

Bryssel den 12.3.2018
SWD(2018) 51 final

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN

Följedokument till

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

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

{COM(2018) 94 final} - {COM(2018) 93 final} - {SWD(2018) 50 final}

Sammanfattning
Konsekvensbedömning av ett förslag till ett initiativ om ett integrerat regelverk för säkerställda obligationer
A. Behov av åtgärder
Varför? Vilket problem behöver åtgärdas?
Investerings- och jobbskapande är viktiga mål för EU. Som ett led i kapitalmarknadsunionen har EU lanserat flera initiativ för att frigöra medel för Europas tillväxt och för att stimulera marknadsbaserad finansiering. Säkerställda obligationer är en viktig källa till billig och långsiktig finansiering för banker. De underlättar finansiering av hypotekslån och lån till offentlig sektor, och fungerar därmed som ett stöd till utlåning mer generellt. Marknaden för säkerställda obligationer har dock utvecklats ojämnt inom den inre marknaden. I vissa medlemsstater är den omfattande och i andra är den mindre utbredd. Säkerställda obligationer omfattas av en förmånlig tillsynsbehandling mot bakgrund sin låga risk. Vad som utgör en säkerställd obligation är dock bara delvis definierat i EU-lagstiftningen.
Vad förväntas initiativet leda till?
Initiativet syftar i första hand till att stärka finansiella aktörers förmåga att investera i ekonomin i stort genom att göra det lättare för kreditinstitut att använda säkerställda obligationer. Det har också som mål att främja marknader för säkerställda obligationer i medlemsstater där de för närvarande inte finns eller är underutvecklade, och på så sätt bidra till att finansiera den reala ekonomin i linje med målen med kapitalmarknadsunionen. Syftet med initiativet är vidare att diversifiera investerarbasen (i dagsläget köps merparten av säkerställda obligationer av banker), ytterligare stimulera investeringsverksamheten inom EU, och locka fler investerare från tredjeländer. Initiativet kommer vidare att behandla de tillsynsproblem som uppstått därför att det till dags dato saknas en tillräckligt heltäckande definition av de viktigaste delarna i en säkerställd obligation i EU-lagstiftningen. En ökad grad av harmonisering av dessa delar bör säkerställa att den förmånsbehandling som föreskrivs i flera EU-rättsakter tillämpas på säkerställda obligationer som delar ett minsta antal gemensamma egenskaper, för att slå vakt om en sund tillsyn och ett starkt investerarskydd. Initiativet kommer även att innehålla riktade ändringar av de krav enligt vilka förmånlig kapitalbehandling får beviljas kreditinstitut som investerar i säkerställda obligationer enligt kapitalkravsförordningen.
Vad är mervärdet med åtgärder på EU-nivå?
Med tanke på kapitalmarknadsunionens potential är EU-nivån den effektivaste nivån för att komma till rätta de betydande skillnader som finns mellan olika nationella regelverk, olika marknads- och tillsynspraxis i medlemsstaterna, fragmenteringen av den inre marknaden och bristen på harmonisering som försvårar gränsöverskridande investeringar. När det gäller tillsynsproblem är dessa en följd av att EU-lagstiftningen inte på ett heltäckande sätt fastställer vad en säkerställd obligation omfattar. För att säkerställa att den förmånsbehandling som EU-lagstiftningen föreskriver är sund i tillsynshänseende behöver en närmare definition av en säkerställd obligation införas i EU-lagstiftningen. Sådana åtgärder bör dock utformas på ett sätt som inte äventyrar välfungerande befintliga marknader, utan begränsas till vad som är absolut nödvändigt för att få till stånd en gemensam definition av de centrala egenskaperna hos en säkerställd obligation.

B. Lösningar
Vilka alternativ, både lagstiftning och andra åtgärder, har övervägts? Finns det ett rekommenderat alternativ? Varför?
Kommissionen har övervägt flera olika alternativ som uppnår de ovanstående målen på olika sätt. Referensscenariot innebär status quo (dvs. ingen åtgärd). Det finns också ett antal alternativ som skiljer sig åt i fråga om harmoniseringsintensitet, från ett alternativ som inte påverkar lagstiftningen alls till alternativ som innebär fullständig harmonisering. Alternativen är följande:

• Referensscenario: Ingen åtgärd • Alternativ 1: Alternativ som inte påverkar lagstiftningen. • Alternativ 2: Minimiharmonisering baserad på nationella system. • Alternativ 3: Fullständig harmonisering som ersätter nationella system. • Alternativ 4: En "29:e ordning" som fungerar parallellt med de nationella systemen. Det rekommenderade alternativet är minimiharmonisering baserad på nationella system. Genom alternativ 2 kan de flesta av initiativets mål uppnås till en rimlig kostnad. Det ger dessutom en god balans mellan den flexibilitet som är nödvändig för att ta hänsyn till medlemsstaternas särskilda behov och den enhetlighet som krävs för samordning på unionsnivå. Det är sannolikt det mest ändamålsenliga alternativet för att uppnå målen, samtidigt som det är kostnadseffektivt och ger minsta möjliga störningar och övergångskostnader. Av de övervägda alternativen är det också bland de mest långtgående ur tillsynssynpunkt, samtidigt som det är det alternativ som fått störst stöd bland berörda parter.
Vem stöder vilka alternativ? Alternativ 2 var det alternativ som fick störst stöd bland berörda parter. Till berörda parter hör institutionella investerare, tillsynsmyndigheter, medlemsstater och företrädare för branschen för säkerställda obligationer. EBA (2016 års rapport), ECB, Europaparlamentet (rapporten från juli 2017), och nationella och europeiska tillsynsmyndigheter har förespråkade initiativ som både till sak och innehåll starkt påminner om alternativ 2. En majoritet av medlemsstaterna ställer sig också bakom detta alternativ, inklusive de som företräder de största marknaderna. Även den europeiska branschorganisationen för säkerställda obligationer (<i>European Covered Bond Council</i>) är för detta alternativ.
C. Det rekommenderade alternativets konsekvenser
Vad är nyttan med det rekommenderade alternativet? Genom att genomföra detta alternativ kan man stimulera utvecklingen av marknaderna för säkerställda obligationer där sådana inte finns eller där de är underutvecklade, och öka emissionsnivåerna med mellan 50 % och 75 % av riktmärket på 342 miljarder EUR. Det bedöms också leda till lägre finansieringskostnader för emittenterna. På aggregerad nivå beräknas finansieringskostnadsbesparingarna uppgå till mellan 50 % och 75 % av riktmärket på 2,2–2,7 miljarder EUR per år. Alternativet beräknas bidra till att diversifiera investerarbasen (60 % av investerarna andra än banker), underlätta gränsöverskridande investeringar och locka investerare från tredjeländer (16,5 % av investeringarna från tredjeländer för ytterligare 80 miljarder EUR per år från länder utanför EU). Totalt sett skulle alternativet bidra till lånekostnadsbesparingar för den reala ekonomin på mellan 50 % och 75 % av riktmärket på 1,5–1,9 miljarder EUR per år. Alternativet hanterar olika tillsynsaspekter, även vad gäller marknadsinnovation, och säkerställer de positiva tillsynseffekterna av att koppla produktens strukturella sammansättning till en förmånlig tillsynsbehandling på unionsnivå. Slutligen stärker alternativet även investerarskyddet och minskar investerarnas kontrollkostnader.
Vilka är kostnaderna för det rekommenderade alternativet? Det rekommenderade alternativet uppfyller de flesta av initiativets syften till en rimlig kostnad genom att medlemsstatsspecifika inslag bibehålls i kombination med målet att uppnå enhetlighet på EU-nivå för säkerställda obligationer. Direkta administrativa engångskostnader och återkommande kostnader enligt det rekommenderade alternativet förväntas öka för emittenter i jurisdiktioner där kostnaderna är låga. Kostnaderna skulle även öka för tillsynsmyndigheter, särskilt inom jurisdiktioner där tillsynskostnaderna är låga, men som nu skulle förväntas närma sig ett riktmärke som mera motsvarar jurisdiktioner med höga kostnader. Å andra sidan kommer investerarnas kostnader inte att öka. De kreditfrämjande inslagen i de planerade bestämmelserna beräknas leda till minskade kontrollkostnader för investerare.
Hur påverkas företag, små och medelstora företag och mikroföretag? Det valda alternativet beräknas ge vissa direkta och indirekta positiva effekter för små och medelstora företags finansiering. Den mest påtagliga fördelen för små och medelstora företag väntas dock komma från initiativet om ESN-papper (<i>European secured note</i>) vilket, som förklarats i början av denna konsekvensbedömning, är ett parallellt separerat initiativ.
Påverkas medlemsstaternas budgetar och förvaltningar i betydande grad? Nej

Uppstår andra betydande konsekvenser?
Nej
D. Uppföljning
När kommer åtgärderna att ses över?
En första översyn av det nya regelverket skulle kunna genomföras 2–3 efter dess ikraftträdande.