

Talousvaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) N:o 575/2013 muuttamisesta, direktiiveiksi direktiivin 2014/59/EU ja eräiden muiden direktiivien muuttamisesta sekä asetukseksi asetuksen (EU) N:o 806/2014 muuttamisesta (pankkien häiriönsietokyvyn parantaminen II)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) N:o 575/2013 muuttamisesta, direktiiveiksi direktiivin 2014/59/EU ja eräiden muiden direktiivien muuttamisesta sekä asetukseksi asetuksen (EU) N:o 806/2014 muuttamisesta (pankkien häiriönsietokyvyn parantaminen II) (U 17/2017 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Jaakko Weuro, valtiovarainministeriö
- hallitussihteeri Katri Aho, valtiovarainministeriö
- toimistopäällikkö Sami Pyykönen, Finanssivalvonta
- vanhempi ekonomisti Jyrki Haajanen, Suomen Pankki
- ylijohtaja Tuija Taos, Rahoitusvakausvirasto
- kriisinratkaisuasiantuntija Aleksi Vääntinen, Rahoitusvakausvirasto
- edunvalvontapäällikkö Ari Virtanen, OP Ryhmä
- johtava asiantuntija Ingalill Aspholm, Finanssialan Keskusliitto ry

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Vakavaraisuusasetukseen sisällytettävä tappionsietokykyvaatimus

Komissio ehdottaa maailmanlaajuisen rahoitusjärjestelmän vakauden kannalta merkittäville laitoksille (jäljempänä G-SII-laitokset) asetettavaa lakisääteistä vähimmäisvaatimusta. Muiden lai-

Valiokunnan lausunto TaVL 16/2017 vp

tosten vaatimuksen taso perustuisi edelleen elvytys- ja kriisinratkaisudirektiiviin ja pysyisi kriisinratkaisuviranomaisten harkintavallassa. Lisäksi kriisinratkaisuviranomaisilla olisi oikeus asettaa G-SII-laitoksille tarvittaessa lisävaatimus. G-SII-laitokset määritellään luottolaitosdirektiivin 131 artiklassa, ja ne nimetään käytännössä Baselin pankkivalvontakomiteassa. G-SII-laitos voi olla joko yksittäinen laitos taikka ryhmä laitoksia.

Komissio ehdottaa G-SII-laitosten tappionsietokykyä koskevan vähimmäisvaatimuksen sisällyttämistä vakavaraisuusasetukseen, koska sen näkemyksen mukaan vain kaikissa jäsenvaltioissa sellaisenaan suoraan sovellettavan asetuksen kautta voidaan turvata vähimmäisvaatimuksen samanlainen soveltaminen EU:n laajuisesti. Vakavaraisuusasetukseen ehdotetaan lisättäväksi uusi 5 a luku, ja lisäksi 6 lukuun ehdotetaan useita MREL-vaatimukseen liittyviä muutoksia.

Vakavaraisuusasetuksen uudessa 2 artiklassa edellytetään toimivaltaisten viranomaisten ja kriisinratkaisuviranomaisten yhteistyötä tappionsietokykyvaatimuksen asettamisen ja sen noudattamisen valvonnan suhteen. Vakavaraisuusasetuksen uudessa 92 a artiklassa todetaan tappionsietokykyvaatimuksen koostuvan vuodesta 2019 lähtien 16 prosentin osuudesta asetuksen mukaan laskettavasta riskipainotettujen saatavien määrästä sekä 6 prosentin osuudesta asetuksen mukaan laskettavasta koko taseeseen perustuvasta vähimmäisomavaraisuusasteesta. Vuodesta 2022 prosenttiosuudet nousevat 18 prosenttiin ja 6,75 prosenttiin. Laitosten tulee täyttää molemmat vaatimuksen osat samanaikaisesti. Vakavaraisuusasetuksen 6 artiklaa muutetaan niin, että kriisinratkaisusuunnitelman mukaisesti kriisinratkaisuyksikköinä pidettävät G-SII-laitokset ovat velvollisia noudattamaan vaatimusta jokainen erikseen. Asetuksen 11 artiklaa taas muutetaan niin, että sellaiset kriisinratkaisusuunnitelman mukaisesti kriisinratkaisuyksikköinä pidettävät laitokset, jotka ovat osa G-SII-laitoksena pidettävää ryhmää, ovat velvollisia noudattamaan vaatimusta ryhmätasolla.

Vaatimus soveltuu täysimääräisenä vain EU:ssa toimiluvan saaneisiin G-SII-laitoksiin, jotka voivat olla konserneja tai yksittäisiä laitoksia. Asetuksen 92 b artiklan mukaan vaatimus soveltuu 90-prosenttisena EU:n ulkopuolella toimivien G-SII-laitosten EU:ssa toimiviin merkittäviin tytäryhtiöihin.

Vakavaraisuusasetuksen uudessa 5 a luvussa asetetaan edellytykset sellaiselle pääomalle ja velkainstrumenteille, joilla laitos voi täyttää tappionsietokykyvaatimuksen. Uusi 72 a artikla listaa sellaiset instrumentit, jotka eivät kelpaa tappionsietokykyvaatimuksen täyttämiseen.

Uusi 72 b artikla sisältää edellytykset vaatimuksen täyttämiseen kelpaaville velkainstrumenteille. Näistä keskeinen on erityistä maksunsaantijärjestystä koskeva vaatimus, jonka mukaan niiden velkainstrumenttien, joilla vaatimus täytetään, tulee olla maksukyvyttömyystilanteessa huonommassa etusija-asemassa kuin sellaisten velkainstrumenttien, jotka on jätetty tappionsietokykyvaatimuksen ulkopuolelle (esim. johdannaiset, suuret talletukset ja verovelat). Artiklan 3 ja 4 kohdassa asetetaan tietyt rajat, joihin asti vaatimuksen täyttämiseen kelpaavat velkainstrumentit voivat olla myös samassa asemassa maksukyvyttömyystilanteessa kuin vaatimuksen täyttämiseen kelpaamattomat velat, kun tietyt ehdot täyttyvät. Huonomman etusijan vaatimuksen tarkoituksena on varmistaa se, että tappionsietokykyvaatimuksen täyttämiseen kelpaava velka on käytännössä mahdollisimman helposti alaskirjattavissa ja muunnettavissa uudeksi pääomaksi tappioiden kattamiseksi.

Valiokunnan lausunto TaVL 16/2017 vp

Vakavaraisuusasetuksen uudet 72 e—72 j artiklat sisältävät vähennyssäännöt, joiden mukaisesti G-SII-laitosten on vähennettävä tappionsietokykyvaatimuksen täyttämiseen käytettävistä velkainstrumenteista omat velkainstrumenttinsa (72 f artikla) sekä muiden G-SII-laitosten tappionsietokykyiset velkainstrumentit (72 h ja 72 i artiklat).

Vakavaraisuusasetuksen 77 ja 78 artiklat laajennetaan kattamaan valvontaviranomaisen antama ennakkollinen lupa omien varojen instrumenttien lunastukseen koskemaan myös tappionsietokykyisten velkainstrumenttien takaisinmaksua. Asetuksen uuden 78 artiklan valvontaviranomainen ja kriisinratkaisuviranomainen voisivat antaa myös määräajaksi yleisen ennakkollisen luvan omien varojen instrumenttien ja tappionsietokykyvaatimuksen täyttämisen edellyttämien velkainstrumenttien ennenaikaiseen lunastamiseen. Asetuksen 80 artiklassa Euroopan pankkiviranomainen (jäljempänä EBA) velvoitetaan tarkkailemaan tappionsietokykyisten velkainstrumenttien liikkeeseenlaskuja.

Muutokset elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin ja kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen mukaiseen omien varojen ja hyväksyttävien velkojen vaatimukseen

Elvytys- ja kriisinratkaisudirektiiviin ja kriisinratkaisuasetuseseen esitetään keskenään samansisältöisiä muutoksia nykyiseen omien varojen ja velkojen MREL-vaatimukseen. Voimassa olevan direktiivin 45 artiklassa ja voimassa olevan asetuksen 12 artiklassa säädetty omien varojen ja hyväksyttävien velkojen vaatimus ehdotetaan korvattavaksi uusilla säännöksillä. Samalla sääntelyä täsmennettäisiin uusilla kriisinratkaisuyksikön ja kriisinratkaisuryhmän käsitteillä.

Komissio ehdottaa direktiivin 2 artiklaan ja asetuksen 3 artiklaan lisättäväksi kriisinratkaisuyksikön ja kriisinratkaisuryhmän määritelmät. Sekä tappionsietokykyvaatimus että EU:n elvytys- ja kriisinratkaisukehikko tunnistavat kahdenlaisia kriisinratkaisustrategioita. Ensinnäkin ne tunnistavat sellaisen strategian, jossa vain yksi konsernin laitos (yleensä emoyhtiö) asetetaan kriisinratkaisuun ja muut ryhmän laitokset (yleensä tytäryhtiöt) siirtävät tappionsa konsernissa ylöspäin (Single Point of Entry -strategia). Toiseksi, ne tunnistavat sellaisen kriisinratkaisustrategian, jossa useampaan konsernin laitokseen kohdistetaan kriisinratkaisutoimenpiteitä (Multiple Point of Entry -strategia).

Tarkoituksena on luokitella laitokset jo kriisinratkaisun suunnitteluvaiheessa näiden strategioiden mukaisesti: "kriisinratkaisuyksikköön" kohdistetaan kriisinratkaisutoimenpiteitä, kun taas "kriisinratkaisuryhmä" tarkoittaa niitä ryhmän muita tytäryhtiöitä, joihin ei kohdisteta erillisiä kriisinratkaisusuunnitelman mukaisia kriisinratkaisutoimenpiteitä. Lisäksi direktiivin 12 ja 13 artiklaan sekä asetuksen 8 ja 9 artiklaan, jotka koskevat ryhmäkriisinratkaisua, ehdotetaan lisättäväksi kriisinratkaisuviranomaiselle velvollisuus yksilöidä tällaiset kriisinratkaisuyksiköt ja kriisinratkaisuryhmät rahoituslaitoskonserneissa.

Nykyistä omien varojen ja hyväksyttävien velkojen MREL-vaatimuksen laskutapaa ehdotetaan muutettavaksi vakavaraisuusasetukseen esitetyn G-SII-laitosten vähimmäisvaatimuksen laskutapaa vastaavaksi (direktiivin uusi 45 artikla ja kriisinratkaisuasetuksen uusi 12 a artikla). Kiinteistöluottolaitosten voimassa oleva poikkeus vaatimuksesta säilytetään.

Valiokunnan lausunto TaVL 16/2017 vp

Ehdotetuissa direktiivin 45 b artiklassa ja kriisinratkaisuasetuksen 12 c artiklassa alentamiskelpoisten velkojen vaatimuksen kelpoisuusvaatimukset muutetaan vastaamaan vakavaraisuusasetuksessa esitettyä G-SII-laitosten vähimmäisvaatimusta lukuun ottamatta seuraavia poikkeuksia. Ensinnäkin tämän laitospohjaisen vaatimuksen täyttämiseen kelpaavat tietyin ehdoin myös eräät velkainstrumentit, joilla on johdannaisominaisuuksia, kuten strukturoidut sijoitustuotteet. Toiseksi, vaatimuksen täyttämiseen kelpaavan velan ei tarvitse olla maksukyvyttömyystilanteessa huomionomassa etusija-asemassa kuin sellaisen velan, joka ei kelpaa vaatimuksen täyttämiseen, ellei kriisinratkaisuviranomainen niin tapauskohtaisesti päättä.

Ehdotetuissa direktiivin 45 c artiklassa ja kriisinratkaisuasetuksen 12 d artiklassa todetaan, että omien varojen ja hyväksyttävien velkojen vaatimuksen tulisi kattaa sekä laitosten odotetut tappiot että toimiluvan edellyttämän uudelleenpääomittamisen. Kriisinratkaisuviranomaisen tulee perustella vaatimukselle asettamansa taso kriisinratkaisusuunnitelmalla. Vaatimus tulee ilmaista samassa muodossa kuin vakavaraisuusasetuksen vaatimus.

Kriisinratkaisuviranomaiset voisivat asettaa G-SII-laitoksille vakavaraisuusasetuksessa säädettyä vähimmäisvaatimusta korkeamman vaatimuksen (direktiivin 45 d artikla ja kriisinratkaisuasetuksen 12 e artikla). Korkeampi vaatimus voidaan asettaa vain, jos vähimmäisvaatimusta ei voida pitää riittävänä tappioiden kattamiseen ja laitoksen uudelleenpääomittamiseen kriisinratkaisusuunnitelman mukaisesti. Lisäksi tämä lisävaatimus asetetaan laitospohjaisen vaatimuksen edellytysten mukaisesti, joten yllä mainitut poikkeukset vakavaraisuusasetukseen ehdotetusta G-SII-laitosten lakisääteisestä vähimmäisvaatimuksesta soveltuvat.

Kriisinratkaisuviranomaiselle annetaan myös mahdollisuus asettaa laitokselle laitospohjainen korkeampi ja vaikutuksiltaan kevyempi ohjausvaatimus (direktiivin 45 e artikla ja kriisinratkaisuasetuksen 12 f artikla). Kriisinratkaisuviranomaisen antaman ohjauksen rikkominen ei vielä aiheuta rajoituksia laitoksen mahdolliseen osingonjakoon.

Kriisinratkaisuviranomaisen näin asettaman lisävaatimuksen tulee perustua valvontaviranomaisen asettamaan harkinnanvaraiseen lisäpääomavaatimukseen. Komissio ehdottaa direktiivin uusissa 45 f ja 45 g artiklassa sekä kriisinratkaisuasetuksen 12 g ja 12 h artiklassa, että MREL-vaatimus voitaisiin asettaa vain uuden määritelmän mukaisille kriisinratkaisuyksiköille koko konsernin tasolla. Tämä tarkoittaa, että uuden määritelmän mukaisten kriisinratkaisuyksikköjen tulee antaa konsernin ulkopuolelle kolmansille osapuolille direktiivin mukaista alentamiskelpoista velkaa, joka voidaan tappioiden kattamiseksi alaskirjata tai muuttaa omaksi pääomaksi kriisinratkaisussa. Muiden kriisinratkaisuryhmän laitosten osalta kriisinratkaisuviranomainen voi vaatia MREL-vaatimuksen täyttämistä ryhmän sisäisesti siten, että kriisinratkaisuryhmänlaitokset laskevat liikkeeseen MREL-kelpoista velkaa kriisinratkaisuryhmän sisällä. Tällöin tappioita voitaisiin siirtää ylöspäin ryhmän sisällä, eikä yksittäistä tällaiseen ryhmään kuuluvaa laitosta tarvitse asettaa kriisinratkaisuun. Komissio ehdottaa myös, että kyseinen sisäinen vaatimus voidaan tietyin ehdoin korvata emoyhtiön antamilla vakuuksilla.

Komissio ehdottaa muutoksia myös MREL-vaatimuksen rikkomusseuraamuksiin (direktiivin 17, 18 ja 45 k artiklat). Kriisinratkaisuviranomaisille annetaan muun muassa toimivalta edellyttää velkainstrumenttien juoksuajan muuttamista sekä vaatia laitosta laatimaan suunnitelma vaatimuksen uudelleentäyttämiseksi.

Valiokunnan lausunto TaVL 16/2017 vp

Maksunsaajien etusijajärjestys luottolaitoksen maksukyvyttömyystilanteessa

Elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin ja kriisinratkaisuasetauksen periaatteiden mukaan velkojat vastaavat tappioista kriisinratkaisumenettelyssä osakkeenomistajien jälkeen noudattaen maksukyvyttömyysmenettelyn mukaista saamistensa etusijajärjestystä. Velkojille ei saa aiheutua suurempia tappioita kuin mitä heille olisi tavanomaisessa maksukyvyttömyysmenettelyssä aiheutunut (niin sanottu No Creditor Worse Off -periaate).

Komissio ehdottaa uuden vakuudettomien velkojen luokan luomista luottolaitoksille kansalliseen maksukyvyttömyyslainsäädäntöön (direktiivin 108 artikla). Muutoksen tarkoituksena on edistää edellä mainitun No Creditor Worse Off -periaatteen toteuttamista sen varalta, että kriisinratkaisuviranomainen joutuu tekemään harkinnanvaraisia poikkeuksia eräiden velkaerien suhteen. Kyse on erityisesti talletussuojan ulkopuolelle jäävistä talletuksista ja johdannaisiin liittyvistä veloista, joihin kohdistettaviin toimiin arvioidaan liittyvän erityisiä oikeudellisia tai rahoitusvakauteen liittyviä ongelmia.

Maksukyvyttömyystilanteessa uuden velkaluokan maksunsaajat saisivat maksun vasta muiden vakuudettomien velkojen jälkeen. Tällöin tähän uuteen luokkaan kuuluva velka alaskirjattaisiin kriisinratkaisussa tappioiden kattamiseksi vasta muiden pääomainstrumenttien jälkeen, mutta ennen muuta vakuudetonta velkaa. Laitokset voisivat edelleen laskea liikkeeseen sekä tavallista että tähän uuteen luokkaan kuuluvaa vakuudetonta velkaa, mutta vain tähän takasijaisempaan luokkaan kuuluva velka kelpaisi täyttämään vakavaraisuusasetuksessa G-SII-laitoksille tappionsietokykyä koskevan vaatimuksen. Lisäksi kriisinratkaisuviranomaisilla olisi toimivalta edellyttää myös muilta laitoksilta alentamiskelpoisten velkojen alisteisuutta siten, että laitos täyttää vaatimuksen vain tämän uuden luokan mukaisella velalla.

Jotta velka kuuluu tähän takasijaisempaan luokkaan, velan alkuperäisen sopimuksenmukaisen juoksuajan tulee olla vuoden pituinen, sillä ei tule olla johdannaisominaisuuksia ja velkasopimuksessa tulee nimenomaisesti todeta, että velka kuuluu juuri tähän velkaluokkaan. Muutos ei vaikuttaisi ennen sen voimaantuloa liikkeeseen laskettuun velkaan.

Elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin muut muutosehdotukset

Direktiivin 27 artiklaan lisätään valvontaviranomaiselle valtuus keskeyttää elvytysvaiheessa laitoksen maksu- ja toimitusvelvoitteet tietyksi aikaa (moratorio). Uusi 29 a artikla asettaa ehdot elvytysvaiheen moratorion käyttämiselle. Toimivaltuutta voi elvytysvaiheessa käyttää, kun määritetään ovatko varhaisen puuttumisen toimenpiteet tarpeen tai onko laitos kaatumassa tai todennäköisesti kaatumassa. Moratorio voi 29 a artiklan mukaan kestää enintään viisi päivää, eikä se koske mm. talletussuojan kattamia talletuksia eikä velvollisuuksia keskuspankkeja tai keskusvastaupolia kohtaan.

Direktiivin 63 artiklassa lisätään moratorio myös yhdeksi kriisinratkaisuvaiheessa kriisinratkaisuviranomaisen käytettävissä olevista välineistä. Kriisinratkaisuviranomainen voi päättää käyttää kyseistä välinettä, jos se katsoo sen tietyin ehdoin tarpeelliseksi. Tällöinkin moratorio voi kestää enintään viisi päivää, eikä se koske mm. talletussuojan kattamia talletuksia eikä velvollisuuksia keskuspankkeja tai keskusvastapuolia kohtaan.

Valiokunnan lausunto TaVL 16/2017 vp

Voimassa olevan direktiivin 55 artiklan mukaan laitosten tulee sisällyttää kolmannen maan lainsäädännön alaisiin velkasopimuksiin sellainen ehto, jonka mukaan velkasopimuksen osapuoli tunnustaa ja hyväksyy, että velkaan voidaan soveltaa alaskirjaus- tai muuntamisvaltuuksia. Komissio ehdottaa, että kriisinratkaisuviranomainen voisi antaa laitokselle poikkeusluvan kyseisestä vaatimuksesta, jos se katsoo, ettei poikkeaminen aiheuta estettä laitoksen kriisinratkaisulle, ja kyseisen ehdon sisällyttäminen sopimukseen on vaikeaa toteuttaa. Tällaisessa poikkeustapauksessa kyseistä velkaa ei lasketa mukaan omien varojen ja alentamiskelpoisten velkojen vaatimukseen.

Lisäksi direktiiviin ja eräisiin muihin direktiiveihin esitetään muutoksia, jotka liittyvät komission antamaan ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi keskusvastapuolten elvytys- ja kriisinratkaisukehyksestä (KOM(2016) 856 lopullinen). Keskusvastapuolien elvytys- ja kriisinratkaisuasetus ehdotuksen mukaisten velvollisuuksien rikkomisesta annettavista seuraamuksista esitetään säädettäväksi tässä direktiivissä. Seuraamukset vastaisivat keskusvastapuolten osalta, mitä pankkien ja sijoituspalveluyritysten osalta on säädetty.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää komission ehdotusten lähtökohtaa kriisinratkaisuvälineiden soveltamis- edellytysten vahvistamisesta perusteltuna. Ehdotuksiin liittyy kuitenkin useita kysymyksiä, jotka on selvitettävä huolellisesti jatkovalmistelussa. Tappionsietokykyä koskevien vaatimusten tehokkuus, riittävän korkea taso ja johdonmukaisuus nykyisen kriisinratkaisulainsäädännön periaatteiden kanssa tulee varmistaa. Kansallisena erityiskysymyksenä valtioneuvosto pitää tärkeänä, että tappionsietokykyvaatimusta koskevissa säännöissä huomioidaan myös Suomen lainsäädännön tunnistamien talletuspankkien yhteenliittymien erityispiirteet.

Pankkeihin sovellettavaa maksukyvyttömyyslainsäädäntöä ja tappionkattamisvaatimuksen täyttämiseksi hyväksyttävien velkojen maksunsaantijärjestystä koskevien ehdotusten osalta on erityisesti kiinnitettävä huomiota siihen, että ne tukevat laajan sijoittajavastuun toteuttamisedellytyksiä kaikkien pankkien osalta. Tältä osin valtioneuvosto katsoo, että ehdotusten jatkovalmistelussa on selvitettävä edellytykset näiden vaatimusten soveltamisalan merkittävään laajentamiseen. Valtioneuvosto suhtautuu tämän vuoksi varauksellisesti komission ehdotukseen, jonka mukaan maksukyvyttömyyslainsäädännön yhdenmukaistamista käsiteltäisiin erikseen muista ehdotuksista ja että ne tulisivat voimaan jo vuoden 2017 aikana.

Komission ehdotukset pankkien tappionsietokykyä koskevien vaatimusten uudistamisesta liittyvät keskeisesti suunnitelmiin pankkiunionin syventämisestä. Valtioneuvosto korostaa aiempien linjausten mukaisesti, että pankkisektorin riskien jakamista tarkoittavat toimet, kuten yhteisen talletussuojajärjestelmän perustaminen, edellyttävät vähintään, että pankkisääntelyn ja -valvonnan käytännöt yhtenäistetään ja eri maiden pankkisektorien riskejä vähennetään. Valtioneuvosto toteaa, että komission nykyiset ehdotukset eivät sellaisenaan täytä näitä edellytyksiä ja niiden merkitys pankkiunionin syventämisen kannalta tulee arvioitavaksi vasta sen jälkeen, kun ne on hyväksytty unionin lainsäädäntöön.

Valiokunnan lausunto TaVL 16/2017 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Valtioneuvoston kirjelmän mukaiset kriisinratkaisusääntelyä koskevat ehdotukset, joissa esitetään muutoksia luottolaitosten vakavaraisuus- ja kriisinratkaisusääntelyyn, muodostavat kokonaisuuden, jonka tavoitteena on pankkien häiriönsietokyvyn vahvistaminen. Ehdotuksilla siirretään Baselin pankkivalvontakomiteassa ja finanssimarkkinoiden vakausneuvostossa sovittuja kansainvälisiä standardeja EU-lainsäädäntöön.

Talousvaliokunta toteaa, että valvonnan ja kriisinratkaisun lainsäädännöllisen viitekehyksen osalta pankkiunioni on kehittynyt myönteisesti, muistuttaen kuitenkin samalla, että jäsenvaltioiden pankkisektorit ovat edelleen varsin heterogeeniset ja niiden riskeissä on merkittäviä eroja. Riskien jakamista merkitsevät lainsäädäntötoimet edellyttävät minimissään, että sääntelyn ja valvonnan käytännöt yhtenäistetään ja että valtioiden pankkisektoreiden riskejä pystytään vähentämään. Talousvaliokunta pitää ehdotusten mukaisia kriisinratkaisukehikon täsmennyksiä pääosin perusteltuina, mutta huomauttaa, että kannanmuodostusta ehdotettuihin muutoksiin vaikeuttaa se, että kriisinratkaisusääntelystä on kaikkiaan vielä varsin vähän soveltamiskokemusta. Pankkiunionin kaikkien merkittävien luottolaitosten kattavan arvioinnin jälkeen yhteinen valvontamekanismi otettiin kokonaisuudessaan käyttöön vuonna 2014 ja yhteinen kriisinratkaisumekanismi on saatu täysin toimintakykyiseksi vuonna 2016. Arvio siitä, mikä merkitys nyt käsillä olevilla ehdotuksilla on pankkiunionin syventämisessä, pystytään tekemään vasta myöhemmin.

Nykyisellään, jos pankin kriisinratkaisu on tarpeen, kustannuksista vastaavat pankin osakkeenomistajat ja velkojat (velkakirjojen arvon alaskirjaus ja muuntaminen uudeksi pääomaksi), mikä lisäksi täydentävää rahoitusta voidaan myöntää kriisinratkaisurahastosta. Luonnollisten henkilöiden sekä pienten ja keskisuurten yritysten talletukset on kuitenkin vapautettu tästä säännöstä. Alaskirjaus ei siis koske kansalaisten eikä pienten ja keskisuurten yritysten enintään 100 000 euron suuruisia talletuksia. Ne on suojattu talletussuojajärjestelmällä. Alaskirjauksen ulkopuolelle pysyvästi jätettyjä velkoja ovat myös suojatut talletukset ja katetut joukkovelkakirjalainat. Järjestelmän tehokkaan toiminnan varmistamiseksi pankeilta edellytetään, että niillä on taseessaan riittävä määrä omia varoja tai sellaisia velkainstrumentteja, jotka viranomaisen voi tarvittaessa muuntaa uudeksi pääomaksi (omien varojen ja hyväksyttävien velkojen vaatimus, MREL-vaatimus)

Vakavaraisuusasetuksen (CRR) tappionsietokykyvaatimus (TLAC)

Kokonaistappionsietokykyvaatimuksen tavoitteena on sen turvaaminen, että pankeilla on riittävä pääoma tappioiden kattamiseksi mahdollisen kriisinratkaisumenettelyn aktualisoituessa.

Komissio on katsonut, että vain kaikissa jäsenvaltioissa suoraan sovellettavalla asetuksella voidaan turvata vaatimusten yhdenmukainen soveltaminen kaikissa jäsenvaltioissa. Kokonaistappionsietokykyvaatimus sisällytettäisiin sen vuoksi lakisääteisenä vähimmäisvaatimuksena vakavaraisuusasetukseen maailmanlaajuisen rahoitusjärjestelmän vakauden kannalta merkittävillä laitoksilla (G-SII). Tämän lisäksi ehdotetaan, että kriisinratkaisuviranomainen voisi asettaa näille laitoksille laitokohtaisen, täydentävän lisävaatimuksen. Muiden kuin systeemisesti merkittävien laitosten vaatimusten taso perustuisi edelleen elvytys- ja kriisinratkaisudirektiiviin ja pysyisi kriisinratkaisuviranomaisen harkintavallassa. Näidenkin tappionsietokykyvaatimusta täsmen-

Valiokunnan lausunto TaVL 16/2017 vp

nettäisiin muun muassa viranomaisen harkintavaltaa rajoittamalla ja luomalla viranomaiselle mahdollisuus edellyttää tappioiden osittaista kattamista uuteen velkaluokkaan kuuluvilla instrumenteilla. Ehdotetut vaatimukset soveltuisivat täysimääräisinä vain EU:ssa toimiluvan saaneisiin systemisesti merkittäviin laitoksiin. Vaatimuksia sovelletaan 90-prosenttisesti EU:n ulkopuolella toimivien systemisesti merkittävien laitosten EU:ssa toimiviin tytäryhtiöihin.

Sijoittajansuoja korostuu oman pääoman ehtoisten ja velkamuotoisten instrumenttien markkinoinnissa. Komission ehdotuksen mukaan alentamiskelpoisten velkojen ehdoissa tulisi mainita niiden mahdollisuus joutua pakollisen arvonalentamisen (bail-in) piiriin. Talousvaliokunta korostaa useiden kuulemiensa asiantuntijoiden tapaan, että etusijaluokkien ilmoittamisen olisi perusteltua tapahtua yhtenäiseen, EU-tasolla harmonisoituun esittämistapaan, jotta sijoittaja saisi tiedon velan etuoikeusluokasta yhteismitallisella ja ymmärrettävällä tavalla.

Ennenaikaisen lunastuksen lupamenettely. Komissio pyrkii selkeyttämään viranomaisrooleja MREL-tasojen valvonnan suhteen. Vakavaraisuusasetusta ehdotetaan muutettavaksi siten, että laitoksen olisi haettava lupa omien varojen instrumenttien lisäksi myös MREL-kelpoisten velkojen ennenaikaiseen takaisinlunastukseen tai -ostoon. Ehdotuksella säädettäisiin kriisinratkaisuviranomaiselle valtuus myöntää kerrallaan enintään vuoden pituinen yleislupa, jonka nojalla laitos voisi lunastaa tai ostaa MREL-kelpoisia velkoja ilman erillisiä lupamenettelyitä. Talousvaliokunta puoltaa ehdotusta: yleisluvan kautta laitoksille voitaisiin asettaa riittävä puskuri varsinaisen MREL-vaateen yläpuolelle, ja valvontaviranomaisen lupamenettely koskisi vain puskurin rikkoontumiseen johtavia lunastuksia ja takaisinostoja.

Soveltamisala. Talousvaliokunta puoltaa komission ehdotuksen mukaista TLAC-vaateiden soveltamisalan rajaamista vain eurooppalaisiin systemisesti merkittäviin laitoksiin, mutta pitää perusteltuna, että eräiden G-SII-laitoksiin sovellettavaksi ehdotettujen säännösten soveltaminen kaikkiin EU-alueella toimiviin laitoksiin tulisi jatkovalmistelussa arvioitavaksi. Esimerkiksi vakavaraisuusasetuksen eräiden (uudet 72 e—72 j artiklat) vähennyssääntöjen soveltaminen kaikkien laitosten keskinäisiin omistuksiin voisi olla perusteltua tartuntariskin vähentämiseksi ja säännösten yhdenmukaistamiseksi omiin varoihin sovellettavien periaatteiden kanssa. Talousvaliokunta huomauttaa lisäksi, että sikäli kun globaalin TLAC-sääntelykehikon vaateita ei uloteta soveltumaan EU:n G-SII-laitoksiin, poikkeukset rajattaisiin tarkasti vain erityisiin tilanteisiin ja joka tapauksessa poikkeusten perusteet tuotaisiin selkeästi esille.

Elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivi (BRRD) ja kriisinratkaisumekanismia koskeva aset

Talousvaliokunta pitää MREL-vaateen laskutavan muuttamista kokonaisriskiin ja vähimmäisomavaraisuusasteen laskennassa käytettävään määrään pohjautuvaksi kannatettavana. Voimassa oleva mukautettuun taseeseen pohjautuva vaade on ollut muun muassa johdannaisten käsittelyn osalta tulkinnanvarainen eikä täysin yhdenmukainen kansainvälisesti hyväksytyn riskiperusteisen laskentatavan kanssa.

Sen sijaan talousvaliokunta suhtautuu varauksellisesti komission ehdotuksiin MREL-tasoihin liittyen. Useille laitoksille ollaan parhaillaan asettamassa MREL-vaateita nykyisin voimassa olevaan sääntelyyn pohjautuen. Säästösten muuttuminen hyvin pian päätösten voimaantulon jälkeen edellyttäisi niiden tarkistamista, minkä ei voida katsoa olevan perusteltua velvoitteiden ennako-

Valiokunnan lausunto TaVL 16/2017 vp

tavuusvaatimuksen ja oikeusvarmuuden näkökulmasta. Myös yhteisen kriisinratkaisurahaston käytön edellytyksenä oleva 8 %:n vaade tulee huomioida MREL-tason asettamisessa.

Talousvaliokunta tuo tässä yhteydessä esille myös Suomen lainsäädännön tunnistamien talletuspankkien yhteenliittymien aseman. Komission ehdotuksen määritelmät on luotu soveltumaan tavanomaiseen konsernirakenteeseen, jossa määräysvaltaa tytäryhtiöissä käyttää yksi emoyritys, jolle tappioita voidaan siirtää ryhmässä ylöspäin kirjaamalla alas sen sisäiset saamiset tytäryhtiölaitoksilta. Nämä säännökset eivät huomioi sellaisia yhteenliittymärakenteita, joissa keskinäinen sidonnaisuus ja yhteisvastuu perustuvat jäsenyyteen ohjausvaltaa käyttävissä osuuskuntamuotoisissa keskusyhteisöissä.

Maksunsaajien etusijajärjestys. Uudella sääntelyllä luotaisiin uusi erityinen velkaluokka erälle pankkien veloille maksunsaantijärjestyksessä. Talousvaliokunta pitää ehdotusta perusteltuna; se antaa mahdollisuuden hankkia riittävästi leikkauskelpoisia velkoja, mutta toisaalta mahdollistaa velkojien tasapuolisen kohtelun sekä resoluutiossa että tavallisessa maksukyvyttömyysmenettelyssä. Uusi velkaluokka lisää sopimusten oikeusvarmuutta pienentäen riskiä siitä, että ennen kriisinratkaisusäännöstöä syntyneisiin velkoihin jouduttaisiin kohdentamaan leikkaustoimenpiteitä. Muutoksen myötä eräät rahoitusvälineet voidaan kirjata alas tai muuntaa uudeksi pääomaksi tappioiden kattamiseksi ja kriisihallintoon asetettavan laitoksen toiminnan uudelleenjärjestämiseksi. Uudistuksella tavoitellaan siten sijoittajanvastuun toteuttamisen helpottamista muun muassa suhteessa harkinnanvaraisiin poikkeuksiin.

Pankkivalvojille ja kriisinratkaisuviranomaisille tulisi uusi toimivaltuus maksujen ja muiden velvoitteiden tilapäiseen keskeyttämiseen. Tällä hetkellä jäsenvaltioissa on voimassa erilaisia tilapäisen keskeyttämisen sääntelyratkaisuja, joiden yhteensopivuus kriisinratkaisudirektiivin kanssa on osittain epäselvä, minkä valossa talousvaliokunta näkee valtuuksien yhdenmukaistamisen välttämättömänä. Komission esitys ei kuitenkaan vielä nykymuodossaan täytä valtuuden käyttötilanteisiin liittyvää tarkentamisen tarvetta.

Kokoavia huomioita

Talousvaliokunta toteaa, että ehdotetulla sääntelyllä ei varsinaisesti muuteta voimassa olevaa tappionsietokykyä koskevaa sääntelyä, vaan täsmennetään sitä. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan ehdotusten tavoitteet ovat kannatettavia, mutta kokonaisuutta rasittaa epävarmuus siitä, turvaavatko ehdotuksen mukaiset muutokset kriisinratkaisua riittävällä tavalla yhtenäisesti koko EU:ssa. Vaatimusten tehokkuus, riittävän korkea taso ja johdonmukaisuus voimassa olevan kriisinratkaisusääntelyn kanssa tulee varmistaa. Talousvaliokunta kiinnittää erityistä huomiota kokonaistappionsietokykyvaatimusten uusien täsmennysten yhteensopivuuteen MREL-vaatimusten kanssa. Samoin tulee turvata talletuspankkien yhteenliittymien erityispiirteiden huomioiminen.

Talousvaliokunta yhtyy valtioneuvoston varaukselliseen kantaan ehdotetun sääntelyn voimaantulon aikataulusta, joka on varsin kiireinen.

Valiokunnan lausunto TaVL 16/2017 vp

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 15.3.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kaj Turunen ps
varapuheenjohtaja Harri Jaskari kok
jäsen Harry Harkimo kok
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Lauri Ihalainen sd
jäsen Eero Lehti kok
jäsen Rami Lehto ps
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Martti Mölsä ps
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Arto Pirttilahti kesk
jäsen Ville Skinnari sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller