

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*)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle komission ehdotukset Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) N:o 575/2013 muuttamisesta vähimmäisomavaraisuusasteen, varainhankinnan vaatimuksen, omia varoja ja hyväksyttäviä velkoja koskevien vaatimusten, vastapuoliriskin, markkinariskin, keskusvastapuoliin liittyvien vastuiden, yhteistä sijoitustoimintaa harjoittavien yritysten vastuiden, suurien asiakasriskien ja raportointi- ja julkistamisvaatimusten osalta ja asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivin 2014/59/EU muuttamisesta pankkien ja sijoituspalveluyritysten tappionsieto- ja uudelleenpääomittamiskyvyn osalta ja direktiivin 98/26/EY, direktiivin 2002/47/EY, direktiivin 2012/30/EU, direktiivin 2011/35/EU, direktiivin 2005/56/EY, direktiivin 2004/25/EY ja direktiivin 2007/36/EY muuttamisesta, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivin 2014/59/EU muuttamisesta kattamattomien velkainstrumenttien maksukyvyttömyyttä koskevaan ensisijaisuusjärjestykseen sijoittamisen osalta ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) N:o 806/2014 muuttamisesta pankkien ja sijoituspalveluyritysten tappionsieto- ja uudelleenpääomittamiskyvyn osalta sekä ehdotuksista laadittu muistio.

Helsingissä 9 päivänä helmikuuta 2017

Valtiovarainministeri Petteri Orpo

Neuvotteleva virkamies Jaakko Weuro

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

MUISTIO
1.2.2017

EU/2016/1699

EHDOTUKSET EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI ASETUKSEN (EU) N:O 575/2013 MUUTTAMISESTA, DIREKTIIVEIKSI DIREKTIIVIN 2014/59/EU JA ERAIDEN MUIDEN DIREKTIIVIEN MUUTTAMISESTA SEKÄ ASETUKSEKSI ASETUKSEN (EU) N:O 806/2014 MUUTTAMISESTA (PANKKIEN HÄIRIÖNSIETOKYVYN PARANTAMINEN II)

1 Ehdotusten tausta ja tavoite

Komissio antoi 23 päivänä marraskuuta 2016 ehdotukset Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi vakavaraisuusasetuksen (EU) N:o 575/2013 muuttamisesta (KOM(2016) 850 lopullinen), direktiiviksi luottolaitosdirektiivin 2013/36/EU muuttamisesta (KOM(2016) 854 lopullinen), direktiiviksi pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin 2014/59/EU muuttamisesta (KOM(2016) 852 lopullinen ja KOM(2016) 853 lopullinen) ja asetukseksi yhteisestä kriisinratkaisumekanismista annetun asetuksen (EU) N:o 806/2014 (KOM(2016) 851 lopullinen) muuttamisesta.

Ehdotukset muodostavat kokonaisuuden, jonka tavoitteena on pankkien häiriönsietokyvyn vahvistaminen ja niissä esitetään muutoksia sekä luottolaitosten vakavaraisuus- että kriisinratkaisusääntelyyn. Ehdotetuilla toimenpiteillä muun muassa siirretään Baselin pankkivalvontakomiteassa ja finanssimarkkinoiden vakausneuvostossa (*Financial Stability Board*, jäljempänä *FSB*) sovittuja kansainvälisiä standardeja EU:n lainsäädäntöön. Samalla komissio ehdottaa eräitä toimenpiteitä, joilla pyritään yksinkertaistamaan sääntelyä tietyiltä osin ja edistämään luottolaitosten rahoitusta infrastruktuurihankkeille ja pk-yrityksille.

Komission esitykset saatetaan pankkisääntelyn osalta eduskunnan käsiteltäväksi selkeyden vuoksi kahdessa eri valtioneuvoston kirjelmässä, jotka on jaettu ehdotusten sisällön mukaan. Tämä valtioneuvoston kirjelmä käsittelee pankkien kriisinratkaisusääntelyä koskevat vakavaraisuusasetuksen muutosesitykset sekä elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin (jäljempänä myös *direktiivi*) sekä yhteisestä kriisinratkaisumekanismista annetun asetuksen (jäljempänä *kriisinratkaisuasetus*) muuttamisesta annetut esitykset. Samanaikaisesti annetaan myös valtioneuvoston kirjelmä, joka käsittelee muut vakavaraisuusasetukseen sekä luottolaitosdirektiiviin esitetyt muutokset (valtioneuvoston kirjelmä pankkien häiriönsietokyvyn parantamisesta I).

Ehdotuksessa on kysymys G20-ryhmässä ja FSB:ssä marraskuussa 2015 sovitun kokonaistappionsietokykyvaatimuksen (englanniksi *Total Loss Absorbing Capacity*, jäljempänä *TLAC*-vaatimus tai *TLAC-standardi*) sisällyttämisestä EU:ssa jo voimassa olevaan pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin omien varojen ja hyväksyttävien velkojen MREL-vaatimusjärjestelmään (jäljempänä *MREL*-vaatimus, *tappionsietokykyvaatimus* tai *vaatimus*). TLAC-vaatimus sisällytettäisiin FSB:n standardin tasoisena lakisääteisenä vähimmäisvaatimuksena vakavaraisuusasetukseen maailmanlaajuisen rahoitusjärjestelmän vakauden kannalta merkittävillä laitoksilla. Lisäksi kriisinratkaisuviranomainen voi asettaa näille laitoksille laitokohtaisen, täydentävän lisävaatimuksen. Samalla kaikkia laitoksia koskevia, jo voimassa olevia tapauskohtaisesti asetettavia vaatimuksia päivitetään vastaamaan enemmän kyseisen standardin edellytyksiä.

MREL-vaatimus on lyhenne sanoista *Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities*, ja sen tavoitteena on sen turvaaminen, että pankeilla on jatkuvasti riittävästi

pääomaa tappioiden kattamiseksi kriisinratkaisun yhteydessä. Vaatimuksen täyttämiseen kelpaaville omille varoille ja velkainstrumenteille asetetaan tiettyjä ehtoja, joiden tarkoituksena on varmistaa se, että kyseiset rahoitusvälineet voidaan kriisinratkaisutilanteessa kirjata alas tai muuntaa uudeksi pääomaksi tappioiden kattamiseksi ja kriisihallintoon asetettavan laitoksen toiminnan uudelleen järjestämiseksi.

Lisäksi komissio ehdottaa pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiiviin muutoksia, joilla yhdenmukaistettaisiin pankkien velkojen maksusaantijärjestystä koskevaa kansallista lainsäädäntöä eräiden velkainstrumenttien osalta ja säädettäisiin pankkivalvontaviranomaisille ja kriisinratkaisuviranomaisille osoitettavasta toimivallasta maksuvelvollisuuden lykkäämisen suhteen eräissä tilanteissa (*moratorio*). Harkinnanvaraista MREL-vaatimusta koskevat muutokset tehtäisiin myös yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevaan asetukseen, siltä osin kun asetuksessa on säädetty elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin mukaisten säännösten soveltamisesta yhteisen kriisinratkaisumekanismiin puitteissa.

Ehdotusten tavoitteena on komission mukaan vähentää EU:n pankkisektorin riskejä ja vahvistaa sen kykyä kestää mahdollisia häiriöitä, tehostaa pankkien kriisinratkaisusääntelyn soveltamista ja vahvistaa edellytyksiä sijoittajavastuun toteuttamiseen. Ehdotukset liittyvät osaltaan EU:n pankkiunionin toteuttamiseen. Komissio ilmoitti sitoumuksestaan TLAC-vaatimuksen toimeenpanoon pankkiunionin toteuttamista koskevassa tiedonannossaan 24 päivänä marraskuuta 2015 (KOM(2015) 587 lopullinen). ECOFIN-neuvosto hyväksyi 17 päivänä kesäkuuta 2016 päätelmät pankkiunionin syventämisestä koskevasta tiekartasta. Päätelmien mukaan pankkiunionin syventäminen toimilla, jotka tarkoittavat pankkiriskien jakamista jäsenvaltioiden kesken, kuten yhteisen talletussuojajärjestelmän toteuttaminen tai yhteisen kriisinratkaisurahaston julkisen rahoitusjärjestelyn luominen, edellyttävät ensin merkittäviä riskien vähentämistä tarkoittavia toimia. Näissä päätelmissä neuvosto pyysi komissiota ehdottamaan vuoden 2016 loppuun mennessä ehdotukset TLAC-vaatimuksen toimeenpanosta ja EU:n nykyisen MREL-vaatimuksen uudelleentarkastelusta.

2 Ehdotusten pääasiallinen sisältö

2.1 Vakavaraisuusasetukseen sisällytettävä tappionsietokykyvaatimus

Komissio ehdottaa maailmanlaajuisen rahoitusjärjestelmän vakauden kannalta merkittävillä laitoksilla (jäljempänä *G-SII-laitokset*) asetettavaa lakisääteistä vähimmäisvaatimusta. Muiden laitosten 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 5a 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 92a 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.

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

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

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

2.2 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 12a artikla). Kiinteistöluottolaitosten voimassa oleva poikkeus vaatimuksesta säilytetään.

Ehdotetuissa direktiivin 45b artiklassa ja kriisinratkaisuasetuksen 12c 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 sijoitus tuotteet. Toiseksi, vaatimuksen täyttämiseen kelpaavan velan ei tarvitse olla maksukyvyttömyystilanteessa huonommassa etusija-asemassa kuin sellaisen velan, joka ei kelpaa vaatimuksen täyttämiseen, ellei kriisinratkaisuviranomainen niin tapauskohtaisesti päättä.

Ehdotetuissa direktiivin 45c artiklassa ja kriisinratkaisuasetuksen 12d 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 45d artikla ja kriisinratkaisuasetuksen 12e artikla). Korkeampi vaatimus voidaan asettaa vain, jos

vähimmäisvaatimusta ei voida pitää riittävänä tappioiden kattamiseen ja laitoksen uudelleenpääomittamiseen kriisinratkaisusuunnitelman mukaisesti. Lisäksi tämä lisävaatimus asetetaan laitospohtaisen vaatimuksen edellytysten mukaisesti, joten yllä mainitut poikkeukset vakavaraisuusasetukseen ehdotetusta G-SII-laitosten lakisääteisestä vähimmäisvaatimuksesta soveltuvat.

Kriisinratkaisuviranomaiselle annetaan myös mahdollisuus asettaa laitokselle laitospohtainen korkeampi ja vaikutuksiltaan kevyempi ohjausvaatimus (direktiivin 45e artikla ja kriisinratkaisuasituksen 12f 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 45f ja 45g artiklassa sekä kriisinratkaisuasituksen 12g ja 12h 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 45k artiklat). Kriisinratkaisuviranomaisille annetaan muun muassa toimivalta edellyttää velkainstrumenttien juoksuajan muuttamista sekä vaatia laitosta laatimaan suunnitelma vaatimuksen uudelleentäyttämiseksi.

2.3 Maksunsaajien etusijajärjestys luottolaitoksen maksukyvyttömyystilanteessa

Elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin ja kriisinratkaisuasituksen 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.

2.4 Elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin muut muutosehdotukset

Direktiivin 27 artiklaan lisätään valvontaviranomaiselle valtuus keskeyttää elvytysvaiheessa laitoksen maksu- ja toimitusvelvoitteet tietyksi aikaa (moratorio). Uusi 29a 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 29a artiklan mukaan kestää enintään viisi päivää, eikä se koske mm. talletussuojan kattamia talletuksia eikä velvollisuuksia keskuspankkeja tai keskusvastapuolia 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.

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.

2.5 Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Vakavaraisuusasetuksen tappionsietokykyvaatimusta koskevat säännökset tulisivat ehdotuksen mukaan sovellettaviksi vuoden 2019 alusta.

Komissio esittää, että maksunsaantijärjestystä koskevat elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin muutokset tulisivat voimaan jo kesäkuussa 2017. Jäsenvaltioiden tulisi saattaa nämä

muutokset osaksi kansallista lainsäädäntöä siten, että ne tulisivat sovellettavaksi heinäkuussa 2017. Muilta osin komissio ei ole esittänyt tavoitetta direktiivin muutosten voimaantuloajalle.

Direktiivin kansalliselle voimaansaattamiselle esitetään 12 kuukauden määräaika ja säännökset tulisivat sovellettavaksi 6 kuukautta tämän jälkeen. Keskusvastapuolien kriisinratkaisua koskevat säännökset esitetään tulevaksi voimaan samanaikaisesti keskusvastapuolien kriisinratkaisua koskevan asetuksen kanssa.

2.6 Täydentävä sääntely

Komissiolle ehdotetaan vakavaraisuusasetuksen omien varojen ja alentamiskelpoisten velkojen vaatimusta koskevassa osuudessa ja elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivissä yhteensä yhtä ja EBA:lle yhteensä seitsemää valtuutta antaa täydentävää sääntelyä. Lisäksi kriisinratkaisumekanismia koskevassa asetuksessa ehdotetaan kriisinratkaisuneuvostolle yhtä valtuutta antaa täydentävää ohjeistusta.

Vakavaraisuusasetuksessa EBA:n valtuudet koskevat 78 artiklan määritelmien tarkentamista ja prosessia (78 artiklan 5 kohta).

Elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivissä komission valtuudet koskevat johdannaisominaisuuksia omaavien velkojen tappionsietokykyisyyden edellytysten tarkentamista (45b artiklan 4 kohta), ja EBA:n valtuudet koskevat laitokohtaisen tappionsietokykyvaatimuksen kriteerejä (45c artiklan 8 kohta), tiedonantotavan yhtenäistämistä osana valvontaa (45i artiklan 3 kohta), tiedon identifiomis- ja välitystapojen tarkentamista (45j artiklan 2 kohta), 55 artiklan poikkeusedellytysten tarkentamista (55 artikla 5 kohta), 55 artiklan mukaisten toteuttamiskelvottomien tilanteiden tarkentamista (55 artikla 6 kohta) sekä tietokantojen ylläpitämistä (113 artikla).

Kriisinratkaisumekanismia koskevassa asetuksessa ehdotetaan EU:n kriisinratkaisuneuvostolle valtuutta antaa ohjeita kansallisille kriisinratkaisuviranomaisille MREL-vaatimuksen asettamisesta yhteisen kriisinratkaisumekanismin puitteissa (12 artiklan 6 kohta).

3 Ehdotusten oikeusperusta ja suhde toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteeseen

Asetusten ja direktiivin muutosehdotukset perustuvat Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (*SEUT*) 114 artiklan 1 kohtaan, jonka nojalla voidaan toteuttaa sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevia toimenpiteitä jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämiseksi. Päätöksentekomenettelynä on tavallinen lainsäätämisyjärjestys. Ehdotuksen oikeusperusta on sama kuin muutettavaksi esitettävillä vakavaraisuusasetuksella, elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivillä ja kriisinratkaisusasetuksella.

Ehdotuksissa on kyse pääosin voimassa olevan aineellisen kriisinratkaisusääntelyn täsmentämisestä, eikä niissä esitetä uusien toimivaltuuksien osoittamista unionin viranomaisille periaatteellisesti merkittävällä tavalla. Ehdotuksilla pyritään tehostamaan kriisinratkaisujärjestelmän yhdenmukaista toimintaa jäsenvaltioissa ja siten tehostamaan sisämarkkinoiden toimintaa rahoituspalveluiden alueella.

Valtioneuvosto pitää ehdotuksia oikeusperustan näkökulmasta perusteltuina.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (*SEU*) 5 artiklan 3 mukaisen toissijaisuusperiaatteen mukaan EU:n tasolla on toteutettava toimia vain, jos jäsenvaltiot eivät voi yksin riittävällä

tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin EU:n tasolla.

SEU 5 artiklan mukaisen suhteellisuusperiaatteen mukaan unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi. Oikeasuhteisuus tarkoittaa lähinnä ylisääntelyn kieltoa, jonka toteutuminen on kytketty toissijaisuusperiaatteeseen.

Ehdotuksessa on pääosin kysymys kansainvälisellä tasolla hyväksytyn standardin toimeenpanosta EU:ssa. Standardin toimeenpano on perusteltua toteuttaa unionin lainsäädännössä, koska sen kohteena oleva kriisinratkaisulainsäädäntö perustuu keskeisiltä osin jo aiemmin hyväksyttyyn unionin lainsäädäntöön. Muut ehdotukset lähinnä täsmentävät jo aiemmin EU:n tasolla luotua kriisinratkaisukehikkoa, joten myös näiden muutosten tekemistä EU:n tasolla voidaan pitää perusteltuna.

Komissio korostaa, että ehdotuksessa on pyritty valitsemaan mahdollisista sääntelyvaihtoehdoista ne, jotka minimoivat muutoksista aiheutuvat kustannukset sääntelyn kohteena oleville pankeille. Tätä tavoitetta voidaan pitää sinänsä suhteellisuusperiaatteen mukaisena, mutta samalla jossain määrin ristiriitaisena kriisinratkaisusääntelyn yleisten tavoitteiden näkökulmasta.

Valtioneuvosto pitää ehdotusta toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukaisena.

4 Ehdotuksen vaikutukset

4.1 Vaikutukset lainsäädäntöön

Pankkien kriisinratkaisua koskeva EU:n lainsäädäntö on saatettu Suomessa kansallisesti voimaan pääosin luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kriisinratkaisusta annetussa laissa (1194/2014), luottolaitostoiminnasta annetussa laissa (610/2014) ja laissa rahoitusvakausviranomaisesta (1195/2014). Ehdotetut muutokset elvytys- ja kriisinratkaisudirektiiviin, vakavaraisuusasetukseen sekä kriisinratkaisuasetaukseen edellyttävät muutoksia erityisesti näihin lakeihin.

4.2 Vaikutukset talouteen

Komissio arvioi tappionsietokykyvaatimusta koskevien muutosten edistävän EU:n rahoitusmarkkinoiden vakautta sekä edistävän sijoittajanvastuun toteutumista. Ehdotukseen sisältyvät merkittävimmät esitykset koskevat yhtäältä tappionsietokykyvaatimuksen tason määrittymistä ja toisaalta laadullisia edellytyksiä.

Tappionsietokykyvaatimuksen määrittely koskee maailmanlaajuisen finanssikriisin jälkeen rakennetun kriisinhallintajärjestelmän ydinalaa, taloudellisiin vaikeuksiin ajautuvan pankin tappioiden kattamista. Nykyisessä kriisinhallintajärjestelmässä lähtökohtana on tappioiden kattaminen normaalin markkinatalouden tapaan, taloudellisissa vaikeuksissa olevan yrityksen sisäisesti, eli omistajien ja velkojen toimesta. Tappioiden sisäistäminen tarkoittaa samalla pankkisektorista julkiselle taloudelle aiheutuvien riskien vähentämistä ja pankkien varainhankinnan hinnassa saaman oletetun julkisen tuen vähentymistä. Toisaalta riskin siirtyminen pankkien omistajien ja velkojen kannettavaksi ja julkisen tuen vähentyminen tarkoittaa samalla pankkien varainhankinnan kallistumista, jolla on vaikutusta edelleen niiden tuottavuuteen. Markkinatilanteen salliessa pankit pyrkivät yleensä ylläpitämään tuottavuuttaan

ja vastaamaan varainhankintakustannusten kasvuun luotonantoon rajoittamalla tai siirtämällä kustannukset asiakkailleen.

Käytännön kokemukset uuden kriisinratkaisujärjestelmän soveltamisesta EU:ssa ovat vielä varsin vähäisiä. Tästä johtuen rahoitusmarkkinoilla on epävarmuutta siitä, miten voimassa oleva sääntely vaikuttaa eri toimijoiden väliseen riskinjakoon, mikä heijastuu edelleen rahoitusvälineiden hinnoitteluun. Epävarmuus tai epätietoisuus uuden järjestelmän soveltamisesta on myös johtanut tilanteisiin, joissa on syntynyt voimakkaita paineita joidenkin sijoittajaryhmien, kuten kuluttaja-asiakkaiden, rajaamiseksi kriisinhallintavälineiden soveltamisen ulkopuolelle. On mahdollista, että ehdotuksen mukainen tappionsietokykyvaatimuksen täyttämiseksi liikkeeseen laskettavia velkoja koskeva erityissääntely, mukaan lukien erityinen tiedonantovelvollisuus sijoittajille, voisi vähentää paineita erilaisten tapauskohtaisten poikkeusten tekemiseen.

Voimassa olevassa EU:n kriisinratkaisulainsäädännössä on jo asetettu vähimmäisvaatimus pankkien tappionsietokyvylle. Ehdotetuilla muutoksilla ei ole tarkoitus muuttaa tämän sääntelyn peruslähtökohtia, vaan täsmentää niitä. Tältä osin keskeinen muutos olisi G-SII-laitoksille asetettava määrällinen vähimmäisvaatimus. Tämän voidaan arvioida yhtäältä yhdenmukaistavan ainakin näiden laitosten tappionsietokykyä. Toisaalta on arvioitava, millaisia markkinavaikutuksia tällaisen määrällisen vaatimuksen asettamisella on. Voimassa olevaa EU:n kriisinratkaisulainsäädäntöä säädettäessä päädyttiin ratkaisuun, jossa pankeille ei asetettu määrällistä vähimmäisvaatimusta tappionsietokyvylle. Tällöin arvioitiin, että määrällisen vähimmäisvaatimuksen asettaminen voisi muodostaa samalla oletuksen siitä, että kriisitilanteessa tappioita katettaisiin sisäisesti vain kyseiseen vähimmäismäärään saakka, vaikka sääntelyn lähtökohtana onkin, että kaikki pankin velkaerät osallistuvat tarvittaessa tappioiden kattamiseen ja muuntamiseen uudeksi pääomaksi, erikseen säädettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta.

Maksunsaantijärjestystä koskeviin ehdotuksiin liittyy samoja kysymyksiä kuin muuhunkin tappionsietokykyvaatimusten kattamiseen. Uuden, takasijaisen vakuudettomien velkojen luokan perusteluna on kriisinratkaisumenettelyn tehostaminen. Muutos säädettäisiin 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. Tappioiden kohdistaminen uuteen luokkaan, johon ei sisältyisi tällaisia etukäteen ongelmallisena pidettäviä velkoja, edistäisi sijoittajavastuun toteutumista. Toisaalta on otettava huomioon, että ehdotuksen mukaan tämä erityinen vaatimus koskisi vain varsin suppeaa joukkoa eurooppalaisista pankeista. Tällä hetkellä G-SII-laitoksia on EU:ssa määritelty 13. Näidenkin pankkien osalta vaatimus kohdistuisi vain rajattuun osaan niiden velkakannasta. Ehdotuksen markkinavaikutusten arviointi on vaikeaa ja siinä tulee ottaa huomioon myös mahdollisuus, että sääntely muodostaa oletuksen siitä, että vain tässä erityisessä luokassa olevat velkojat osallistuvat tappioiden kattamiseen.

5 Muiden jäsenvaltioiden kannat

Muiden jäsenvaltioiden virallisia kantoja ei ole vielä tiedossa.

6 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

Ehdotukset saatettiin alustavasti eduskunnan käsiteltäväksi valtioneuvoston selvityksellä 28 päivänä marraskuuta 2016 (E120/2016 vp).

Ehdotus sekä niihin liittyvä luonnos valtioneuvoston kirjelmäksi on ollut käsiteltävänä EU-asiaain komitean rahoituspalvelut ja pääomanliikkeet -jaoston (jaosto 10) kirjallisessa menettelyssä sekä EU-ministerivaliokunnassa.

Komissio esitteli ehdotuksensa joulukuussa neuvostolle ja sen varsinainen käsittely on alkanut neuvostossa tammikuussa 2017.

Euroopan parlamentti ei ole vielä käsitellyt asetusehdotusta. Parlamentin esittelijänä toimii Gunnar Hökmark (EPP, Ruotsi) talous- ja raha-asiainvaliokunnasta.

Komissio on toivonut maksunsaajien etusijajärjestystä koskevalle esitykselle nopeaa käsittelyä.

7 Ahvenanmaan toimivalta

Asia kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n perusteella valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

8 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää komission ehdotusten lähtökohtaa kriisinratkaisuvälineiden soveltamisedellytysten 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.