



Förordning om ändring av förordning om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag

Finansdepartementet

2015-11-04

Dokumentbeteckning

KOM (2015) 473

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 575/2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag

Sammanfattning

Kommissionen presenterade den 30 september ett förordningsförslag gällande värdepapperisering och skapandet av ett europeiskt ramverk för enkel, transparent och standardiserad värdepapperisering. Förslaget är ett av de första initiativen inom ramen för kapitalmarknadsunionen och syftar till att stärka den europeiska kapitalmarknadens förmåga att allokera kapital till realekonomin (2014/15:FPM21).

Förordningens målsättning är att återställa marknadens förtroende för värdepapperisering genom att öka dess transparens och standardisering. Ett väl utformat ramverk för värdepapperisering bidrar till att diversifiera finansieringskällorna och frigöra kapital.

Ett nytt europeiskt ramverk för värdepapperisering får konsekvenser för kapitalkrav på värdepapperiserade exponeringar. Baselkommittén för banktillsyn (Baselkommittén) presenterade i december 2014 ett reviderat ramverk för hur kapitalkrav ska beräknas för värdepapperiserade tillgångar.¹ Kommissionen kompletterar därför förslaget till förordning om

¹ Baselkommittén (The Basel Committee on Banking Supervision) är en kommitté för banktillsyn under Bank for International Settlements (BIS) i Basel. Kommittén har 28 medlemsländer och tar fram standarder, riktlinjer och rekommendationer som är normgivande för medlemmarna. Sverige representeras i Baselkommittén av riksbanken och finansinspektionen.

värdepapperisering (COM(2015(472)) med ett förslag till förordning som innebär ändringar i de lagstadgade kapitalkraven för värdepapperiseringar. De lagstadgade kapitalkraven för värdepapperisering regleras i förordningen om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag ((EU) nr 575/2013).

De konkreta förändringarna är dels att införliva de ansatser för kapitalkravsberäkningar av värdepapperiserade tillgångar som Baselkommitténs reviderade ramverk innebär, dels att införliva kapitalkravsberäkningar för s.k. STS²-värdepapperiseringar i linje med rekommendationen från Europeiska Bankmyndigheten (Eba).

Regeringen ställer sig i huvudsak positiv till förslaget, och till ansatsen att uppdatera förordningen om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag ((EU) nr 575/2013) för att anpassa regelverket till Baselkommitténs nya struktur och Eba:s arbete med enkla, transparenta och standardiserade värdepapperiseringar inom ramen för ett nytt europeiskt ramverk för värdepapperisering.

Samtidigt är det viktigt att kapitalkraven på ett korrekt sätt speglar den risk den värdepapperiserade tillgången bär med sig. Eventuella kapitallättnader ska vara motiverade av lägre risk och inte av andra faktorer.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Efter finanskrisen togs flera initiativ för att stärka förtroendet för att värdepapperisera. Detta gjordes bland annat genom högre kapitalkrav, krav på investerarna att genomföra due diligence före köp, samt krav på att utställaren ska behålla en del av risken för att förebygga att värdepapperiserade produkter enbart skapades för att säljas vidare till investerare (s.k. *originate-to-distribute*). Målsättningen var framförallt att likrikta incitament mellan intressenter samt reducera risker genom bl.a. högre kapitalkrav och att utställare behåller en del av risken. Detta ledde till en striktare reglering vilket då ansågs nödvändigt för att säkra den finansiella stabiliteten.

I motsats till den amerikanska värdepapperiseringsmarknaden har den europeiska marknaden inte återhämtat sig efter krisen trots att den stod emot krisen bättre än den amerikanska och att de realiserade förlusterna på den europeiska marknaden var förhållandevis små.³

² Simple, transparent and standardised.

³ Amerikanska värdepapperiseringsinstrument med AAA-kreditvärdering och med privata hypotekslån som säkerhet kunde nå en andel fallissemang på 16 % i fråga om

Kommissionen vill genom förslaget om gemensamma regler för värdepapperisering skapa ett ramverk för enkel, transparent och standardiserad värdepapperisering i syfte att återställa förtroendet för denna marknad. Tanken är att mer tillgänglig och enhetlig information till investerare underlättar utfärdandet av värdepapperiserade produkter, främjar likviditet och förenklar för institutionella investerare att genomföra korrekta investeringsanalyser.

Förordningen utgår från det befintliga arbetet som i huvudsak pågår hos EBA, Baselkommittén och International Organization of Securities Commissions (IOSCO).

En viktig fråga i det arbetet är hur värdepapperiserade instrument ska behandlas i kapital- och likviditetstäckningen hos banker och försäkringsbolag. I december 2014 antog Baselkommittén nya regler för att beräkna kapitalkrav på värdepapperiserade exponeringar.⁴ De nya reglerna innebär en ny struktur med fyra olika ansatser i en hierarkisk ordning. Kommitténs syfte var att i) minska ett mekanistiskt beroende av externa kreditbetyg när kapitalkraven beräknas, ii) höja riskvikter för högt rankade värdepapperiserade exponeringar och minska dem för lågrankade seniora värdepapperiserade exponeringar, iii) minska tröskeffekter där stora förändringar i kapitalkrav uppstår vid marginella förändringar av t ex vissa löptider, samt iv) öka riskkänsligheten av ramverket.

Baselkommitténs nya regelverk innebär att kapitalkraven ökar och bättre speglar risken i värdepapperiserade exponeringar. Samtidigt möjliggör det för exponeringar som backas upp av tillgångar med god kvalitet att riskvikterna kan bli så låga som 15 procent. Baselkommitténs nya regelverk inför även ett tak för kapitalkravet på seniora värdepapperiserade tillgångar som innebär att de inte ska få högre kapitalkrav än vad som skulle vara fallet om institutet hade motsvarande underliggande tillgångar, dvs. att värdepapperisering inte diskrimineras av kapitalkravsregelverket. Det innebär även att värdepapperiserade tillgångar hanteras mer i överensstämmelse med den underliggande IRK-modeller i termer av kapitalkrav.⁵

Baselkommitténs regelverk inkluderar dock inget om enkla och transparenta värdepapperiseringar. Det gör däremot den europeiska bankmyndighetens

subprime, och även 3 % för prime-lån. Inom EU nådde däremot aldrig andelen fallissemang för hypoteksbaserade värdepapperiseringar över nivån 0,1 %. Skillnaden är ännu mer slående för hypotekslånebaserade instrument med kreditvärdering BBB, där andelen fallissemang kulminerade på 62 % (subprime) respektive 46 % (prime) i USA, medan motsvarande andel för EU-produkter aldrig nådde över 0,2 %.

⁴ Basel Committee on Banking Supervision, *Revisions to the securitisation framework*, December 2014.

⁵ Interna riskklassificeringsmodeller (IRK-modeller) är beräkningsmodeller som banker utvecklar och, efter finansinspektionens tillstånd, använder för att beräkna hur mycket kapital som behövs för att täcka olika kreditrisker.

rapport från juni 2015.⁶ Där fastställde Eba att enkel, transparent och standardiserad värdepapperisering – s.k. STS-värdepapperisering från engelskans *simple, transparent, standardised* - bör få en förmånligare hantering genom bl.a. lättnader i kapitalkraven, jämfört med vanlig värdepapperisering. T ex sänks golvet för riskvikter på seniora trancher som kvalificerar för STS-kriterier från Baselkommitténs regelverk på 15 procent till 10 procent.

Kommissionens förslag till förordning om enkel, transparent och standardiserad värdepapperisering och det kompletterande förslaget om förordning om ändring av förordning om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag presenterades båda den 30 september 2015.

1.2 Förslagets innehåll

De mest betydelsefulla ändringarna återfinns i de nya artiklarna 254–270a. På grundval av den ändrade Baselöverenskommelsen införs en ny rangordning av tillämpliga metoder för att beräkna riskvägda tillgångar för värdepapperiserade exponeringar. Denna rangordning av metoder ska tillämpas både på de institut som använder schablonmetoden och de som använder interna modeller för att beräkna sina kapitalkrav.

1.2.1 Förslagets omfattning

Förslaget är en förordning och tillämpas därför direkt i alla medlemsstater. Förordningen kommer att beröra alla institutioner som ställer ut eller investerar i värdepapperiserade tillgångar.

1.2.2 Allmänt

Målsättningen med regelverket är dels att höja, dels att differentiera, kapitalkraven för värdepapperiserade tillgångar. Det leder till högre kapitalkrav på högrisktrancherna i en värdepapperiserad produkt, men också lägre krav för enkla, transparenta och standardiserade värdepapperiseringar, s.k. STS-värdepapperiseringar.

Kommissionen har redan initierat processen för differentierad behandling av olika värdepapperiseringar genom särskilda tillsynskrav för försäkringsbolag (Solvens II) och likvidietskrav för banker (Liquidity Coverage Ratio).

Senast tre år efter ikraftträdandet av förslaget ska kommissionen granska den föreslagna metoden till kapitalkrav för värdepapperiserade exponeringar med

⁶ EBA report on qualifying securitization, 2015.

1.2.3 En ny rangordning

Inom kapitalkravsregelverken finns olika sätt att beräkna riskvikter. Den interna kreditvärderingsmetoden (SEC-IRBA - *Securitisation Internal Ratings-Based Approach*) är i toppen av rangordningen av de olika beräkningssätten och bygger på att institutet kan beräkna kapitalkravet för de underliggande exponeringar enligt sin interna modell som ska vara godkänd av tillsynsmyndigheten.

Ett institut som inte får eller kan använda interna modeller för att beräkna kapitalkravet på en värdepapperiserad exponering ska använda externa kreditvärderingar av den värdepapperiserade exponeringen för att beräkna ett riskvägt exponeringsbelopp. Denna ansats benämns SEC-ERBA - *Securitisation External Ratings-Based Approach*.

Ett institut som inte kan använda SEC-ERBA ska i stället använda schablonmetoden (SEC-SA - *Securitisation Standardised Approach*).

Ett institut som inte kan använda varken SEC-IRBA, SEC-ERBA eller SEC-SA för en värdepapperiserad exponering ska tilldela exponeringen en riskvikt på 1 250 procent, vilket innebär att kapitalkravet blir lika stort som exponeringen.

Ett riskviktsgränsvärde på 15 procent sätts för alla värdepapperiserade exponeringar och för alla tre metoderna. Riskviktsgränsvärdet motiveras av att vissa risker, inbegripet modellrisker och principal-agent-risker, kan vara större för exponeringar i värdepapperiseringar än för andra typer av exponeringar.

1.2.4 Reducerade kapitalkrav för enkla, transparenta och standardiserade värdepapperiseringar

Förslaget innehåller även en mer riskkänslig ansats för att bestämma kapitalkrav för värdepapperiserade exponeringar som kvalificerar för STS-behandling. Förslaget ligger i linje med den metod för att definiera enkla, transparenta och standardiserade värdepapperiserade exponeringar (STS) som föreslagits av EBA i rapporten om kvalificerade värdepapperiseringar.⁷

STS-kriterierna innebär inte att den berörda värdepapperiseringen är riskfri och är inte en bedömning av kreditrisken, utan att produkten uppfyller ett antal kriterier som främst är kopplade värdepapperiseringen underliggande

⁷ EBA report on qualifying securitization, 2015.

tillgångar, dess konstruktion som t ex kreditgivningsstandarder och minsta diversifieringsgrad, och informationskrav kring produkten.

De tre metoderna ovan (SEC-IRBA, SEC-ERBA eller SEC-SA) har kalibrerats om för samtliga trancher för att ta hänsyn till STS-värdepapperiseringarnas lägre risk. Därmed får de även lägre kapitalkrav.

Förutom omkalibrering av de tre metoderna kommer seniora trancher i STS-värdepapperiseringar att ha ett lägre riskviktsgolvt på 10 procent i stället för 15 procent som fortsatt gäller både på icke-seniora trancher i STS-värdepapperiseringar och icke-STSVärdepapperiseringar allmänt. De lägre riskviktsgolven för seniora STS-exponeringar motiveras av lägre modellrisker och högre informations- och transparenskrav. EBA:s analys bekräftar detta genom att visa ett historiskt bättre utfall för seniora STS-trancher jämfört med icke-seniora STS-trancher.

Kriterier för STS-värdepapperisering skiljer sig åt beroende på om det handlar om värdepapperisering med lång eller kort löptid (de senare inklusive s.k. ABCP:er, efter engelskans *asset-backed commercial paper*). Ansvaret för att dessa kriterier är uppfyllda ligger främst hos originatorer och medverkande institut som ska se till att en STS-värdepapperisering är förenlig med kriterierna innan notifiering till Esmå.

1.2.5 Översynsklausul

Senast tre år efter det att förslagen har trätt i kraft ska kommissionen rapportera till rådet och Europaparlamentet om det nya ramverkets inverkan på värdepapperiseringsmarknader i EU. På grundval av sin egen analys och med beaktande av den internationella regleringsutvecklingen och behovet att bevara den finansiella stabiliteten får kommissionen då om den anser det motiverat föreslå ytterligare ändringar av kapitalkravsförordningen.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Regler om kapitalkrav för värdepapperiserade exponeringar styrs idag av kapitaltäckningsförordningen (EU) nr 575/2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Förslaget väntas inte ha några budgetära konsekvenser för svenska staten. Inte heller väntas förslaget ha några budgetära konsekvenser för Finansinspektionen.

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen ställer sig i huvudsak positiv till förslaget, och till ansatsen att uppdatera förordningen om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag ((EU) nr 575/2013) för att anpassa regelverket till Baselkommitténs nya struktur och EBA:s arbete med enkla, transparenta och standardiserade värdepapperiseringar inom ramen för ett nytt europeiskt ramverk för värdepapperisering.

Samtidigt är det viktigt att kapitalkraven på ett korrekt sätt speglar den risk den värdepapperiserade tillgången bär med sig. Eventuella kapitallättnader ska vara motiverade av lägre risk och inte av andra faktorer.

Eftersom EU går före Baselkommitténs arbete när det gäller kapitalkrav för enkla, transparenta och standardiserade värdepapperiseringar anser regeringen dock att det är viktigt att EU:s regelverk anpassas till Baselkommitténs regelverk för enkla, transparenta och jämförbara värdepapperiseringar den dagen det presenteras. Det är viktigt att EU:s regelverk är förenligt med de regler som Baselkommittén ställer.

Slutligen är det viktigt att den finansiella stabiliteten värnas. När risker flyttas från kreditinstitutens balansräkningar till andra aktörer på de finansiella marknaderna måste tillsynen noggrant följa utvecklingen och anpassas därefter.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Enligt medlemsstaternas preliminära ståndpunkt ställer de sig positiva till förslaget.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentets ståndpunkt är ännu inte känd. ECB ställer sig positiv till förslaget.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslagets innehåll har skickats för synpunkter till berörda intressenter, bl.a. Riksbanken, Finansinspektionen och Svenska Bankföreningen.

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden anges vara artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Rådet beslutar med kvalificerad majoritet och Europaparlamentet är medbeslutande.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Värdepapperiserade produkter är en del av EU:s öppna och integrerade finansiella marknader. Om medlemsstaterna skulle implementera dessa internationella normer nationellt skulle det kunna leda till olika tillvägagångssätt, vilket skulle kunna skapa barriärer för gränsöverskridande investerare.

Förslaget innebär att kapitalkravsförordningen fastställer ett harmoniserat tillsynsregelverk på EU-nivå för kreditinstitut och värdepappersföretag genom inrättandet av enhetliga och direkt tillämpliga regler, inklusive kapitalkravsregler för kreditrisker kopplade till värdepapperiserade exponeringar. Denna harmonisering kommer att säkerställa lika villkor för kreditinstitut och värdepappersföretag i EU och kommer att stärka förtroendet för kreditinstitut som originatorer och investerare på marknader för värdepapperisering.

Kommissionen gör därför bedömningen att det är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen. Kommissionen anför att standardiserade och enhetliga regler rörande värdepapperisering kommer ge en rad positiva resultat, samt att divergerande nationell lagstiftning på samma område skulle göra värdepappersmarknaden mer sårbar och fragmenterad, vilket skulle ha negativa effekter på den enhetliga regelboken (*Single Rule Book*).

Harmoniserade kapitalkrav säkerställer likvärdiga konkurrensvillkor, minskar regelsystemens komplexitet, undviker omotiverade kostnader för att uppfylla olika krav i samband med gränsöverskridande verksamhet, främjar ytterligare integration av de finansiella marknaderna inom EU och bidrar till minskat regelarbete. Genom EU-åtgärder säkras även en hög grad av finansiell stabilitet i EU.

Endast ändringar av kapitalkravsförordningen på EU-nivå kan uppnå målet för förslagen, enligt kommissionen. I enlighet med det resonemanget följer kommissionens förslag de principer om subsidiaritet och proportionalitet som fastställs i artikel 5 i EUF-fördraget.

Regeringen delar kommissionens bedömning att det framlagda förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Det luxemburgska ordförandeskapet har aviserat att målet är att nå en allmän inriktning före utgången av 2015. Rådsarbetsgruppens arbete har redan initierats med möten den 7, 20 och 27 oktober.

4.2 Fackuttryck/termer

Värdepapperisering: Med värdepapperisering avses transaktioner som gör det möjligt för en långivare eller en annan originator för givna tillgångar – oftast ett kreditinstitut – att refinansiera en uppsättning lån eller tillgångar (t.ex. hypotekslån, fordonsleasing, konsumentlån och kortkrediter) genom att omvandla dem till värdepapper. Långivaren eller originatorn skapar då portföljer av lån inom olika riskkategorier, vilka är anpassade efter olika investerares preferenser i avvägningen mellan risk och avkastning. Avkastningen till investerarna kommer från de kassaflöden som genereras av de underliggande lånen. Den här typen av marknader är inte riktade till icke-professionella investerare, t.ex. privatpersoner).

Due diligence: en legal, finansiell och affärsmässig granskning av en verksamhet.

Origintor: den ursprunglige långivaren av de underliggande tillgångar som värdepapperiseringen baserar sig på.

Likviditetsfacilitet (Liquidity facility): position i värdepapperisering till följd av ett avtal om att tillhandahålla finansiering för att säkerställa att betalningsströmmar når investerarna i rätt tid.

Position utan kreditvärdering (unrated position): en position i värdepapperisering som inte har någon godtagbar kreditvärdering av ett kreditvärderingsinstitut

Position med kreditvärdering (rated position): en position i värdepapperisering som har en kvalificerad kreditvärdering av ett kreditvärderingsinstitut

Prioriterad värdepapperiseringsposition (senior securitisation position): en position som stöds eller säkras av en första fordran på samtliga underliggande exponeringar, med undantag för belopp som ska betalas enligt räntesats eller valutaderivatinstrument, avgifter eller andra liknande betalningar.

IRB-grupp (IRB pool): en grupp underliggande exponeringar av en typ för vilken institutet har tillstånd att använda internmetoden och kan beräkna riskvägda exponeringsbelopp i enlighet med kapitel 3 för samtliga dessa exponeringar.

Schablonmetodgrupp (Standardised Approach SA): en grupp underliggande exponeringar för vilka institutet

- (a) inte har tillstånd att använda internmetoden för att beräkna riskvägda exponeringsbelopp i enlighet med kapitel 3,
- (b) inte kan fastställa KIRB
- (c) på annat sätt är förhindrat att använda internmetoden av dess behöriga myndighet,

Kreditförstärkning (credit enhancement): alla arrangemang som ger stöd till en position i värdepapperisering och syftar till att öka sannolikheten för att en sådan värdepapperiseringsposition kommer att återbetalas.

Säkerhetsmarginal (overcollateralisation): varje typ av kreditförstärkning tack vare vilken de underliggande exponeringarna ställs i värde som är högre än värdet av positionerna i värdepapperisering.

STS-värdepapperisering (STS securitisation): en värdepapperisering som uppfyller de krav som anges i kapitel 3 i [värdepapperiseringsförordningen] och de krav som anges i artikel 243.

Program för tillgångsbaserade certifikat (ABCP-program): program för tillgångsbaserade certifikat (*Asset-backed commercial paper*, ABCP-program) enligt definitionen i artikel 2.7 i [värdepapperiseringsförordningen].

Program för tillgångsbaserade certifikat (ABCP-program): program för tillgångsbaserade certifikat (*Asset-backed commercial paper*, ABCP-

program) enligt definitionen i artikel 2.7 i 2015/16:FPM12 [värdepapperiseringsförordningen].

Traditionell värdepapperisering: värdepapperisering enligt definitionen i artikel 2.9 i [värdepapperiseringsförordningen].

Syntetisk värdepapperisering: syntetisk värdepapperisering enligt definitionen i artikel 2.10 i [värdepapperiseringsförordningen].

Tranche i första-förlustläge (first loss tranche): tranche i första-förlustläge enligt definitionen i artikel 2.18 i [värdepapperiseringsförordningen].