



Förslag till ändring av kapitaltäckningsregler med anledning av covid-19-utbrottet

Finansdepartementet

2020-05-28

Dokumentbeteckning

COM (2020) 310

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordningarna (EU) nr 575/2013 och (EU) 2019/876 vad gäller anpassningar mot bakgrund av covid-19-pandemin

Sammanfattning

Kommissionen har som del i arbetet med att hantera de ekonomiska konsekvenserna av covid-19-pandemin presenterat ett förslag till ändringar i kapitaltäckningsregelverket. De föreslagna ändringarna är antingen temporära eller innebär att vissa redan antagna regelförändringar ska tillämpas tidigare respektive skjutas upp. Sammantaget syftar de till att understödja den fortsatta kreditförsörjningen till hushåll och livskraftiga företag och, kopplat till detta, institutens möjlighet att absorbera förluster orsakade av covid-19-pandemin.

Förslaget kan delas upp i tre delar. För det första föreslås att vissa redan antagna regelförändringar inom bankpaketet ska tillämpas tidigare, exempelvis den kapitallättning som åstadkoms genom lägre riskvikter för utlåning till små och medelstora företag. För det andra föreslås åtgärder när det gäller infasningsreglerna för kreditförlustreserveringar och kraven på minsta förlusttäckning för krediter garanterade av offentlig sektor. För det tredje föreslås ändringar inom bruttosoliditetsregelverket. Förslaget omfattar alla institut som omfattas av kapitaltäckningsregelverket, vilket i Sverige är banker, kreditmarknadsföretag och vissa värdepappersbolag.

Regeringen vill betona att kapitalräkningsregelverket syftar till att värna den finansiella sektorns motståndskraft. Ändringar bör göras med försiktighet och åtgärder för att skapa nödvändig flexibilitet i den nuvarande situationen bör därför vara väl avvägda och begränsade i sin omfattning. Mot bakgrund

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

1.1.1 Kapitäläckningsregelverket

Kapitäläckningsregelverket är ett omfattande EU-harmoniserat regelverk som består av tillsynsförordningen och kapitäläckningsdirektivet. Regelverket införlivar på EU-nivå de ramverk som överenskommit inom Baselkommittén (the Basel Committee on Banking Supervision) som är ett globalt forum för samarbete kring frågor om banktillsyn. I detta forum representeras Sverige av Riksbanken och Finansinspektionen.

Det EU-harmoniserade regelverket tjänar syftet att säkerställa robusta och enhetliga regler som bidrar till att främja den inre marknaden, förhindra regelarbitrage och stärka finanssektorns motståndskraft. Regelverket reviderades vid två tillfällen under 2019. I april infördes en minsta förlusttäckning för s.k. nödlidande lån, dvs. lån där låntagaren inte längre betalar de överenskomna räntorna och amorteringarna. I maj beslutades en mer omfattande revidering av kapitäläckningsregelverket, det s.k. bankpaketet.

1.1.2 Covid-19-pandemin

Spridningen av det nya coronaviruset som orsakar sjukdomen covid-19 har under kort tid fått mycket stora konsekvenser på samhällsekonomin ur både ett utbuds- och ett efterfrågeperspektiv. För att stödja den ekonomiska återhämtningen är det viktigt att bidra till att upprätthålla kreditgivningen till hushåll och livskraftiga företag.

Tillsynsmyndigheter har medgett tillfälliga lättnader exempelvis när det gäller kraven på kapitalbuffertar och likviditet och även medgett lättnader i makrotillsynskrav. I Sverige gäller det Finansinspektionens sänkning av det kontracykliska kapitalbuffertkravet och det tillfälliga undantaget från amorteringskrav på bolån. Centralbanker, inklusive Riksbanken, har också tillskjutit omfattande likviditet till marknaderna samt utökat sina tillgångsköp i syfte att underlätta kreditförsörjningen och för att förbättra marknadernas funktionssätt. Tillsynsmyndigheter har även kommunicerat vikten av att använda sig av den flexibilitet som redan finns inbyggd i regelverken och inte använda dessa mekaniskt. Därutöver har Baselkommittén meddelat att infasningen av några kommande regelverk ska skjutas upp. Detta för att möjliggöra för bank- och finansbranschen att fokusera på den nuvarande situationen och ge mer tid för förberedelser inför kommande regleringar.

Europeiska kommissionen presenterade den 28 april 2020 ett förslag till ändringar i kapitaltäckningsregelverket. De föreslagna ändringarna syftar till att understödja bankers och övriga kreditinstituts fortsatta utlåning och öka deras möjlighet att absorbera förluster orsakade av pandemin, samtidigt som deras motståndskraft upprätthålls. Kommissionen lämnade också en kommentar om tillämpningen av regelverken för redovisning och tillsyn för att understödja bankernas utlåning i EU. Denna bekräftar den flexibilitet som lyfts fram av bl.a. de europeiska tillsynsmyndigheterna, Europeiska centralbanken och Baselkommittén.

1.2 Förslagets innehåll

1.2.1 Allmänt om förslaget

De föreslagna ändringarna är antingen temporära eller innebär att vissa redan antagna regelförändringar ska tillämpas tidigare respektive skjutas upp. Förslaget omfattar alla institut som omfattas av kapitaltäckningsregelverket, vilket i Sverige är banker, kreditmarknadsföretag och vissa värdepappersbolag.

1.2.2 Närmare om de specifika delarna i förslaget

1.2.2.1 Tidsplaner för redan beslutade åtgärder

Genom bankpaketet beslutades om ett antal kapitallättnader i syfte att främja vissa former av utlåning, däribland utlåning till små och medelstora företag och infrastruktur. Det beslutades också om en mer fördelaktig hantering av program- och mjukvarutillgångar och lån till anställda och pensionärer. Förslaget innebär att dessa kapitallättnader ska införas ett år tidigare, dvs. bli tillämpliga under 2020.

1.2.2.2 Infasning av kreditförlustreserveringar och hanteringen av lån med garanti från offentlig sektor

I tillsynsförordningen finns ett antal infasningsregler för hur redovisningsregelverket för kreditförlustreserveringar ska förhålla sig till kapitaltäckningsregelverket. Infasningsreglerna medger att institut kan återföra reserveringar för förväntade kreditförluster (för tillgångar som inte är nödlidande) till sitt kärnprimärkapital. Förslaget innebär att infasningsreglerna ska få tillämpas i ytterligare två år, vilket är i linje med en överenskommelse från Baselkommittén i april i år. Förslaget ändrar inte på grundregeln att de institut som väljer att använda sig av infasningsregelverket ska få detta godkänt av tillsynsmyndigheten, dvs. i Sveriges fall Finansinspektionen.

Det föreslås också att lån som garanteras av offentlig sektor i samband med covid-19-pandemin ska hanteras på samma sätt som exportkrediter som garanteras av exportkreditorgan, i de fall dessa blir nödlidande. I gällande regelverk finns redan en möjlighet till mer förmånlig förlusttäckning av krediter med garanti från exportkreditorgan. Förslaget innebär att denna mer förmånliga hantering ska gälla även för krediter med garanti eller kreditskydd som ställs ut från offentlig sektor utöver exportkreditorgan. Åtgärden föreslås gälla i sju år från det att den träder i kraft och skapar därmed förutsättningar för ett likartat förlusttäckningsförfarande.

1.2.2.3 Justeringar inom regelverket för bruttosoliditet

Genom bankpaketet infördes i tillsynsförordningen ett krav på att globalt systemviktiga institut ska hålla en bruttosoliditetsbuffert. Detta buffertkrav skulle ursprungligen tillämpas från den 1 januari 2022, men föreslås nu skjutas upp med ett år. Det är i dag trettio banker som definieras som globalt systemviktiga, varav åtta har huvudkontor inom EU. Ingen svensk eller nordisk bank definieras som globalt systemviktig. Förslaget följer en överenskommelse från Baselkommittén från i mars i år.

Vidare innehåller förslaget en möjlighet för ett institut att, inom bruttosoliditetskravet, undanta exponeringar mot sin centralbank under exceptionella omständigheter. Undantaget kan gälla under högst ett år, och det är i Sverige Finansinspektionen, som efter samråd med Riksbanken, fattar beslut om att införa undantaget. Förslaget innebär att institut kan undanta även ökad exponering mot sin centralbank under den tid som undantaget gäller. När reglerna om bruttosoliditet infördes i tillsynsförordningen, infördes samtidigt en bestämmelse som ger kommissionen möjlighet att se över om behandlingen av centralbanksreserver när det gäller bruttosoliditet är lämplig. Det är med hänvisning till denna bestämmelse som kommissionen lämnar sitt förslag.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Kapitaltäckningsregelverket består främst av bestämmelser i tillsynsförordningen och kapitaltäckningsdirektivet. Kommissionens förslag innebär ändringar i tillsynsförordningen. Tillsynsförordningen är direkt tillämplig i Sverige. Det innebär att de ändringar som föreslås inte behöver genomföras i svensk rätt.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Förslaget bedöms inte ha några budgetära konsekvenser. Ändringsförslagen handlar dels om justerade tidsplaner för redan beslutade och kända åtgärder, dels, för Finansinspektionens del, om ändringar av mindre omfattning. Sammantaget bedöms dessa kunna hanteras inom befintlig ekonomisk ram.

Kommissionen har inte utfört någon konsekvensanalys med anledning av förslaget, eftersom det varken förändrar grunden i tillsynsförordningen eller ökar kraven på berörda företag. Kommissionen nämner också att ett flertal av de regler som enligt förslaget ska justeras redan har varit föremål för konsekvensanalyser i samband med att deras ursprungliga behandling. Förslagen förväntas ha en begränsad effekt på bankernas administrativa börda och eventuella anpassningskostnader förväntas uppvägas av fördelar som kommer av ökad kapitaltillgång. Förslagen ger banker möjligheter till mer fördelaktiga regler, men kräver inte att de använder sig av dessa.

Åtgärdsförslagen förväntas ha svagt positiva effekter för bankerna. Den största effekten förväntas komma från en tidigare infasning av förslaget om lättnader i kapitalkrav, framför allt avseende utlåning mot små och medelstora företag, vilket alla institut direkt kommer i åtnjutande av. Effekten kan variera mellan instituten, utifrån hur deras utlåningsportföljer ser ut.

Inget svenskt institut är globalt systemviktigt. Svenska institut påverkas därmed inte av att tillämpningen av kravet på bruttosoliditetsbuffert flyttas fram. Om undantaget för exponering mot centralbank skulle användas, betyder det att instituten får en möjlighet att placera likviditet hos sin centralbank utan att det samtidigt leder till ett ökat kapitalkrav. Detta kan bidra till att institutens kreditgivning inte samtidigt blir begränsad av bruttosoliditetskravet. Förslaget ska även ses som en åtgärd för att möjliggöra ett mer effektivt genomförande av penningpolitiken inte minst i förhållande till de exceptionella åtgärder som vidtas av många centralbanker med anledning av den pågående krisen.

Det är i dag ett fåtal institut som använder sig av infasningsreglerna avseende kreditförlustreserveringar och det återstår att se om fler kommer att ansöka om att använda de utökade möjligheterna. Sammantaget medger denna åtgärd, samt den mer förmånliga hanteringen av förlusttäckning av krediter med garanti från offentlig sektor, att risken minskar för att institutens förmåga att lämna krediter påverkas när förväntade kreditförluster inte behövs dras av från kärnprimärkapitalet i samma utsträckning som tidigare.

En situation med stor ekonomisk osäkerhet kan påverka institut i riktningen att de blir mer restriktiva avseende sin kreditgivning. Ändringsförslagen möjliggör en ökad flexibilitet för institut och ansvarig tillsynsmyndighet att hantera denna typ av situation.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

- För att säkra den finansiella stabiliteten är det centralt att hantera de ekonomiska konsekvenserna av covid-19 pandemin. Ett led i detta

är att bidra till att upprätthålla kreditgivningen till hushåll och livskraftiga företag.

- Kapitaltäckningsregelverket syftar till att värna den finansiella sektorns motståndskraft. Ändringar i regelverket bör göras med försiktighet och åtgärder för att skapa nödvändig flexibilitet i den nuvarande situationen bör därför vara väl avvägda och begränsade i omfattning.
- Mot bakgrund av den rådande situationen och förslaget omfattning kan regeringen ställa sig bakom förslaget om vissa riktade åtgärder i kapitaltäckningsregelverket med anledning av covid-19 pandemin.
- Ändringar av permanent karaktär, utöver justeringar av tidsplan för tillämpning eller infasning eller av mer långtgående karaktär, bör anstå till den större översynen av regelverket när slutförandet av Basel III-överenskommelsen ska genomföras och därmed omfattas av mer utförlig konsekvensanalys.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Diskussioner om förslaget har förts på olika nivåer inom EU. Det finns ett brett stöd för ett riktat åtgärds paket bland medlemsstaterna. En del medlemsstater har lyft fram att föreslagna åtgärder bör vara av tillfällig karaktär, väl avgränsade och ha en koppling till covid-19-pandemin. Andra medlemsstater har ansett att kommissionens förslag inte är tillräckligt och efterlyser ytterligare åtgärder.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter, förutom kommissionens, är inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Berörda myndigheter betonar vikten av att de åtgärder som föreslås är möjliga att följa upp.

Branschen ställer sig överlag positiv till förslaget och uttrycker att tidigareläggandet av tillämpningen av kapitallätnaden för utlåning till små och medelstora företag är den åtgärd som förmodligen har störst effekt. I övrigt uttrycker branschen att förtydliganden skulle behövas i vissa avseenden och har inkommit med tekniska synpunkter kopplat till flera av förslagen.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden är artikel 114 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Beslut fattas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet i

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen gör bedömningen att förslaget står i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen. Kommissionen anser att syftet med ändringarna bättre kan uppnås på EU-nivå eftersom ändringarna avser unionsreglernas tillämpningsdatum eller utgör justeringar av befintliga unionsregler som svar på covid-19-pandemin. Vidare anför kommissionen att ändringarna är nödvändiga för och begränsade till förslagets syfte och gäller bara sådana bestämmelser som inriktar sig på åtgärder för att säkerställa återhämtning från covid-19-pandemin. Regeringen delar kommissionens bedömning att förslaget står i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Rådets förhandlingar av förslaget har påbörjats. Tidsplanen för Europaparlamentets behandling är inte känd. Kommissionen har ambitionen att förslaget ska antas i juni 2020.

4.2 Fackuttryck/termer