

Valtiovarainministeriölle

U-kirjelmäluonnos EU:n vakavaraisuusasetukseen ehdotetuista muutoksista kriisinratkaisusääntelyn osalta sekä elvytys- ja kriisinratkaisudirektiiviin ja yhteisestä kriisinratkaisumekanismista annettuun asetukseen esitetyistä muutoksista

1. Yleisiä näkökohtia

Rahoitusvakausvirasto (RVV) kiittää mahdollisuudesta kommentoida U-kirjelmäluonnoksen kohteena olevia komission muutosesityksiä. RVV pitää uudistusesitysten perusteluina mainittuja seikkoja kannatettavina. RVV:n näkemyksen mukaan tässä yhteydessä tulee toteuttaa myös tarvittavat tarkistukset ja täydennykset säännöksiin, joissa on havaittu epäkohtia soveltamiskäytännöissä.

RVV yhtyy kirjelmässä esitettyyn valtioneuvoton kantaan, jonka mukaan ehdotuksissa on kiinnitettävä huomiota siihen että ne tukevat laajan sijoittajavastuun toteuttamisedellytyksiä kaikkien pankkien osalta. Erityisesti RVV näkee komission ehdotukset sijoittajien etukäteisinformoinnin tehostamisesta tärkeänä keinona edistää omistajien ja sijoittajien vastuuta yksittäisen laitoksen kriisitilanteen hoidossa. Ajankohtainen keskustelu muun muassa Italian pankkeihin liittyen on osoittanut, että uuden sääntelyn tuomat muutokset kriisien aiempaan - veronmaksajien varojen käytölle rakentuneeseen - rahoitustapaan ovat merkittäviä ja esimerkiksi pääsääntö ammatissijoittajien ja piensijoittajien kohtelemisesta sijoittajavastuun osalta yhdenmukaisella tavalla saattaa yksittäistapauksissa altistaa poikkeuksia vaativille paineille. Tätä silmällä pitäen etukäteisinformoinnin parantaminen ja uutta sääntelyä koskevan yleisen tietoisuuden lisääminen on keino varmistaa, että uutta sääntelyä noudatetaan sen alkuperäisten tavoitteiden mukaisesti.

2. Vakavaraisuusasetus (CRR)

Sijoittajansuojanäkökulman merkityksen korostaminen

Kriisinratkaisusääntelyn myötä voimaan tulleet omistaja – ja sijoittajavastuusäännökset voivat toteutuessaan johtaa merkittäviin varallisuusarvojen leikkauksiin myös pankkeihin sijoittaneiden kotitalouksien kohdalla, mikä korostaa sijoittajansuojanäkökulman huomioon ottamista oman pääoman ehtoisia ja velkamuotoisia instrumentteja asiakkaille markkinoitaessa ja myytäessä. Erityisesti selkeä informointi sijoituskohteen mahdollisuudesta joutua pysyvän leikkauksen kohteeksi sekä eri sijoitusinstrumenttien etuoikeusasemasta leikkaustilanteessa ovat tärkeässä roolissa. On tärkeää korostaa, että sijoittaja-asiakkaan luokittelu (ammattimainen / ei-ammattimainen) tai sijoittajan kotivaltio ei ole peruste toteuttaa sijoittajavastuuta erilaisella tavalla.

RVV kannattaa CRR 72b artiklan 2(n) kohtaan ehdotettua muutosta, jonka mukaan alentamiskelpoisten velkojen ehdoissa tulisi mainita niiden mahdollisuus joutua pakollisen arvonalentamisen (bail-in) piiriin. RVV:n mielestä informointivelvollisuus tulisi kuitenkin koskea myös asianomaisen velan etusijaluokkaa kansallisessa insolvenssilainsäädännössä. Etusijaluokkien ilmoittaminen tulisi perustua viranomaisten EU:n tasolla harmonisoimaan esittämistapaan, josta sijoittaja saisi tiedon velan etuoikeusluokasta ymmärrettävällä tavalla.

RVV:n näkemyksen mukaan jatkovalmistelussa tulisi arvioida tarvetta laajentaa vastaava informaatiovelvollisuus myös omien varojen instrumentteihin. Tätä puoltaa muun muassa se, että omistajavastuusäännökset oikeuttavat omiin varoihin luettavien instrumenttien arvon alentamiseen ja mitätöimiseen kokonaan tai osittain tappioiden kattamiseksi kriisinviranomaisen päätöksellä ilman että laitos on asetettu kriisihallintoon. Lisäksi on otettava huomioon, että omiin varoihin voidaan lukea myös velkainstrumentteja (muun muassa debentuurit), jotka saattavat olla bail-in välineen soveltamisessa samassa etuoikeusjärjestyksessä kuin informointivelvollisuuden piirissä olevat velkainstrumentit. Informointivelvollisuuden puuttuminen omiin varoihin luettavista velkainstrumenteista voisi antaa sijoittajille harhaanjohtavan kuvan niiden etuoikeusasemasta muihin velkoihin nähden.

RVV:n näkemyksen mukaan sijoittajansuojaa parantaisi direktiivin muutos, jolla laitokselle asetettaisiin velvollisuus ilmaista myös omiin varoihin luettavien instrumenttien merkintä- tai lainaehdoissa niiden insolvenssioikeudellinen etusijaluokka sekä mahdollisuus joutua pakollisen alaskirjauksen piiriin. Velvollisuus tulisi koskea muutoksen voimaantulon jälkeen liikkeesseen laskettuja instrumentteja taikka ehtoja, jotka päivitetään voimaantulon jälkeen.

Omien varojen ja MREL- kelpoisten velkojen ennenaikaiseen lunastukseen liittyvä lupamenettely

RVV kannattaa komission pyrkimystä selkeyttää viranomaisrooleja MREL-tasojen noudattamisen valvonnassa sekä tarkentaa sääntelyä tältä osin. Hallinnollisen taakan näkökulmasta säädettyä mallin tulisi olla yksinkertainen ja siinä tulee välttää laitoksille aiheuttavia tuplaraportointivelvoitteita.

CRR 77 ja 78 artikloja ehdotetaan muutettavaksi niin, että laitoksen olisi haettava lupa omien varojen instrumenttien ohella myös MREL- kelpoisten velkojen ennenaikaiseen takaisinlunastukseen tai takaisinostoon. Luvan myöntäisi valvontaviranomainen kriisinviranomaisesta kuultuaan. RVV pitää viranomaisten keskinäistä konsultaatiovelvollisuutta perusteltuna myös omien varojen instrumenttien osalta. Tätä puoltaa etenkin se, että MREL- vaateen tason ja rakenteen asettamisesta vastaa kriisinviranomainen. Tämän varmistamiseksi kriisinviranomaisella tulee olla ajantasainen tieto MREL- tason rakenteeseen vaikuttavista toimenpiteistä myös omien varojen osalta.

Ehdotetun 78 artiklan 1- kohdan toisen kappaleen mukaan kriisinviranomaisella olisi valtuus (valvontaviranomaisesta kuultuaan) myöntää MREL- kelpoisten velkojen takaisinlunastukselle kerrallaan enintään vuoden mittainen yleislupa, jonka puitteissa laitos voisi lunastaa tai ostaa takaisin MREL- kelpoisia velkoja ilman lupamenettelyä. RVV kannattaa ehdotusta, sillä yleisluvan kautta laitokselle voitaisiin asettaa riittävä puskuri varsinaisen MREL- vaateen yläpuolelle ja valvontaviranomaisen lupamenettely koskisi vain puskurin rikkoontumiseen johtavia lunastuksia tai takaisinostoja.

RVV:n mielestä viranomaisten seurantamahdollisuus MREL- tasojen kehittymisestä voitaisiin varmistaa sillä, että laitos olisi muussa kuin yleisluvan mukaisen puskurin rikkoontumistapauksessa velvollinen ainoastaan ilmoittamaan MREL- kelpoisten velkojen takaisinlunastuksesta ja -ostosta asianomaiselle viranomaiselle. Tällöin ei MREL- kelpoisten velkojen osalta tarvittaisi 78 artiklan 1 kohdan mukaista hallinnollisesti raskasta lupamenettelyä, joka olisi tarpeeton saavutettavaan valvonnalliseen hyötyyn verrattuna.

Ehdotusten suhde globaaliin TLAC – kehikkoon

RVV kannattaa ehdotuksia, joilla EU:n tasolla sovellettavat säännökset tarkistetaan vastaamaan globaalisti jo aiemmin hyväksytyyn TLAC-kehikon mukaisia vaatimuksia.

RVV kannattaa globaalisti vahvistettujen TLAC- vaateiden soveltamisalan rajaamista komission esityksen mukaisesti vain eurooppalaisiin G-SII- laitoksiin (CRR 92a artikla). RVV:n näkemyksen mukaan vaateiden laajennus esimerkiksi kansallisesti merkittäviin O-SII- laitoksiin ei välttämättä varmista kilpailuneutraliteetin toteutumista, sillä O-SII- laitosten määrittelykriteereissä on kansallisia eroja. Toisaalta SRB voi varmistaa sen toimivallassa olevien merkittävien laitosten yhdenmukaisen kohtelun edellyttämällä niiltä esimerkiksi erikseen määriteltäviä määriä MREL- kelpoisia velkoja, jotka luetaan uuteen, muita vakuudettomia velkoja huonompaan etuoikeusluokkaan. On myös otettava huomioon, että TLAC- kehikon mukaisesti laskettava määrällinen minimitaso on varsin alhainen, eikä siten MREL- säännösten mukaisesti laskettava laitoskohtaista vaadetta lievempi.

RVV pitää kuitenkin perusteltuna, että eräiden G-SII- laitoksiin sovellettavaksi ehdotettujen säännösten soveltamista kaikkiin EU- alueen laitoksiin arvioidaan jatkovalmistelussa. Esimerkiksi vakavaraisuusasetuksen uusien 72e-72j artiklojen mukaisten vähennyssääntöjen soveltaminen kaikkien laitosten keskinäisiin omistuksiin voi olla perusteltua tartuntariskin vähentämiseksi ja säännösten yhdenmukaistamiseksi omiin varoihin sovellettavien periaatteiden kanssa.

Esityksen mukaan globaalin TLAC- kehikon (ns. TLAC term sheet) vaateita ei kuitenkaan kaikilta osin saateta voimaan edes EU:n G-SII- laitoksille. Poikkeukset ovat RVV:n mielestä perusteltuja muun muassa strukturoitujen sijoitustuotteiden osalta, sillä kyse on niiden MREL- kelpoisuuden edellytysten täsmäntämisestä. Sitä vastoin osa poikkeuksista (muun muassa merkittävien tytäryritysten kriteerit) on jätetty kokonaan perustelematta. RVV pitää tärkeänä, että EU:n G-SII- laitosten poikkeukset globaaleista TLAC- vaateista rajataan erityistilanteisiin ja niihin liittyvät perusteet mainitaan esityksessä.

3. Elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivi (BRRD)

MREL- vaateen laskentaperusteen muuttaminen

RVV kannattaa komission muutosehdotuksia, sillä nykyinen mukautettuun taseeseen pohjautuva vaade on ollut erityisesti johdannaisten käsittelyn osalta tulkinnanvarainen. Nykyinen sääntely ei myöskään ole linjassa kansainvälisesti vahvistetun riskiperusteisen laskentatavan kanssa.

RVV kannattaa MREL- vaateen laskentaperusteen muuttamista kokonaisriskiin (TREA) sekä vähimmäisomavaraisuusasteen laskennassa käytettävän määrään (leverage exposure) pohjautuvaksi (muutettu 45 artikla). RVV kiinnittää huomiota siihen, että Baselin komiteassa valmisteilla olevat muutokset sisäisiä luokitusmalleja käyttäville laitoksille asettavat eri vastuuluokkiin liittyviä kokonaisriskin määrään liittyviä latioita. Mainitut lattiasäännökset saattavat nostaa laitosten MREL- vaateiden täyttämiseksi edellytettävien erien määrää merkittävästi.

RVV pitää tärkeänä, että sisäisiä luokitusmalleja koskeviin lattiasäännöksiin (erityisesti jos ne sisällytetään samanaikaisesti valmisteltavaan CRR muutospakettiin) tehtävien muutosten vaikutukset MREL- vaateisiin arvioidaan esityksen jatkovalmistelussa ennen säännösten lopullisten hyväksymistä.

Komission delegoidun MREL- asetuksen voimassaolon jatkuminen

Direktiivin 45 c artiklaan ehdotetaan lisättäväksi MREL- vaateen laskennassa sovellettavat säännökset, jotka tällä hetkellä sisältyvät komission delegeoituun asetukseen 2016/1450 (ns.

MREL- asetus). Muutoksen myötä tällä hetkellä jäsenvaltiota suoraan sitovan asetuksen säännökset siirrettäisiin direktiivin kautta kansallisilla säädöksillä täytäntöön pantaviin säädöksiin.

RVV ei pidä komission ehdotusta sääntelyinstrumentin muutoksesta tarkkaan harkittuna ja pitää nykytilaa riittävän selkeänä. Ehdotuksen epäselvyyttä lisää se, että artiklan 45c kohdassa 8 asetetaan EBA:lle kuitenkin velvollisuus valmistella RTS- luonnos artiklassa tarkoitettujen säännösten tarkemmasta soveltamisesta.

RVV toteaa, että suomalaisille laitoksille parhaillaan asetettavat MREL- vaateet perustuvat komission delegoidussa MREL- asetuksessa määriteltyihin periaatteisiin. Esityksessä tulisi täsmentää, jääkö ja miltä osin nykyinen komission delegoitu MREL- asetus voimaan myös BRRD-uudistuksen jälkeen.

Esityksen vaikutukset MREL- tason määrittelyyn

RVV ei pidä komission ehdotuksia MREL-tasoihin liittyen täysin onnistuneina ja riittävästi perusteltuina, ja näkee riskinä MREL:n asettamiseen liittyvän prosessin hämärtyminen ja sääntelytason lieventymisen.

RVV pitää tärkeänä, että MREL- vaateen tason määrittelyssä huomioon otettavia tekijöitä ei esityksessä merkittävästi muuteta nykyiseen komission delegoituun MREL-asetukseen verrattuna. Useille laitoksille ollaan parhaillaan asettamassa (tietyn siirtymäkauden jälkeen voimaan tulevia) MREL- vaateita nykyisen komission delegoidun MREL-asetuksen perusteella. Sääntöspohjan muuttaminen edellyttäisi päätösten tarkistamista pian niiden soveltamisajankohdan jälkeen, mikä ei olisi vaateen ennakoitavuuden ja oikeusvarmuuden näkökulmasta perusteltua. Muutokset myös osaltaan vaikeuttaisivat ajankohtaista prosessia ensimmäisten MREL-vaateiden asettamiseksi.

RVV:n näkemyksen mukaan MREL- vaateiden kokonaistasot voivat komission esityksen myötä lieventyä, sillä muun muassa uudelleen pääomituksen osa-alueena huomioitava markkinoiden luottamususkuri määräytyisi jatkossa vaikutuksiltaan kevyemmän niin sanotun ohjausvaatimuksen (ns. MREL guidance, uusi 45e artikla) pohjalta. Ohjausvaatimuksen soveltaminen puolestaan edellyttää, että valvontaviranomainen on määrännyt oman vaateensa vakavaraisuusdirektiivin 104b artiklan mukaisella menettelyllä. Lisäksi kriisinratkaisuviranomaisen mahdollisuus asettaa sanktiota tai muita seuraamuksia ohjausvaatimusmenettelyn mukaisen määrän täyttämättä jättämiselle olisi ajallisesti hitaampaa kuin perustason MREL- vaateen osalta.

RVV pitää tärkeänä, että MREL- ohjausvaatimusmenettelyn nojalla määritellyn vaateen edellytyksistä poistetaan kytkös valvontaviranomaisen asettamaan guidance – vaateeseen. Lisäksi ohjausvaatimusmenettelyn sisältöä on jatkovalmistelussa selkeytettävä.

RVV pitää myös tarpeellisena täsmentää, määrittääkö yhteisen kriisinratkaisurahaston (SRF) käytön edellytyksenä oleva tasepohjainen 8 %:n vaade edelleen minimitason MREL- tason asettamiselle. Täsmentämistarvetta korostaa osaltaan se, että G-SII- pankeille ehdotettu riskiperusteinen TLAC- minimivaade voi johtaa mainittua 8 %:n tasoa alhaisempaan vaatimukseen. Lisäksi komissio on antanut 15.11.2016 SRF:n käyttöedellytyksiä koskevan linjauksen, jossa 8 %:n laskennassa sovellettavia periaatteita muun muassa johdannaisten osalta on RVV:n näkemyksen mukaan tulkittu direktiivin sanamuotoa pidemmälle.

Kriisinratkaisuryhmää koskevien säännösten soveltuvuus talletuspankkien yhteenliittymiin

Komission ehdotus rakentuu lähestymistavalle, jossa kriisinratkaisuyksikön (resolution entity) tytäryhtiöiden olisi täytettävä MREL- vaateet ryhmän sisäisillä veloilla (45g artiklan mukainen

ns. "internal MREL" käsittely). Kyseisessä artiklassa määritellään myös vapautusperusteet sisäisen MREL- vaateen soveltamisesta tytäryhtiöissä, joka olisi tietyin edellytyksin mahdollista myös emoyhtiön myöntämiä takauksia hyödyntämällä.

RVV:n näkemyksen mukaan artiklan mukaiset edellytykset on määritelty koskemaan tavanomaisia konsernirakenteita, joissa määräysvaltaa tytäryhtiöissä käyttää yksi emoyritys, jolle tappioita voitaisiin siirtää ryhmässä ylöspäin kirjaamalla alas sen sisäiset saamiset tytärlaitoksilta. Ne eivät siten sellaisenaan sovellu vakavaraisuusasetuksen 10 artiklassa tarkoitettuihin yhteenliittymärakenteisiin, joissa keskinäinen sidonnaisuus ja yhteisvastuu perustuvat jäsenyyteen ohjausvaltaa käyttävässä osuuskuntamuotoisessa keskusyhteisössä.

RVV pitää tärkeänä, että erilaisten toisiin rinnastettavien ryhmä—ja yhteenliittymärakenteiden kohtelun yhdenmukaisuus varmistetaan muutoksessa, ja tähän liittyen 45 g artiklan säännösten soveltamisala laajennetaan koskemaan ainakin Suomen lainsäädännön tuntemia vakavaraisuusasetuksen 10 artiklan mukaisia ryhmittymiä.

MREL- vaateen viranomaisraportointi

Esityksen 45i artiklan mukaan laitoksen tulisi raportoida sekä kriisinratkaisuviranomaiselle että valvontaviranomaiselle vähintään kerran vuodessa MREL- kelpoisten erien määrä ja koostumus. RVV ei pidä ehdotusta perusteltuna vaan raportoinnista tulisi aina vastata viranomainen jolle on kansallisesti säädetty päätösvalta MREL- vaateen asettamiseen.

Laitoksen raportointivalmiuden parantaminen on tärkeää myös kriisinratkaisutilanteita silmällä pitäen. Esimerkiksi bail-in välineen tehokas toteuttaminen edellyttää hyvin yksityiskohtaista ja nopealla aikataululla toimitettavia tietoja laitoksen taseesta ja velkarakenteesta. Tämän vuoksi RVV pitää tärkeänä, että EBA:lle määrättäisiin velvollisuus valmistella laitoksia koskevat harmonisoidut tiedonkeruuvaateet kriisinratkaisuvälineiden toteuttamisen varmistamiseksi.

MREL- vaateen julkistaminen

RVV pitää komission ehdotuksia MREL vaateiden julkistamisesta oikeansuuntaisina mutta riittämättöminä. MREL vaateita koskevan avoimuuden lisääminen parantaa markkinakuria ja vähentää ristiriitaisuuksia erityisesti listattuja yhtiöitä koskevien julkistamisvaateiden kanssa.

Esityksen 45i artiklan mukaan laitoksen olisi julkistettava vähintään kerran vuodessa MREL- kelpoisten erien määrä ja koostumus sisältäen erittelyn maturiteeteista ja maksunsaantijärjestyksen mukaisista etuoikeusluokista. Julkistaminen tulisi voimaan vasta kun vaade on täysimääräisesti tullut voimaan.

RVV:n näkemyksen mukaan laitosten tulisi julkistaa artiklan mukaiset erät heti kun ne on saatettu kansallisilla laeilla voimaan. Lisäksi julkistaminen tulisi koskea myös kriisinratkaisuviranomaisen asettamaa MREL-vaadetta.

4. Muita muutosehdotuksia

Moratorio- valtuuden laajennus

RVV kannattaa komission ehdotusten tavoitetta lisätä viranomaisten edellytyksiä hoitaa menestyksellisesti yksittäinen lähestyvä kriisinhoitotilanne. Tätä silmällä pitäen esitys valvontaviranomaiselle ja kriisinratkaisuviranomaiselle annettavasta valtuudesta keskeyttää laitoksen maksu- ja toimitusvelvoitteet määräajaksi (enintään 5 päivää) on perusteltu. Esitys myös yhdenmukaistaisi eri jäsenmaissa vaihtelevasti sovellettavia ns. moratoriovaltuuksia, joiden yhteensopivuus kriisiratkaisudirektiivin tavoitteiden kanssa on epäselvää.

Esityksen mukaan moratorio-oikeus olisi valvontaviranomaisella elvytysvaiheessa ja kriisinratkaisuviranomaisella kriisinratkaisuvaiheessa ja tietyin edellytyksin kriisinratkaisuviranomaisen osalta se voisi ulottua myös kriisihallintoon asettamispäätöstä edeltävään vaiheeseen. Moratorio ei kuitenkaan koskisi muun muassa korvattavia talletuksia eikä velvollisuuksia keskuspankkeja tai keskusvastapuolia kohtaan.

RVV:n näkemyksen mukaan jatkovalmistelussa tulisi vielä selvittää mahdollisuus ulottaa moratorio-valtuuden soveltaminen korvattaviin talletuksiin, jotta varmistetaan moratoriolla tavoiteltavat hyödyt, kuten erityisesti talletuspaon estäminen. Korvattaviin talletuksiin ulottuvat valtuus voisi olla käyttökelpoinen väline lyhytkestoisessa aikarajassa, jolloin se ei estäisi mahdollisuuksia huolehtia samalla tallettajien suojaamisesta talletussuojadirektiivin aikarajoissa.

Tuija Taos
ylijohtaja