

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 575/2013 vad gäller exponeringar i form av säkerställda obligationer

[COM(2018) 93 final – 2018/0042 (COD)]

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om emission av säkerställda obligationer och offentlig tillsyn över säkerställda obligationer och om ändring av direktiv 2009/65/EG och direktiv 2014/59/EU

[COM(2018) 94 final – 2018/0043 (COD)]

(2018/C 367/11)

Föredragande: **Daniel MAREELS**

Remiss	Europeiska unionens råd, 28.3.2018 Europaparlamentet, 16.4.2018
Rättslig grund	Artiklarna 53, 114 och 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
Ansvarig facksektion	Ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning
Antagande av facksektionen	27.6.2018
Antagande vid plenarsessionen	11.7.2018
Plenarsession nr	536
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	165/0/1

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Av de olika skäl som anges nedan välkomnar EESK varmt förslagen om säkerställda obligationer (se punkt 1.2 och följande). EESK anser att allt måste göras för att snabbt göra framsteg och uppnå resultat. I detta sammanhang lägger kommittén också fram ett antal förslag (se punkt 1.7 och följande).

1.2 Till att börja med ingår dessa förslag i ett bredare sammanhang och bidrar till uppnåendet av mål som är viktiga för kommittén, såsom att snabbt inrätta en kapitalmarknadsunion samt att fullborda EMU. Dessutom främjar säkerställda obligationer gränsöverskridande finansieringstransaktioner och därmed även ökad privat riskdelning.

1.3 Vidare har ett antal EU-medlemsstater traditionellt sett en mycket stark ställning på de internationella och globala marknaderna. Den europeiska strategin för tillsynsbehandling av säkerställda obligationer betraktas som vägledande på global nivå. De aktuella förslagen bör användas inte bara för att befästa denna ledande ställning utan även för att stärka den, där så är möjligt. I synnerhet mot bakgrund av ett antal makt- och styrkeförskjutningar mellan öst och väst är det viktigt att EU visar sin handlings- och slagkraft.

1.4 Det tillfälle som förslagen utgör bör utnyttjas för att se till att säkerställda obligationer får allmän spridning och utveckla marknader för dem i hela unionen. Allt bör göras för att lyckas med detta i synnerhet i de medlemsstater där dessa instrument och marknader ännu är okända.

1.5 Kommittén välkomnar också varmt både den valda strategin med minimiharmonisering baserad på nationella bestämmelser och innehållet i förslagen, som Europaparlamentet, tillsynsmyndigheterna och andra berörda parter för övrigt lagt gedigna grunder för. Detta har gjort det möjligt att uppnå ett bra resultat utan att störa de befintliga marknaderna, och till en rimlig kostnad.

1.6 Det är mycket viktigt att säkerställda obligationer gör det möjligt för bankerna att skapa ytterligare medel för den långsiktiga finansieringen av ekonomin. De nya medlen bör omsättas i ytterligare finansiering till offentliga myndigheter, företag och hushåll. Om så blir fallet kan detta förslag bidra till att återupprätta förtroendet för bank- och finansväsendet.

1.7 Kommittén välkomnar särskilt att man i förslaget ägnar uppmärksamhet åt frågan att ge även mindre banker tillgång till säkerställda obligationer. Kommittén anser dock att man måste undersöka närmare hur denna möjlighet kan öppnas upp så brett som möjligt. Utan att avvika från de allmänt tillämpliga bestämmelserna skulle man t.ex. kunna undersöka vilka administrativa krav och andra skyldigheter som kan anpassas för mindre banker.

1.8 EESK rekommenderar också starkt att göra användningen av beteckningen "europeiska säkerställda obligationer" obligatorisk och inte frivillig, såsom för närvarande planeras. Det viktiga här är att betrakta frågan ur ett övergripande och framtidsinriktat perspektiv. En allmän obligatorisk användning av den europeiska beteckningen kan inte annat än gynna det europeiska ledarskapet på global nivå och skapa möjligheter för de (i synnerhet mindre) medlemsstater som fullt ut vill utnyttja de möjligheter som den nya ordningen ger. På detta sätt får de en garanti för att deras produkter kan distribueras på marknaden och denna obligatoriska användning av beteckningen skulle också kunna öka investerarnas förtroende.

1.9 Med tanke på säkerställda obligationers allmänt vedertagna säkerhet och likviditet samt det ytterligare skydd som de erbjuder eftersom de inte kan omfattas av skuldnedskrivning, anser kommittén att man måste fundera över vilka åtgärder som är nödvändiga och önskvärda för att få även privata sparare och konsumenter att intressera sig för dem. Eftersom säkerställda obligationer är långsiktiga instrument tycks de vara särskilt lämpade för pensionsuppbyggnad, och här kan man tänka på PEPP-förslagen.

1.10 Kommittén välkomnar den planerade översynen av den nya ordningen, men den föreslagna fristen på tre år förefaller vara alltför kort. Eftersom detta är en marknadsfråga och man måste medge tillräckligt med tid för att man ska kunna skaffa sig nyttiga erfarenheter av den nya ordningen, rekommenderar kommittén att denna frist ska förlängas, t.ex. till fem år. Och medlemsstaterna kan naturligtvis nära övervaka situationen på nationell nivå.

2. Bakgrund

2.1 När Junckerkommissionen tillträtt 2014 utarbetade den en "investeringsplan för Europa" i syfte att uppnå sina främsta prioriteringar, dvs. tillväxt, arbetstillfällen och investeringar ⁽¹⁾. Ett av dess huvudmål är att gradvis bygga upp en kapitalmarknadsunion, vid sidan av en digital inre marknad och en energunion. På så sätt vill man uppnå en välfungerande och integrerad kapitalmarknadsunion som omfattar alla medlemsstater.

2.2 Med "Handlingsplan för en kapitalmarknadsunion" ⁽²⁾ åtog sig kommissionen att senast 2019 tillhandahålla alla byggstenar för detta. Totalt fastställdes mer än 33 initiativ och åtgärder.

2.3 Efter vädjanden om snabba framsteg ⁽³⁾ ⁽⁴⁾ gjordes en halvtidsöversyn av handlingsplanen redan 2017. Den utmynnade i ett antal nya prioriterade åtgärder för att ta hänsyn till de förändrade utmaningarna och de nya omständigheterna, bl.a. "brexit".

2.4 Dessutom uppgav kommissionen vid det tillfället också att "ambitionsnivån [måste höjas] för att undanröja alla hinder och även, vilket är ännu viktigare, för att utnyttja dessa nya möjligheter" ⁽⁵⁾. Mot denna bakgrund offentliggjorde kommissionen den 8 mars 2018 meddelandet "Fullbordande av kapitalmarknadsunionen – dags att påskynda arbetet" och tillkännagav ett åtgärds paket.

⁽¹⁾ Se kommissionens webbplats.

⁽²⁾ Handlingsplan från september 2015. "Handlingsplan för en kapitalmarknadsunion" – Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén. Se COM(2015) 468 final.

⁽³⁾ T.ex. efterlyste Europeiska rådet "snabba och beslutsamma framsteg" beträffande planen "för att säkerställa att företag lättare får tillgång till finansiering och för att stödja investeringar i den reala ekonomin".

⁽⁴⁾ Även kommissionen antog ett meddelande där man förespråkade påskyndade reformer. Se COM(2016) 601 final.

⁽⁵⁾ Se meddelandet från kommissionen "Fullbordande av kapitalmarknadsunionen – dags att påskynda arbetet". Se COM(2018) 114 final.

2.5 De aktuella förslagen om säkerställda obligationer, som ingår i detta paket ⁽⁶⁾, omfattar två texter, nämligen

2.5.1 ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om emission av säkerställda obligationer och offentlig tillsyn över säkerställda obligationer och om ändring av direktiv 2009/65/EG och direktiv 2014/59/EU ⁽⁷⁾,

2.5.2 ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 575/2013 vad gäller exponeringar i form av säkerställda obligationer ⁽⁸⁾.

2.6 Dessa förslag syftar till att skapa ett regelverk för säkerställda obligationer på EU-nivå. Detta omfattar bl.a. en definition av sådana obligationer, användning av en europeisk beteckning på marknaden, tillsynskrav för att erhålla en förmånlig kapitalbehandling samt vissa skyldigheter för de behöriga myndigheterna.

3. Anmärkningar och kommentarer

3.1 EESK välkomnar varmt dessa förslag, som ingår i uppbyggnaden av en kapitalmarknadsunion, och insisterar samtidigt på att allt görs för att genomföra dem snabbt och uppnå resultat.

3.2 Först och främst bidrar dessa förslag till ett antal bredare mål som är mycket viktiga för kommittén och som EESK redan tidigare har förespråkat ⁽⁹⁾, bl.a. följande:

3.2.1 Uppbyggnaden av en kapitalmarknadsunion, som måste gå hand i hand med ökad ekonomisk och social konvergens samt finansiell och ekonomisk integration, bör genom breddade och diversifierade finansieringskällor för ekonomin leda till ökad säkerhet, stabilitet och motståndskraft i det finansiella och ekonomiska systemet. Ett snabbt genomförande av detta bör förbli en central prioritering.

3.2.2 En föreslagen ordning för säkerställda obligationer främjar gränsöverskridande finansieringstransaktioner och därmed även ökad privat riskdelning. För medlemsstaterna är detta mycket viktigt för att förebygga asymmetriska chocker i händelse av kris eller för att minska deras effekter. Kapitalmarknadsunionen ger dessutom ett viktigt bidrag till en konvergent tillväxt mellan medlemsstaterna i unionen, vilket bör ge de mindre starka ekonomierna möjlighet att snabbare komma ikapp de ekonomier som gör bättre ifrån sig.

3.2.3 Kapitalmarknadsunionen är också av avgörande betydelse för det fortsatta fullbordandet av EMU, och den måste genomföras. Tillsammans med en fullvärdig bankunion ska kapitalmarknadsunionen leda till en verklig finansiell union, en av de fyra grundläggande pelarna i EMU.

3.2.4 Europa har traditionellt sett en mycket stark ställning i fråga om säkerställda obligationer ⁽¹⁰⁾. Dessa förslag bör användas för att ytterligare stärka Europas ledande ställning på global nivå. Mer allmänt och ur ett internationellt perspektiv är det viktigt att EU uppträder handlingskraftigt och intar en stark ställning, särskilt som det på global nivå pågår ett antal makt- och styrkeförskjutningar mellan öst och väst.

3.3 Dessa förslag bidrar till att skapa ytterligare medel för den långsiktiga finansieringen av ekonomin. Genom att emittera säkerställda obligationer ges bankerna nämligen möjlighet att anskaffa kostnadseffektiv, långsiktig finansiering. Globalt skulle potentialen för ytterligare emissioner av säkerställda obligationer kunna uppgå till 342 miljarder euro och detta skulle kunna leda till årliga besparingar för europeiska låntagare på 1,5–1,9 miljarder euro ⁽¹¹⁾.

⁽⁶⁾ I paketet ingår förutom ovannämnda förslag även ett förslag om underlättande av gränsöverskridande distribution av kollektiva investeringsfonder, ett förslag om ett regelverk för europeiska tillhandahållare av gräsrotsfinansiering till företag, ett förslag om tillämplig lag för rättsverkan gentemot tredje man av överlåtelse av fordringar och ett meddelande om tillämplig lag för egendomsrättslig verkan av värdepapperstransaktioner.

⁽⁷⁾ Se Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om emission av säkerställda obligationer och offentlig tillsyn över säkerställda obligationer och om ändring av direktiv 2009/65/EG och direktiv 2014/59/EU.

⁽⁸⁾ Se Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 575/2013 vad gäller exponeringar i form av säkerställda obligationer.

⁽⁹⁾ Se bl.a. ECO/437 – "Kapitalmarknadsunionen: halvtidsöversyn" (EUT C 81, 2.3.2018, s. 117).

⁽¹⁰⁾ Ungefär 90 % av alla säkerställda obligationer i världen utfärdas av nio europeiska länder. Se även uppgifterna från European Covered Bond Council (ECBC) i "European Covered Bond Fact Book", 12:e utgåvan (2017). Globalt uppgår den utestående stocken av säkerställda obligationer till 2,5 biljoner euro, varav 2,1 biljoner euro har utfärdats av institut som är etablerade i Europa (se "Commission Staff Working Document – Impact Assessment" (SWD 2018) 50 final).

⁽¹¹⁾ Se "Commission Staff Working Document – Impact Assessment" ((SWD 2018) 50 final), som åtföljer de förslag som här diskuteras.

3.4 Under alla omständigheter är det viktigt att de nya medlen kommer ekonomin till godo. Bankerna bör använda de ytterligare finansieringsmedlen för att ge ytterligare krediter till offentliga myndigheter, hushåll och företag. Om så blir fallet kan detta förslag bidra till att återupprätta förtroendet för bank- och finansväsendet.

3.5 Med hänsyn till stabiliteten och säkerheten i det finansiella systemet är det viktigt att dessa nya medel tillhandahålls genom instrument som under alla omständigheter är säkra och likvida, och de aktuella förslagen omfattar ett antal garantier i detta syfte. En stabil ordning för säkerställda obligationer bör också gynna investerare genom fler och bättre valmöjligheter på marknaderna. Den dubbla regressrätten⁽¹²⁾ (dual recourse) är av stor betydelse för dessa investerare och det är därför viktigt att myndigheterna insisterar på att emittenterna värderar de underliggande tillgångarna på ett korrekt sätt.

3.6 I linje med detta förtjänar förslaget om att inrätta ett regelverk som främjar utvecklingen av säkerställda obligationer och marknader för dessa instrument i hela EU kommitténs fulla stöd. Allt bör göras för att lyckas med detta i synnerhet i de medlemsstater⁽¹³⁾ där dessa instrument och marknader ännu är okända. Det gäller att avlägsna de sista vita fläckarna på kartan och se till att det finns en ordning för säkerställda obligationer i alla medlemsstater!

3.7 Med detta stöd vill kommittén erkänna och ställa sig bakom de tidigare insatser som kommissionen, Europaparlamentet, Europeiska bankmyndigheten (EBA) m.fl. sedan några år tillbaka har gjort till förmån för en ordning för säkerställda obligationer på EU-nivå. Även de flesta medlemsstater och andra berörda parter såsom branschorganisationen European Covered Bond Council har ställt sig positiva till detta⁽¹⁴⁾.

3.8 Det politiska alternativet att välja minimiharmonisering på EU-nivå baserad på nationella system har också kommitténs fulla stöd, eftersom det gör det möjligt att uppnå flera mål till en rimlig kostnad. Samtidigt förhindras snedvridningar på de befintliga marknaderna, och övergångskostnaderna blir lägre. Det är emellertid viktigt att de befintliga nationella systemen stöder målet med det europeiska förslaget att stimulera marknaden för säkerställda obligationer. Eventuella nationella hinder eller begränsningar i strid med detta är därför inte önskvärda.

3.9 Såsom nämns ovan har ett antal medlemsstater en mycket stark ställning på denna marknad, men samtidigt visar utvecklingen på senare tid att intresset för säkerställda obligationer ökar även på andra håll i världen. Mot denna bakgrund anser kommittén att det är viktigt att ytterligare befästa Europas nuvarande ledande ställning på detta område i ett internationellt sammanhang och att göra insatser för att främja den europeiska strategin som ett globalt riktmärke.

3.10 EESK välkomnar också att man planerar en översyn av resultaten och framgångarna till följd av denna nya ordning. Eftersom detta är en marknadsfråga och man måste medge tillräckligt med tid för att man ska kunna skaffa sig nyttiga erfarenheter, särskilt i de medlemsstater där denna ordning är ny, anser kommittén att den föreslagna fristen på tre år är för kort och rekommenderar att den ska förlängas, t.ex. till fem år. Medlemsstater är naturligtvis fria att när som helst övervaka situationen på nära håll.

4. Ytterligare anmärkningar och kommentarer

4.1 På det hela taget kan kommittén stödja kommissionens strategi för att fastställa en tydlig och heltäckande ordning, med bl.a. en definition, en beskrivning av de strukturellerade elementen, offentlig tillsyn och en europeisk beteckning för säkerställda obligationer samt tillsynsbehandlingen av detta instrument.

4.2 Det är dock viktigt att denna ordning är tillgänglig och faktiskt kan utnyttjas av alla banker. I detta sammanhang välkomnar kommittén att man ägnar särskild uppmärksamhet åt de svårigheter och problem som mindre banker kan möta när de vill emittera säkerställda obligationer. Kommittén anser att det är viktigt att denna möjlighet öppnas upp så brett som möjligt. Utan att avvika från de allmänna tillämpliga bestämmelserna skulle man t.ex. kunna undersöka vilka administrativa krav och andra skyldigheter som kan anpassas för mindre banker

⁽¹²⁾ Den dubbla regressrätten för innehavare av säkerställda obligationer gäller å ena sidan gentemot säkerhetspoolen och å andra sidan gentemot emittenten.

⁽¹³⁾ För närvarande finns det fortfarande ett dussintal medlemsstater i EU som inte har någon rättslig ram för säkerställda obligationer.

⁽¹⁴⁾ För en översikt, se förslaget till direktiv och förslaget till förordning, i båda fallen kapitel 3.

4.3 Det föreslås att det ska vara helt frivilligt att använda beteckningen "europeiska säkerställda obligationer", så att medlemsstaterna kan behålla sina egna nationella system för märkning och beteckningar⁽¹⁵⁾. Kommittén delar inte denna ståndpunkt, utan rekommenderar tvärtom starkt en obligatorisk användning av den europeiska beteckningen. Det viktiga här är att betrakta frågan ur ett övergripande och framtidsinriktat perspektiv. En obligatorisk användning av den europeiska beteckningen kan inte annat än gynna det europeiska ledarskapet på global nivå och skapa möjligheter för de (i synnerhet mindre) medlemsstater som fullt ut vill utnyttja de möjligheter som den nya ordningen ger. För dem utgör EU-beteckningen en garanti för att deras säkerställda obligationer kommer att kunna distribueras på marknaderna. Denna obligatoriska användning skulle också kunna öka investerarnas förtroende.

4.4 Marknaden för säkerställda obligationer domineras för närvarande av professionella och institutionella investerare⁽¹⁶⁾. Kommittén anser att man måste fundera över vilka åtgärder som är nödvändiga och önskvärda för att få även privata sparare och konsumenter att mer aktivt intressera sig för dem. Flera omständigheter talar för detta. Säkerställda obligationer har inte bara traditionellt och till och med i kristider betraktats som säkra och likvida tillgångar. Man kan även hänvisa till det bidrag som de aktuella förslagen ger. De är inte heller nedskrivningsbara, vilket inte är oviktigt när det gäller skyddet för privata sparare. De förefaller därför vara lämpligare än vissa andra produkter⁽¹⁷⁾. Eftersom säkerställda obligationer är långsiktiga instrument verkar de helt säkert vara användbara för pensionsuppbyggnad, och här kan man hänvisa till PEPP-förslagen.

Bryssel den 11 juli 2018.

Luca JAHIER
*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

⁽¹⁵⁾ Se förslaget till direktiv, skäl 33.

⁽¹⁶⁾ Enligt närmare muntliga förklaringar från kommissionens företrädare utgörs de till en tredjedel av banker, en tredjedel av ECB och en tredjedel av andra parter, såsom investeringsfonder och pensionsfonder.

⁽¹⁷⁾ Man skulle även kunna hänvisa till förslagen om gräsrotsfinansiering och person-till-person-lån. De finansiella instrument som erbjuds inom denna ram är huvudsakligen överlåtbara finansiella instrument som fungerar som eget kapital (t.ex. aktier) eller främmande kapital (t.ex. obligationer). Det skydd för sparare och investerare som föreskrivs i detta sammanhang kan betraktas som mycket begränsat.