

RMO Walo Virva(VM), Weuro
Jaakko(VM)

28.11.2016

Asia

Komission ehdotukset EU:n pankkien häiriönsietokyvyn parantamiseksi

Kokous

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio antoi 23.11.2016 laajan uudistuspaketin, joka sisältää muutoksia seuraaviin asetuksiin ja direktiiveihin:

- luottolaitosdirektiivi (CRD4-direktiivi)
- luottolaitosasetus (CRR-asetus)
- pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivi (BRRD-direktiivi)
- yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskeva asetusta (SRM-asetus).

Komissio esittelee uudistuspaketin ECOFIN-neuvostolle, joka keskusteleehdotuksista ensimmäisen kerran 6.12. (näkemystenvaihto). Pakettiin sisältyvien ehdotusten käsittely neuvoston työryhmässä käynnistyy joulukuussa. Kevään 2017 aikana jatketaan keskusteluja myös muista pankkiunionin syventämiseen liittyvistä kysymyksistä, erityisesti eurooppalaisen talletussuojajärjestelmän perustamisesta ja yhteisen kriisinratkaisurahaston pysyvästä julkisesta varautumisjärjestelystä (*backstop*) sekä neuvoston että euroryhmän puitteissa.

Yksityiskohtainen arvio pankkien häiriönsietokyvyn parantamiseksi annetuista direktiivi- ja asetusehdotuksista sekä Suomen kanta ehdotuksiin muodostetaan erillisissä valtioneuvoston kirjelmissä, jotka on tarkoitus saattaa eduskunnan käsiteltäväksi tammikuussa 2017.

Suomen kanta

Suomi tukee vahvaa sijoittajavastuuseen perustuvaa pankkiunionia ja sen kehittämistä ECOFIN-neuvoston kesäkuussa 2016 hyväksymän tiekartan mukaisesti.

Komission antamat ehdotukset ovat ensimmäinen askel tiekartan mukaisissa toimitissa. Komission antamat ehdotukset ovat oikeansuuntaisia, mutta niiden vaikutus, tehokkuus ja toimivuus tulee arvioida huolellisesti erikseen.

Suomen lähtökohdat pankkiunionin syventämistä koskeviin ehdotuksiin on määritelty yhteisen kriisinratkaisumekanismin ja yhteisen talletussuojajärjestelmän perustamista koskevien ehdotusten yhteydessä (U58/2013 vp ja U6/2016 vp).

Pääasiallinen sisältö

Komission ehdotuksilla pyritään vahvistamaan pankkien häiriönsietokykyä ja tehostamaan kriisinratkaisuvälineiden soveltamisedellytyksiä. Samalla komissio ehdottaa eräitä toimenpiteitä, joilla pyritään yksinkertaistamaan sääntelyä tietyiltä osin ja edistämään pankkien rahoitusta infrastruktuurihankkeille ja pk-yrityksille.

Toimenpiteet, joilla pyritään lisäämään pankkien häiriönsietokykyä ja rahoitusvakautta EU:ssa

Näissä ehdotuksissa sisällytetään lainsäädäntöön Baselin pankkivalvontakomiteassa ja rahoitusmarkkinoiden vakausneuvostossa (*FSB*) hiljattain sovitun sääntelykehyksen jäljelle jääneet osat. Niihin kuuluvat seuraavat pankeille asetettavat:

1. riskiherkemmät pääomavaatimukset erityisesti markkinariskin ja vastapuoliriskin sekä keskusvastapuoliin liittyvien vastuiden osalta
2. sitova vähimmäisomavaraisuusaste (*leverage ratio*)
3. sitova pysyvän varainhankinnan vaatimus (*NSFR*)
4. kriisinratkaisun tehostamista koskevat vaatimukset.

Muutokset koskevat myös isoja, systeemisesti merkittäviä sijoituspalveluyrityksiä. Ei-systeemiset sijoituspalveluyritykset noudattaisivat komission ehdotuksen mukaan nykyisin voimassa olevaa sääntelyä. Ei-systeemisten sijoituspalveluyritysten vakavaraisuutta koskeva uudelleentarkastelu (lainsäädäntöehdotus) on kuitenkin tulossa loppuvuodesta 2017.

Ehdotukset eivät sisällä Baselin komiteassa vielä keskustelun alla olevia luottoriskin ja operatiiviseen riskiin liittyviä muutoksia.

1. Riskiherkemmät pääomavaatimukset erityisesti markkinariskin ja vastapuoliriskin sekä keskusvastapuoliin liittyvien vastuiden osalta

Ehdotuksilla on tarkoitus vähentää pankkien riskiprofileista riippumattomia eroja pääomavaatimuksissa. Erityisesti nämä uudet vaatimukset koskevat pankkeja, jotka käyvät merkittävässä määrin kauppaa arvopapereilla ja johdannaisilla.

CRR-asetukseen sisältyvän markkinariskin laskentaan ehdotetaan uutta standardimallia. Lisäksi komissio esittää mukautuksia markkinariskin laskentaan sisäisellä mallilla. Komissio ehdottaa kuitenkin, että tiettyjä instrumentteja (pankkien liikkeeseen laskemat katetut joukkolainat, valtionvelkainstrumentit) kohdellaan edullisemmin riskipainojen määrittämisessä, millä on tarkoitus edistää pääomamarkkinoiden toimintaa.

Edellytyksiä sille, milloin pienen kaupankäyntisalkun (*trading book*) omaavilla pankeilla pankkitoiminnan (*banking book*) pääomavaatimukset luottoriskille voivat korvata markkinariskin pääomavaatimukset, ehdotetaan tarkistettavaksi. Keskikokoisen salkun omaaville pankeille komissio ehdottaa puolestaan mahdollisuutta soveltaa yksinkertaistettua standardimallia.

Vastapuoliriskilaskennan nykyisiä standardimalleja päivitetään johdannaisvastuiden vastuarvon laskentaan liittyen. Standardimalli korvataan niin sanotulla SA-CRR-mallilla. SA-CRR-mallista on esitetty ehdotuksessa myös yksinkertaistettu malli.

Keskusvastapuoliin liittyvien vastuiden käsittelyä ja laskentaa koskeviin säännöksiin ehdotetaan muutoksia. Tältä osin komissio esittää muutoksia myös EMIR-asetukseen (Euroopan markkinarakenneasetus (EU) 648/2012). Säännöksillä selvennetään muun muassa arvopapereilla toteutettavien rahoitustoimien sekä määritysosapuolten ja heidän asiakkaiden antamien takuiden ja vakuuksien kohtelua.

Komissio esittää korjattavaksi useita suurten asiakasriskien rajoituksiin liittyviä heikkouksia. Ensinnäkin suurten asiakasriskirajojen laskennassa ei voisi enää jatkossa ottaa huomioon toissijaista (*Tier 2*) pääomaa. Toiseksi maailmanlaajuisen rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävien pankkien (*G-SII-pankki*) keskinäiset altistumat eivät saisi ylittää nykyisen 25 prosentin rajan sijasta 15 prosentin rajaa hyväksyttävästä pääomasta. Kolmanneksi komissio esittää, että pankkien, huolimatta siitä, että ne mahdollisesti soveltavat sisäistä mallia, on käytettävä standardoitua SA-CCR-mallia OTC-johdannaistransaktioihin liittyvien vastuidensa määrittämisessä.

Lisäksi komission ehdotus sisältää uuden standardimallin oman pääomanehtoisten rahastosijoitusten kohtelusta sekä pankkitoiminnan puolelle uuden korkoriskejä koskevan standardimallin.

2. Sitova vähimmäisomavaraisuusaste (leverage ratio)

Komissio ehdottaa sitovaa kolmen prosentin vähimmäisomavaraisuusastetta suhteessa riskipainottamattomaan taseen. Pankkien on täytettävä vaatimus riskipainotettujen vaatimusten lisäksi. Vaatimuksella on tarkoitus estää pankkien liiallista velkaantumista. Vaatimukseen sovelletaan kuitenkin tiettyjä vastuita koskevia poikkeuksia tai helpotuksia muun muassa silloin, jos pankki on julkinen kehitys/investointipankki tai toimii välittäjänä asiakkaiden liiketoimissa, joille tehdään keskusvastapuolimääritys. Komissio perustelee helpotuksia pääomamarkkinoiden toiminnan edistämiseksi. Komissio ei ehdotuksessaan aseta G-SII-pankille korkeampaa vaatimusta vaan seuraa Baselissa käytävää keskustelua asiasta.

3. Sitova pysyvän varainhankinnan vaatimus (NSFR)

Komissio ehdottaa sitovaa pysyvän varainhankinnan vaatimusta, jolla on tarkoitus puuttua pankkien liialliseen riippuvuuteen lyhytaikaisesta tukkurahoituksesta ja vähentää pitkäaikaiseen rahoitukseen liittyvää riskiä. Pysyvän varainhankinnan vaatimus vähentää pankkien maksuvalmiuteen liittyviä riskejä kannustamalla talletusten käyttämiseen rahoituslähteenä. Pysyvistä rahoituslähteistä saatavilla olevan summan on oltava suurempi kuin pysyvän rahoituksen tarve vuoden mittaisen kauden aikana (vähintään 100 prosenttia). Laskennassa otetaan huomioon maksuvalmiusvaatimuksen (*LCR*) mukaiset tiettyjen varojen arvonleikkaukset ja enimmäismäärää koskevat rajoitukset mutta myös määritelmät niistä varoista, joita pidetään erittäin likvideinä (*HQLA level 1 assets*). Esimerkiksi valtionvelkainstrumentteihin sovellettava pysyvän rahoituksen vaatimus on siten 0-prosenttia.

4. Kriisinratkaisun tehostamista koskevat vaatimukset

Komissio esittää useita muutoksia, joiden tarkoituksena on tehostaa pankkien kriisinratkaisusääntelyn soveltamista ja vahvistaa edellytyksiä sijoittajavastuun toteuttamiseen.

Komissio ehdottaa, että G20-ryhmässä sovittu vaatimus G-SII-pankkien kokonaistappionsietokyvystä (niin sanottu TLAC-standardi) sisällytetään CRR-asetukseen. Tämän vaatimuksen mukaan näillä pankeilla on oltava riittävästi tietynlaisia pääoma- ja muita instrumentteja kattamaan tappioita kriisinratkaisun yhteydessä. Vaatimus koostuisi osin CRR-asetukseen ehdotetusta lakisääteisestä minivaatimuksesta ja osin kriisinratkaisuviranomaisten asettamasta harkinnanvaraisesta vaatimuksesta ja koskisi sekä EU:ssa toimivia G-SII-pankkeja että EU:n ulkopuolisten G-SII-pankkien EU:ssa toimivia merkittäviä tytäryhtiöitä.

Sijoittajavastuun toteuttamisen edistämiseksi tämä uusi vaatimus tulee täyttää osin sellaisella velalla, joka on asetettu maksukyvyttömyystilanteessa huonompaan etusijaselemaan kuin eräät sellaiset velkasitoumukset, joihin kohdistettava saatavien alentaminen tai muuttaminen uudeksi pääomaksi on arvioitu teknisesti tai rahoitusvakauden kannalta erityisen vaikeaksi (esimerkiksi talletussuojan ylittävät suuret talletukset ja johdannaisista aiheutuvat velat). TLAC-standardi sisällytettäisiin osaksi nykyistä BRRD-direktiivissä ja SRM-asetuksessa olevaa MREL-järjestelmää (sijoittajanvastuunalaisten omien varojen ja hyväksyttävien velkojen vähimmäisvaatimusta).

Komissio ehdottaa, että BRRD-direktiivin ja SRM-asetuksen mukaista MREL-vaatimusta muokataan samalla kaikkien pankkien osalta enemmän TLAC-standardia vastaavaksi. MREL-vaatimus asetetaan tapauskohtaisesti kaikille pankeille. Toisin kuin G-SII-pankkien CRR-asetukseen ehdotetun erityisvaatimuksen kohdalla, yleisen MREL-vaatimuksen täyttämiseen soveltuisivat edelleen myös muut kuin edellä kuvatut erityiset velkasitoumukset.

Lisäksi komissio ehdottaa muutoksia ryhmärakenteessa toimivien pankkien kriisinratkaisun täsmentämiseksi. Ehdotuksen mukaan pankkiryhmässä vain sellaisen pankin, johon kriisinratkaisussa kohdistetaan suoraan suunnitelmanmukaisia kriisinratkaisutoimenpiteitä, tarvitsee täyttää MREL-vaatimus ryhmän ulkopuolisille velkojille annetuilla velkasitoumuksilla. Sellaiset tytäryhtiöt, joihin ei kriisinratkaisusuunnitelman mukaan kohdisteta toimenpiteitä, voivat täyttää MREL-vaatimuksen konsernin sisäisillä veloilla, mikä mahdollistaa tappioiden siirtämisen ylöspäin konsernissa. Ehdotuksessa myös lisätään BRRD-direktiivin kriisinratkaisuvälineisiin uusi toimivaltuus, jolla laitoksen sopimusvelvoitteiden täyttäminen voidaan keskeyttää enintään viiden päivän ajaksi joko aikaisen puuttumisen vaiheessa taikka kriisinratkaisuvaiheessa (maksujen keskeyttäminen eli moratorio).

Maksukyvyttömyyslainsäädäntöä ehdotetaan muutettavaksi pankkien osalta siten, että maksukyvyttömyyslainsäädännössä tunnistetaan pankkien osalta uusi erityinen vakuudettomien velkojen ryhmä, johon puututaan pankin kriisinratkaisumenettelyssä ennen muita vakuudettomia velkoja (kuten esimerkiksi johdannaisista aiheutuvia velkoja tai talletussuojan ulkopuolella olevia suuria talletuksia). Vain tähän erityiseen luokkaan kuuluvat velkaerät voidaan ottaa huomioon G-SII-pankkien lakisääteisen tappionsietokykyvaatimuksen täyttämiseksi. Kriisinratkaisuviranomaiset voisivat edellyttää myös muilta pankeilta MREL-vaatimuksen täyttämistä tähän erityiseen luokkaan kuuluvilla erillä.

Komissio esittää lisäksi vastaavia muutoksia yhteisen kriisinratkaisumekanismin perustamisesta annettuun SRM-asetukseen.

Sääntelyn yksinkertaistaminen ja eräiden pääomavaatimusten keventäminen

Komissio esittää hallinnollisen taakan keventämistä siltä osin, kun CRD4-direktiivin palkitsemissäännöt (jotka koskevat lykkäämistä ja osakkeiden kaltaisten instrumenttien käyttöä palkitsemisessa) sitä aiheuttavat pienille ja rakenteeltaan yksinkertaisille pankeille. CRD4-direktiivin ja CRR-asetuksen säännöksiä suhteutetaan paremmin sekä kevennetään sellaisten pienten, rakenteeltaan yksinkertaisten pankkien osalta, joille osa nykyisistä julkistamis- ja raportointivaatimuksista on tarpeettoman raskaita. Esimerkiksi puolivuositaisesta raportoinnista siirrytään vuosittaiseen raportointiin.

Komission CRR-asetuksen muutosehdotuksiin sisältyy lisäksi erityisiä toimenpiteitä, joilla parannetaan pankkien kykyä luotottaa pk-yrityksiä ja rahoittaa infrastruktuurihankkeita. PK-yrityksiin liittyvistä vastuista johtuvaa luottoriskiä koskeviin pääomavaatimuksiin voidaan soveltaa edullisempia kertoimia myös voimassa olevan 1,5 miljoonan euron rajan ylittäviltä osin. Vastaava menettely ulotetaan infrastruktuurihankkeisiin liittyviin vastuisiin.

Muut ehdotukset

CRD4-direktiiviin ja CRR-asetukseen ehdotetaan useita muita tarkennuksia ja muutoksia, joista esitellään alla olennaisimmat.

Komissio voisi ehdotuksensa mukaan vapauttaa direktiivin (ja samalla asetuksen) soveltamisalasta tietyt julkisen sektorin kehityspankit ja tietyn maan kaikki luotto-osuuskunnat (*credit union*), jos asetetut edellytykset täyttyvät. Valvojat voisivat myös antaa tietyin edellytyksin poikkeuksia vakavaraisuus- ja maksuvalmiusvaatimuksista EU-tytäryhtiöille, jotka sijaitsevat eri maassa kuin EU-emoyhtiö.

Komissio ehdottaa, että rahoitusalan holdingyhtiö ja rahoitusalan sekaholdingyhtiö tulevat toimiluvallisiksi toimijoiksi ja CRD4-direktiivin ja CRR-asetuksen soveltamisalan piiriin. Lisäksi, jos EU-alueen ulkopuolella toimivalla pankilla (emoyritys kolmannessa maassa) on EU:ssa kaksi tai useampia tytäryhtiöitä tai sivuliikkeitä, emoyrityksen olisi perustettava EU-alueelle EU-emoyritys. Komissio ehdottaa, että sääntelyä sovelletaan EU:n ulkopuolisiin G-SII-ryhmiin ja emoyrityksiin, joiden tytärien ja sivuliikkeiden EU-alueella olevan varallisuuden kokonaisarvo ylittää 30 miljardia euroa.

Lisäksi komissio esittää Pilari 2 -mukaisen pääomavaatimuksen asettamisen selventämistä muun muassa siten, että vaatimusta ei voida asettaa enää makrovakaustarkoituksellisista syistä.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 53(1) artikla CRD4-direktiivin osalta ja (SEUT) 114 artikla muiden ehdotusten osalta (tavallinen lainsäätämisjärjestys).

Käsittely Euroopan parlamentissa

Asian käsittely Euroopan parlamentissa ei ole alkanut.

Kansallinen valmistelu

Valtiovarainministeriö

Eduskuntakäsittely

-

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Pankkien vakavaraisuus- ja maksuvalmiussäätelystä sekä kriisinratkaisusta säädetään luottolaitostoiminnasta annetussa laissa sekä luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kriisinratkaisusta annetussa laissa.

Asia kuuluu valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

Taloudelliset vaikutukset

Komission ehdotusten taloudelliset vaikutukset tullaan arvioimaan yksityiskohtaisesti ehdotuksia koskevien valtioneuvoston kirjelmien valmistelun yhteydessä.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Eurooppalaisen talletussuojajärjestelmän perustamista koskevat neuvottelut jatkuvat teknisellä tasolla neuvoston työryhmässä. ECOFIN-neuvoston kesäkuussa 2016 hyväksymän tiekartan mukaisesti ehdotusta käsitellään poliittisesti vasta, kun pankkisektorin riskien vähentämistä koskevissa toimissa on saavutettu merkittävää edistymistä. Komissio ja osa jäsenvaltiosta katsovat, että nyt tehdyt ehdotukset itsessään ovat riittäviä talletussuojaehdotuksen poliittisen käsittelyn jatkamiseksi.

Yhteisen kriisinratkaisumekanismin perustamisen yhteydessä sovittiin, että yhteiselle kriisinratkaisurahastolle luodaan pysyvä julkinen varautumisjärjestely vuoteen 2023 ulottuvan siirtymäajan loppuun mennessä. ECOFIN-neuvoston kesäkuussa 2016 hyväksymässä tiekartassa todettiin, että tätä koskeva valmistelu voidaan käynnistää, kun kaikki jäsenvaltiot ovat voimaansaattaneet kansallisesti elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin. ECOFIN-neuvosto totesi tämän tapahtuneen marraskuussa 2016, ja valmistelu on tämän jälkeen käynnistynyt talous- ja rahoituskomitean puitteissa. Pankkiunionin syventämisestä 2015 antamassaan tiedonannossa komissio katsoi, että pysyvä varautumisjärjestely tulisi toteuttaa Euroopan vakausmekanismin kautta (E79/2015 vp).

Asiakirjat

Asiakirjojen kieliversioita ei ole vielä saatavilla suomeksi ja ruotsiksi.

Proposals for amendment of:

– Directive 2013/36/EU on access to the activity of credit institutions and the prudential supervision of credit institutions and investment firms (CRD IV), COM(2016) 854 final
http://ec.europa.eu/finance/bank/docs/regcapital/crr-crd-review/161123-proposal-amending-directive_en.pdf

- Regulation (EU) No 575/2013 on prudential requirements for credit institutions and investment firms (CRR), COM(2016) 850 final
http://ec.europa.eu/finance/bank/docs/regcapital/crr-crd-review/161123-proposal-amending-regulation_en.pdf
- Directive 2014/59/EU on the recovery and resolution of credit institutions and investment firms (BRRD), COM(2016) 852 final
http://ec.europa.eu/finance/bank/docs/crisis-management/161123-proposal-directive-recapitalisation-capacity_en.pdf
- Directive 2014/59/EU as regards the ranking of unsecured debt instruments in insolvency hierarchy, COM(2016) 853 final
http://ec.europa.eu/finance/bank/docs/crisis-management/161123-proposal-directive-unsecured-debt-instruments_en.pdf
- Regulation 806/14 establishing uniform rules and uniform procedure for the resolution of credit institutions and certain investment firms (SRM), COM(2016) 851 final
http://ec.europa.eu/finance/general-policy/docs/banking-union/single-resolution-mechanism/161123-proposal-regulation_en.pdf

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

VM/RMO neuvotteleva virkamies Virva Walo, 0295530533, virva.walo@vm.fi
VM/RMO neuvotteleva virkamies Jaakko Weuro, 02955530302, jaakko.weuro@vm.fi
VM/RMO hallitussihteeri Katri Aho, 0295530214, katri.aho@vm.fi

EUTORI-tunnus

EU/2016/1699

Liitteet

Viite

Asiasanat
Hoitaa

Tiedoksi
