dessutom säkerställa lika villkor för europeiska banker och banker från andra länder. Andra jurisdiktioner (bl.a. Förenta staterna, Storbritannien, Japan och Schweiz) har redan stannat för en lösning som motsvarar kommissionens förslag, och därför behöver EU agera på samma sätt. Marknaden för transaktioner för värdepappersfinansiering är en synnerligen internationell och konkurrensutsatt marknad, som baserar sig på transaktioner med hög volym och låg marginal. Därför anser kommissionen att om den konservativa behandlingen enligt Baselstandarderna tillämpas endast på europeiska banker på marknaden för transaktioner för värdepappersfinansiering skulle det snedvrida de lika villkoren och missgynna europeiska banker jämfört med banker från tredjeländer. Marknadens tyngdpunkt kan sålunda i högre grad än nu förskjutas till tredjeländer.

Kommissionen finner det dessutom viktigt att den nuvarande behandlingen fortsätter även i fråga om transaktioner med säkerhet i andra tillgångar än likvida tillgångar av hög kvalitet på nivå 1, eller som är utan säkerhet. På så vis kan man säkerställa att mångsidiga värdepapper används som säkerhet för avtalen och minska beroendet av statsobligationer. Dessutom anser kommissionen att transaktioner utan säkerhet spelar en viktig kompletterande roll för att kanalisera likviditeten inom det finansiella systemet, trots att deras relativa andel är liten.

Konsekvenser för myndigheterna

Lagstiftningsförslaget har inga direkta konsekvenser för myndigheterna, eftersom kravet på stabil finansiering förblir oförändrat.

Konsekvenser för lagstiftningen

Det krävs inga ändringar i den nationella lagstiftningen för att beakta den föreslagna regleringen, eftersom det föreskrivs om kravet på stabil nettofinansiering i EU:s tillsynsförordning.

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

Statsrådet anser inte att förslagen strider mot Finlands grundlag eller de konventioner om grundläggande och mänskliga rättigheter som är förpliktande för Finland. Förslaget uppskattas inte ha några direkta konsekvenser för tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

7 Ålands behörighet

Frågan hör till rikets lagstiftningsbehörighet med stöd av 27 § i självstyrelselagen för Åland (1144/1991).

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

Ansvarigt utskott för lagstiftningsförslaget i Europaparlamentet är utskottet för ekonomi och valutafrågor (ECON). Europaparlamentet har ännu inte inlett behandlingen av förslagen och inte heller utsett någon föredragande.

Behandlingen av förslagen har nyligen påbörjats i rådets arbetsgrupp för finansiella tjänster. De övriga medlemsstaternas officiella ståndpunkter är ännu inte kända.

9 Nationell behandling av förslaget

Förslaget till förordning samt det relaterade utkastet till statsrådets skrivelse har varit på remiss i ett skriftligt förfarande i sektionen för finansiella tjänster och kapitalrörelser (sektion 10) under kommittén för EU-ärenden 4–9 april 2025.

10 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet understöder att den nuvarande behandlingen av kortfristiga transaktioner med finansiella kunder fortsätter vid beräkning av kravet på stabil nettofinansiering. Lagstiftningsförslagets mål är ändå att kunna balansera med det faktum att det fortfarande är nödvändigt att förhindra uppkomsten av alltför omfattande bindningar mellan finansiella aktörer inom kortfristig finansiering och de risker för den finansiella stabiliteten som detta medför.

Statsrådet anser att man i princip bör förhålla sig kritiskt till avvikelser från internationella standarder som gäller banker, framför allt om avvikelsen är permanent. Statsrådet finner det viktigt att den föreslagna ändringen är riktad och begränsad till vad som är nödvändigt för att säkerställa att målen uppnås. Under behandlingen av förslaget borde man ytterligare bedöma om ett i sak mera begränsat förslag eller en förlängning av det nuvarande tidsbegränsade arrangemanget skulle kunna komma på fråga för att uppnå de mål som uppställts för förslaget.

Statsrådet anser att det är beklagligt att kommissionen har antagit lagstiftningsförslaget i ett så sent skede med beaktande av slutdatum för den aktuella övergångsmetoden enligt EU:s tillsynsförordning. Statsrådet anser att man trots detta bör kunna bedöma och väga förslagets konsekvenser och eventuella alternativa regleringssätt på ändamålsenligt sätt under lagstiftningsprocessen.