

Eduskunnan talousvaliokunnalle

Rahoitusvakausviraston lausunto Valtioneuvoston kirjelmään 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)

1. Yleisiä näkökohtia

Rahoitusvakausvirasto (RVV) kiittää mahdollisuudesta antaa eduskunnan talousvaliokunnalle kirjallinen lausunto Valtioneuvoston kirjelmään komission muutosesityksistä. RVV pitää uudistusesitysten perusteluina mainittuja seikkoja kannatettavina, erityisesti niiltä osin kuin ne parantavat kriisintarkkailun toteuttamisen edellytyksiä. Muutoksien vaikutusten arviointia kuitenkin hankaloittaa se, että uudesta kriisintarkkailusääntelystä on vasta vähän soveltamiskokemusta. Eräät komission ehdotukset ovat lisäksi huonosti perusteltuja ja kiireellä valmisteltuja, eikä esimerkiksi yhteistä kriisintarkkailuneuvostoa (SRB) ole kuultu riittävästi valmisteluvaiheessa.

Erityisesti RVV näkee komission ehdotukset sijoittajien informoinnin tehostamisesta tärkeänä keinona edistää sijoittajanvastuun toteuttamismahdollisuuksia yksittäisen laitoksen kriisitilanteen hoidossa. Ajankohtainen keskustelu muun muassa Italian pankkeihin liittyen on osoittanut, että uuden sääntelyn pääsääntö suursijoittajien 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 alkupe räisen tavoitteiden mukaisesti.

2. Vakavaraisuusasetus (CRR)

Sijoittajansuojanäkökulman merkityksen korostaminen

Kriisintarkkailusääntelyn 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 mm. edellä viitattujen Italian kokemusten valossa, 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 arvon alentamisen (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 mm. se, että omistajavastuusäännökset oikeuttavat omiin varoihin luettavien instrumenttien arvon alentamiseen ja mitätöimiseen kokonaan tai osittain tappioiden kattamiseksi kriisinratkaisuviranomaisen päätöksellä ilman että laitos on asetettu kriisihallintoon. Lisäksi on otettava huomioon, että omiin varoihin voidaan lukea myös velkainstrumentteja (mm. 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 liikkeeseen 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 säädettävän mallin tulisi olla yksinkertainen ja siinä tulee välttää laitoksille aiheutuvia 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 kriisinratkaisuviranomaista kuultuaan. RVV pitää viranomaisten keskinäistä konsultaatiovelvollisuutta perusteltuna myös omien varojen instrumenttien osalta. Tätä puoltaa etenkin se, että MREL- vaateen tason ja rakenteen asettamisesta vastaa kriisinratkaisuviranomainen. Tämän varmistamiseksi kriisinratkaisuviranomaisella tulee olla ajantasainen tieto MREL- tason rakenteeseen vaikuttavista toimenpiteistä myös omien varojen osalta.

Ehdotetun 78 artiklan 1- kohdan toisen kappaleen mukaan kriisinratkaisuviranomaisella olisi valtuus (valvontaviranomaista 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 kehitymisestä 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.

RVV kannattaa ehdotuksia, joilla EU:n tasolla sovellettavat säännökset tarkistetaan vastaamaan globaalisti jo aiemmin hyväksytyin 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 näkemys 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 esim. erikseen määriteltyä määrää 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 laskettavaa 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 mm. strukturoitujen sijoitustuotteiden osalta, sillä kyse on niiden MREL- kelpoisuuden edellytysten täsmentämisestä. Sitä vastoin osa poikkeuksista (mm. 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 kriisintarkaisudirektiivi (BRRD)

MREL- vaateen laskentaperusteen muuttaminen

RVV kannattaa muutosehdotuksia, sillä nykyinen mukautettuun taseeseen pohjautuva vaade on ollut erityisesti johdannaisten käsittelyn osalta tulokinnanvarainen. 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 valmistella olevat muutokset sisäisiä luokitusmalleja käyttäville laitoksille asettavat eri vastuu- luokkiin liittyviä kokonaisriskin määrän liittyviä lattiaita. Mainitut lattiaasäännökset saattavat nostaa laitosten MREL- vaateiden täyttämiseksi edellytettävien erien määrää merkittävästi. Sama koskee mahdollisia muutoksia, jotka tehdään vähimmäisomavaraisuusasteen laskennassa käytettävään nimittäjään.

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 määriteltäviin 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 luottamuspuskuri 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.

Täsmentämistarvetta korostaa osaltaan se, että G-SII- pankeille ehdotettu riskiperusteinen TLAC- minimivaade voi johtaa mainittua 8 %:n tasoa alhaisempaan vaatimukseen. RVV pitää tilannetta ongelmallisena, koska yhteisen kriisinratkaisurahaston (SRF) käytön edellytyksenä on tasepohjainen 8 %:n vaade, joka pitäisi edelleen huomioida MREL- tason asettamisessa.

Kriisinratkaisuryhmää koskevien säännösten soveltuvuus talletuspankkien yhteenliittymiin

Esitys 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 tavantomaisia 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 vakava-raisuusasetuksen 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 viranomaisen jolle on kansallisesti säädetty päätösvalta MREL- vaateen asettamiseen.

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. Moratoriota koskevien valtuuksien yhdenmukaistaminen on tärkeää myös siksi, että niihin liittyen jäsenmaissa on otettu käyttöön erilaisia sääntelyratkaisuja, joiden yhteensopivuus kriisiratkaisudirektiivin tavoitteiden kanssa on epäselvää.

Esityksessä sääntelyyn lisättäisiin sekä valvontaviranomaiselle että kriisinratkaisuviranomaiselle valtuus keskeyttää laitoksen maksu- ja toimitusvelvoitteet määräajaksi (enintään 5 päivää). Tämä ns. moratorio-oikeus olisi valvontaviranomaisella elvytysvaiheessa ja kriisinratkaisuviranomaisella kriisiratkaisuvaiheessa joskin tietyin edellytyksin kriisiratkaisuviranomaisen osalta se voisi ulottua myös kriisihallintoon asettamispäätöstä edeltävään vaiheeseen. Komission esitys kuitenkin kaipaa jatkovalmistelua käyttötilanteiden tarkentamiseksi, etenkin koska välineen käytöstä ei ole kokemusta.

Moratorio ei kuitenkaan koskisi muun muassa korvattavia talletuksia eikä velvollisuuksia keskuspankkeja tai keskusvastapuolia kohtaan. RVV:n näkemyksen mukaan jatkovalmistelussa tulisi selvittää moratorio-valtuuden soveltamisedellytykset korvattaviin talletuksiin, jotta varmistetaan moratoriolla tavoiteltavat hyödyt, kuten talletuspaon estäminen. Korvattaviinkin talletuksiin ulottuvat valtuus voisi olla käyttökelpoinen väline esimerkiksi lyhytkestoisessa aikarajassa, jolloin se ei estäisi mahdollisuuksia huolehtia tallettajien suojaamisesta talletussuojadirektiivin aikarajoissa.

Tuija Taos
ylijohtaja

Aleksi Vääntinen
kriisintarkkaisuasiiantuntija