

EUROOPAN KESKUSPANKIN LAUSUNTO,
annettu 8 päivänä marraskuuta 2017,
unionin kriisinhallintakehyksen muuttamisesta
(CON/2017/47)
(2018/C 34/06)

Johdanto ja oikeusperusta

Euroopan keskuspankki (EKP) vastaanotti 2 päivänä helmikuuta 2017 Euroopan unionin neuvostolta ja 20 päivänä helmikuuta 2017 Euroopan parlamentilta pyynnön antaa lausunto ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) N:o 575/2013 muuttamisesta vähimmäisomavaraisuusasteen, pysyvän varainhankinnan vaatimuksen, omien varojen ja hyväksyttävien velkojen vaatimusten, vastapuoliriskin, markkinariskin, keskusvastapuoliin liittyvien vastuiden, yhteistä sijoitustoimintaa harjoittaviin yrityksiin liittyvien vastuiden, suurten asiakasriskien ja raportointi- ja julkistamisvaatimusten osalta sekä asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta ⁽¹⁾ (jäljempänä 'ehdotetut vakavaraisuusasetuksen muutokset') ⁽²⁾.

EKP vastaanotti 17 päivänä helmikuuta 2017 Euroopan parlamentilta ja 20 päivänä helmikuuta 2017 Euroopan unionin neuvostolta pyynnön antaa lausunto ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivin 2013/36/EU muuttamisesta säännösten soveltamisesta vapautettujen yhteisöjen, rahoitusalan holdingyhtiöiden, rahoitusalan sekaholdingyhtiöiden, palkitsemisen, valvontatoimenpiteiden ja -valtuuksien sekä pääoman ylläpitämistoimenpiteiden osalta ⁽³⁾ (jäljempänä 'ehdotetut vakavaraisuusdirektiivin muutokset').

EKP vastaanotti 2 päivänä helmikuuta 2017 Euroopan parlamentilta ja 20 päivänä helmikuuta 2017 Euroopan unionin neuvostolta pyynnön antaa lausunto ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) N:o 806/2014 ⁽⁴⁾ muuttamisesta luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten tappionkattamiskyvyn ja pääomapohjan vahvistamiskyvyn osalta (jäljempänä 'ehdotetut kriisintarkkaisu- ja elvytysmekanismiasetuksen muutokset').

EKP vastaanotti 20 päivänä helmikuuta 2017 Euroopan unionin neuvostolta ja Euroopan parlamentilta pyynnön antaa lausunto ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivin 2014/59/EU muuttamisesta luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten tappionkattamiskyvyn ja pääomapohjan vahvistamiskyvyn osalta sekä 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 ⁽⁵⁾ muuttamisesta (jäljempänä 'ehdotetut pankkien elvytys- ja kriisintarkkaisu- ja elvytysdirektiivin muutokset') (jäljempänä yhteisesti 'ehdotetut muutokset' ja '-direktiivit').

EKP:n toimivalta antaa lausunto perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 127 artiklan 4 kohtaan ja 282 artiklan 5 kohtaan, koska ehdotetut muutokset ja -direktiivit sisältävät säännöksiä, jotka vaikuttavat EKP:n tehtävään harjoittaa luottolaitosten toiminnan vakauden valvontaan liittyvää politiikkaa perussopimuksen 127 artiklan 6 kohdan mukaisesti sekä Euroopan keskuspankkijärjestelmän tehtävään myötävaikuttaa rahoitusjärjestelmän vakautteen liittyvän toimivaltaisten viranomaisten politiikan moitteettomaan harjoittamiseen perussopimuksen 127 artiklan 5 kohdan mukaisesti. Tämän lausunnon on antanut EKP:n neuvosto Euroopan keskuspankin työpöytätyön 17.5 artiklan ensimmäisen virkkeen mukaisesti.

1. Kokonaistappionkattamiskykyä (total loss absorbing capacity, TLAC) koskevan standardin käyttöönotto unionissa

EKP suhtautuu myönteisesti ehdotettuihin muutoksiin ja -direktiiviin, joiden tarkoituksena on panna finanssimarkkinoiden vakauden valvontaryhmän (Financial Stability Board, FSB) TLAC-standardi täytäntöön unionin sijoittautuneiden maailmanlaajuisen järjestelmän kannalta merkittävien laitosten (global systematically important institutions, jäljempänä 'G-SII-laitokset') osalta ⁽⁶⁾. TLAC-vaatimusten soveltamisalan laajentaminen koskemaan muita luottolaitoksia, esim. muita rahoitusjärjestelmän kannalta merkittäviä laitoksia (other systematically important institutions, jäljempänä 'O-SII-laitokset') johtaisi kalibrointiongelmien, sillä nämä laitokset ovat profiililtaan

⁽¹⁾ COM(2016) 850 final.

⁽²⁾ EKP on antanut erillisen lausunnon tietyistä ehdotetuista vakavaraisuusasetuksen ja vakavaraisuusdirektiivin muutoksista, ks. Euroopan keskuspankin lausunto CON/2017/46. Kaikki EKP:n lausunnot julkaistaan EKP:n verkkosivuilla www.ecb.europa.eu.

⁽³⁾ COM(2016) 854 final

⁽⁴⁾ COM(2016) 851 final

⁽⁵⁾ COM(2016) 852 final

⁽⁶⁾ Ks. 9 päivänä marraskuuta 2015 päivätty FSB's Principles on Loss-absorbing and Recapitalisation Capacity of G-SIBs in Resolution Total Loss-absorbing Capacity (TLAC) Term Sheet (jäljempänä FSB:n TLAC-asiakirja), saatavilla FSB:n verkkosivuilla www.fsb.org.

hyvin heterogeenisiä. Jos soveltamisalan laajentamisen harkitseminen tulee kuitenkin ajankohtaiseksi, yhtenä vaihtoehtona voisi olla sellaisten O-SII-laitosten muodostaman alaryhmän kattaminen, jotka kokonsa, monimutkaisuutensa, liiketoimintamallinsa, sidonnaisuuksiensa ja järjestelmään liittyvän merkittävyytensä perusteella muistuttavat G-SII-laitoksia; tähän alaryhmään voisi mahdollisesti soveltaa alemmaa vähimmäiskalibrointialarajaa. Näin erot suhteessa G-SII-laitoksiin tulisivat tarkemmin huomioituiksi.

2. Omien varojen ja hyväksyttävien velkojen määrää koskevan vähimmäisvaatimuksen (minimum requirement for own funds and eligible liabilities, MREL) muutokset

- 2.1 MREL-vaatimus koostuu kahdesta osasta eli tappioiden kattamiseksi tarvittavasta määrästä sekä pääomapohjan vahvistamiseksi tarvittavasta määrästä. Ehdotetut pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin⁽¹⁾ sekä kriisinratkaisumekanismiasetuksen⁽²⁾ muutokset tarjoaisivat kriisinratkaisuviranomaisille mahdollisuuden sopeuttaa pääomapohjan vahvistamiseksi tarvittavaa määrää koskevaa MREL-vaatimusta niiden riskien mukaisesti, jotka johtuvat liiketoimintamallista, rahoitusmallista ja yleisestä riskiprofiilista⁽³⁾. Näin kriisinratkaisuviranomainen voisi ottaa huomioon, että kriisinratkaisuvälineiden käytön jälkeen laitoksen varat todennäköisen vähenevät ja riskiprofiili muuttuu, ja se voisi sopeuttaa pääomapohjan vahvistamiseen tarvittavan määrän taseen uuteen kutistuneeseen kokoon.

EKP katsoo lisäksi, että kriisinratkaisuviranomaisella tulisi olla toimivalta, toimivaltaista viranomaista kuultuaan, korottaa pääomapohjan vahvistamiseen tarvittavaa MREL-määrää ”turvamarginaalin” saavuttamiseksi. Tämä pieni puskuri varmistaisi sen, että kriisinratkaisussa syntyneillä ryhmittymällä ja yhteisöllä on riittävästi varoja kriisinratkaisun jälkeisenä ajanjaksona mahdollisesti syntyvien sellaisten odottamattomien tappioiden ja ennakoimattomien kustannusten kattamiseen, jotka saattavat aiheutua esim. arvostuksen lopputuloksesta tai liittyä liiketoiminnan tervehdyttämissuunnitelman toteuttamiseen. Tällaisen turvamarginaalin määrä olisi vahvistettava tapauskohtaisesti luottolaitoksen kriisinratkaisusuunnitelmasta riippuen.

- 2.2 Ehdotettujen pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin ja kriisinratkaisumekanismiasetuksen muutosten mukaan kriisinratkaisuviranomainen voisi ohjeistaa, että yhteisöllä on MREL-vaatimuksen mukaisten määrien lisäksi oltava omia varoja ja hyväksyttäviä velkoja, joiden tarkoituksena on kattaa yhteisön muita potentiaalisia tappioita sekä varmistaa, että kriisinratkaisussa markkinoiden luottamusta yhteisöön pidetään yllä⁽⁴⁾. EKP suosittelee ehdotettujen MREL-ohjeistusten poistamista, sillä ohjeistus monimutkaistaa järjestelmää tarjoamatta selkeitä etuja. Ensinnäkin MREL-ohjeistus saattaa johtaa MREL-kalibroinnin yleiskorotukseen, koska ohjeistus saatetaan markkinoilla ymmärtää vaatimuksena, jota on aina noudatettava. Kriisinratkaisuviranomaisen toimivalta muuntaa MREL-ohjeistus MREL-vaatimuksiksi⁽⁵⁾ tapauksissa joissa MREL-ohjeistusta rikotaan johdonmukaisesti saattaa vahvistaa markkinoiden käsitystä siitä, että MREL-ohjeistus todellisuudessa johtaa tiukennettuihin MREL-vaatimuksiin. Toiseksi MREL-ohjeistusta ei tarvita MREL-vaatimuksen noudattamisen varmistamiseksi, koska komission ehdotuksessa yhteenlaskettu puskurivaatimus lisätään jo MREL-vaatimuksen päälle. Kolmanneksi MREL-ohjeistusta ei voi perustella jakokelpoista enimmäismäärää (maximum distributable amount, MDA) koskevien automaattisten rajoitusten välttämiseksi, sillä joka tapauksessa MREL-vaatimusten päälle tulevan yhteenlasketun puskurivaatimuksen rikkomisen ei tulisi johtaa välittömiin automaattisiin voitonjakorajoituksiin⁽⁶⁾. Neljänneksi MREL-ohjeistusta ei tarvita kriisinratkaisuviranomaisen joustavuuden lisäämiseksi, sillä MREL-vaatimusta voidaan tarvittaessa tarkistaa, esim. ottamalla ehdotettu turvamarginaali huomioon.
- 2.3 Ehdotettujen vakavaraisuusdirektiivin⁽⁷⁾⁽⁸⁾ muutosten mukaan luottolaitoksen katsotaan jättävän täyttämättä yhteenlasketun puskurivaatimuksen, jos sillä ei ole tarpeeksi omia varoja ja hyväksyttäviä velkoja täyttämään samanaikaisesti yhteenlasketun puskurivaatimuksen, pääomavaatimukset sekä MREL-vaatimuksen. Koska yhteenlaskettu puskurivaatimus lisätään sekä MREL-vaatimuksen⁽⁹⁾ (ensimmäinen skenaario) että pääomavaatimusten⁽¹⁰⁾

⁽¹⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/59/EU, annettu 15 päivänä toukokuuta 2014, luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten elvytys- ja kriisinratkaisukehyksestä sekä neuvoston direktiivin 82/891/ETY, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien 2001/24/EY, 2002/47/EY, 2004/25/EY, 2005/56/EY, 2007/36/EY, 2011/35/EU, 2012/30/EU ja 2013/36/EU ja asetusten (EU) N:o 1093/2010 ja (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta (EUVL L 173, 12.6.2014, s. 190).

⁽²⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) N:o 806/2014, annettu 15 päivänä heinäkuuta 2014, yhdenmukaisten sääntöjen ja yhdenmukaisen menettelyn vahvistamisesta luottolaitosten ja tiettyjen sijoituspalveluyritysten kriisinratkaisua varten yhteisen kriisinratkaisumekanismin ja yhteisen kriisinratkaisurahaston puitteissa sekä asetuksen (EU) N:o 1093/2010 muuttamisesta (EUVL L 225, 30.7.2014, s. 1).

⁽³⁾ Pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin ehdotettu uusi 45 c artiklan 3 kohta ja kriisinratkaisumekanismiasetuksen ehdotettu uusi 12 d artiklan 3 kohta.

⁽⁴⁾ Ks. pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin ehdotettu uusi 45 e artiklan 1 kohta ja kriisinratkaisumekanismiasetuksen ehdotettu uusi 12 f artiklan 1 kohta.

⁽⁵⁾ Ks. pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin ehdotettu uusi 45 e artiklan 3 kohta.

⁽⁶⁾ Ks. 2.9 ja 2.10 kohta.

⁽⁷⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/36/EU, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, oikeudesta harjoittaa luottolaitostointia ja luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvalvonnasta, direktiivin 2002/87/EY muuttamisesta sekä direktiivien 2006/48/EY ja 2006/49/EY kumoamisesta (EUVL L 176, 27.6.2013, s. 338).

⁽⁸⁾ Ks. vakavaraisuusdirektiivin ehdotettu uusi 141 a artikla.

⁽⁹⁾ Ks. vakavaraisuusdirektiivin ehdotettu uusi 141 a artiklan 1 kohdan d alakohta.

⁽¹⁰⁾ Ks. vakavaraisuusdirektiivin ehdotettu uusi 141 a artiklan 1 kohdan a, b ja c kohta.

(toinen skenaario) päälle, toimivalta puuttua puskureiden täyttämättä jättämiseen on sopeutettava taustalla olevan tilanteen mukaisesti. Ensimmäisessä skenaariossa kriisinratkaisuviranomainen on selkeästi oikea taho MREL-vaatimuksen noudattamisen palauttamista koskevan suunnitelman vaatimiseen, mutta toisessa skenaariossa toimivaltaisen viranomaisen olisi toimittava vakavaraisuusdirektiivin mukaisesti.

- 2.4 Sellaisia tapauksia varten, joissa purkamismahdollisuuksien esteet johtuvat MREL-vaatimuksen ⁽¹⁾ päälle lisättyjen puskureiden noudattamatta jättämisestä, olisi muutettava purkamismahdollisuuksien esteisiin puuttumista tai niiden poistamista koskevaa menettelyä siten, että toimivaltaisen viranomaisen kuuleminen sisällytetään menettelyyn, kuten muiden esteiden osalta on säädetty. Lisäksi kriisinratkaisuviranomaisilla pitäisi olla enemmän joustavuutta määräaikojen suhteen, jotta varmistettaisiin, että luottolaitoksilla on tarvittaessa riittävästi aikaa kehittää paras mahdollinen strategia puskureiden noudattamatta jättämisen korjaamiseksi. Lisäksi EKP kannattaa komission ehdotusta, jonka mukaan kriisinratkaisuviranomainen voi osana purkamismahdollisuuksien esteiden poistamistoimia vaatia laitosta muuttamaan MREL-instrumenttien maturiteettiprofiilia ⁽²⁾.
- 2.5 EKP suosittelee, että ehdotetuissa pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin sekä kriisinratkaisumekanismiasteutuksen muutoksissa täsmennetään, että kriisinratkaisuviranomaisten tehtäviin kuuluu saatavilla olevien MREL-kelpoisten instrumenttien tason sekä itse MREL-suhteen seuranta siten, että kaikki vähennyksiä koskevat laskelmat otetaan huomioon. Samoin olisi täsmennettävä, että kriisinratkaisuviranomaisten tehtäviin kuuluu myös MREL-vaatimusten noudattamisen valvonta ja tietojen antaminen toimivaltaiselle viranomaiselle mahdollisista noudattamatta jättämisistä sekä muista relevanteista tapahtumista, jotka saattavat vaikuttaa luottolaitoksen kykyyn täyttää MREL-vaatimus tai MREL-ohjeistukset.
- 2.6 Jos MREL-vaatimusta ja pääomavaatimuksia jätetään noudattamatta samanaikaisesti, toimivaltaisen viranomaisen olisi ensiksi ryhdyttävä toimiin pääomavaatimusten noudattamatta jättämiseen puuttumiseksi; tällaisia toimia voivat olla esim. valvontatoimet tai varhaisten toimenpiteiden valtuuksien käyttö kriisinratkaisuviranomaista kuullen. Kuulemisajanjakson tulisi olla lyhyt, jotta varmistetaan, että pääomavaatimusten noudattamatta jättämiseen reagoidaan nopeasti. Lisäksi kriisinratkaisuviranomaisen tulisi MREL-vaatimuksen noudattamatta jättämiseen puuttumista koskevia toimivaltuuksia käyttäessään ottaa huomioon toimivaltaisen viranomaisen toteuttamat toimet.
- 2.7 Ehdotettujen vakavaraisuusasetuksen ⁽³⁾ muutosten mukaan hyväksyttävien velkojen ennenaikainen takaisinmaksu edellyttää etukäteislupaa alentamiskelpoisten velkojen eroosion estämiseksi. Tällaisen luvan myöntäminen tulisi olla kriisinratkaisuviranomaisen vastuulla, sillä kriisinratkaisuviranomainen vastaa myös MREL:n määrittämisestä sekä valitun kriisinratkaisustrategian toteuttamiseen tarvittavien instrumenttien määrän ja laadun täsmäntämisestä ⁽⁴⁾.

Kriisinratkaisuviranomaiselta pitäisi edellyttää toimivaltaisen viranomaisen kuulemista tapauksissa, joissa luottolaitos pääomavaatimusten täyttymisen varmistamiseksi muuntaa MREL-kelpoisia velkoja omien varojen instrumentteiksi, sillä tällaisen toimenpiteen hyväksyminen saattaa olla tarpeen luottolaitoksen pääoma-aseman säilyttämiseksi tasolla, joka mahdollistaa sen toiminnan jatkuvuuden. Lisäksi muutoksissa olisi selvennettävä, että etukäteisluvan vaatimus koskee myös hyväksyttävien velkojen instrumentteja, joiden jäljellä oleva maturiteetti on lyhyempi kuin yksi vuosi, jos yhteisö tai kriisinratkaisuun kohteena oleva ryhmä ei noudata MREL-vaatimusta.

- 2.8 EKP suhtautuu myönteisesti ehdotettuihin vakavaraisuusdirektiivin muutoksiin, joiden mukaan jakokelpoista enimmäismäärää koskevia automaattisia rajoituksia ei sovelleta, jos yhteenlasketun puskurivaatimuksen täyttämättä jättäminen johtuu laitoksen kyvyttömyydestä korvata sellaisia velkoja, jotka eivät enää täytä MREL-vaatimuksen hyväksyttävyy- ja maturiteettikriteereitä ⁽⁵⁾. Tämän poikkeuksen soveltamisalaa olisi laajennettava siten, että se kattaisi myös tilanteet, joissa laitos ei omien varojen vähentymisen johdosta täytä MREL-vaatimuksen ⁽⁶⁾ päälle laskettavaa yhteenlaskettua puskurivaatimustaan, mutta ei riko pääomavaatimusten päälle laskettua yhdistettyä puskurivaatimusta. Tällaisessa tilanteessa luottolaitoksen omien varojen taso saattaa olla vielä suhteellisen korkea, jolloin se kattaisi omien varojen vaatimuksen ja yhteenlasketun puskurivaatimuksen, jos tilannetta arvioitaisiin erikseen ilman MREL-vaatimusta.

⁽¹⁾ Ks. pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin ehdotettu uusi 17 artiklan 5 kohdan h1 alakohta.

⁽²⁾ Ks. pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin ehdotettu uusi 17 artiklan 5 kohdan j1 alakohta.

⁽³⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 575/2013, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvaatimuksista ja asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta (EUVL L 176, 27.6.2013, s. 1).

⁽⁴⁾ Tämä on linjassa 2.6 kohdassa lausutun kanssa.

⁽⁵⁾ Ks. vakavaraisuusdirektiivin ehdotettu uusi 141 a artiklan 2 kohta.

⁽⁶⁾ Ks. vakavaraisuusdirektiivin ehdotettu uusi 141 a artiklan 1 kohdan d alakohta.

- 2.9 EKP suosittaa, että ehdotettua jakokelpoisia enimmäismääriä koskevista rajoituksista tehtävää poikkeusta, jota sovellettaisiin tilanteissa, joissa luottolaitoksella ei ole tarpeeksi MREL-instrumentteja, ei rajoitettaisi kuuden kuukauden pituiseen ajanjaksoon, koska tällainen jakokelpoisten enimmäismäärien automaattisten rajoitusten lykkäys ei välttämättä ole kestoaltaan riittävän pitkä, ja saattaa näin ollen vielä lisätä rahoitusmarkkinapaineita tilanteessa, jossa on tarpeen laskea liikkeeseen uusia pääoma- tai velkainstrumentteja⁽¹⁾. Poikkeusta olisi sen sijaan sovellettava kahdentoista kuukauden pituisen ajanjakson ajan, jotta laitokselle varataan riittävästä ajasta MREL-kelpoisten instrumenttien liikkeeseenlaskemiseen. Tämä on erityisen merkityksellistä siksi, että MREL-instrumenteilla on yleisesti omien varojen instrumentteja lyhyemmät maturiteetit, mikä tuo mukanaan suurempia jälleenrahoitusriskejä, jotka saattavat olla samanaikaisia tulevien rahoitusmarkkinapaineiden kanssa.
- 2.10 Rahoitusjärjestelmän vakauden näkökulmasta MREL-velkojen ristiinomistussuhteet luottolaitosten välillä eivät ole toivottavia. Kaksinkertaisen laskemisen estämiseksi sekä häiriöiden leviämisen rajoittamiseksi ulkopuolisiin MREL-velkoihin (jotka siis on annettu kriisinratkaisun kohteena olevan ryhmän ulkopuolisille yhteisöille) olisi sovellettava vähennyssääntöjä luottolaitoksen tyyppiin katsomatta, ei siis pelkästään G-SII-laitosten yhteydessä. Kaikkiin luottolaitoksiin olisi sovellettava samaa menetelmää, jota tällä hetkellä ehdotetaan sovellettavaksi ainoastaan G-SII-laitoksiin; tässä menetelmässä MREL-kelpoisista veloista ja omista varoista tehdään vähennyksiä asianomaisten vähennyssääntöjen mukaan. Yleisesti vähennyssääntöjen muiden aspektien olisi oltava linjassa sen kanssa, mitä on kansainvälisesti sovittu kokonaistappionkattamiskyvystä esim. FSB:n TLAC-asiakirjassa sekä Basel III -säännöstössä⁽²⁾, mukaan lukien sellaisten pankkiryhmittymien osalta, joihin kuuluu enemmän kuin yksi kriisinratkaisun kohteena oleva yhteisö tai ryhmä.
- 2.11 Rahoitusjärjestelmän vakauden näkökulmasta kriisinratkaisukelpoisuus saattaa heikentyä, jos yksityissijoittajien hallussa on uusia "takasijaisia" etuoikeutettuja velkainstrumentteja sekä etuoikeudeltaan huonompia velkainstrumentteja. Näin ollen saattaisi olla syytä harkita selkeiden ja helposti ymmärrettävien julkistamisvaatimusten tai muiden suojaomien käyttöönottamista, jotta lisättäisiin sijoittajien tietoisuutta näihin instrumentteihin liittyvistä riskeistä. Saattaisi myös olla syytä harkita vähintään 100 000 euron suuruista vähimmäisnimellisarvoa koskevaa vaatimusta kunkin instrumentin jokaisen yksikön osalta. Tämä korottaisi sijoittamiskynnystä ja lisäisi näin ollen myös sijoittajien tietoisuutta, mikä puolestaan rajoittaisi suoria yksityissijoituksia. Näissä kysymyksissä olisi pyrittävä yhteisiin sääntöihin unionin tasolla, jotta vältettäisiin toisistaan poikkeavien toimintatapojen syntyminen eri jäsenvaltioissa, mikä johtaisi näiden instrumenttien markkinoiden pirstaloitumiseen unionissa⁽³⁾.
- 2.12 Olisi syytä selvittää, miten kohdellaan ryhmiä, joihin sovelletaan MPE-mallia (Multiple Source of Entry, MPE). Ensinnäkin kriisinratkaisun kohteena olevan konsernin määritelmän ei tulisi kattaa sellaisia kolmansissa maissa olevia tytäryhtiöitä, jotka ovat SPE-stategian (Single Point of Entry, ESP) mukaisesti itse point of entry -yhteisöjä, koska tällaisia yhteisöjä käsitellään kriisinratkaisutilanteessa erillään muusta ryhmästä⁽⁴⁾. Lisäksi muutoksissa olisi selvennettävä, että MREL-vaatimuksen noudattaminen kriisinratkaisun kohteena olevan yhteisön tasolla on saavutettava konsolidoinnin perusteella kriisinratkaisun kohteena olevan konsernin tasolla⁽⁵⁾. Kolmanneksi hyväksyttävien velkojen eristä tehtäviä vähennyksiä koskevien ehdotettujen sääntöjen, joita sovelletaan ryhmiin, joiden kriisinratkaisu hoidetaan usean kriisinratkaisuviranomaisen mallissa⁽⁶⁾, olisi täysin vastattava TLAC-asiakirjaa sekä sallittujen mukautusten että kaavan osatekijöiden osalta.

3. MREL:ää koskevat siirtymäjärjestelyt

- 3.1 Asianmukaisen siirtymäajan määrittäminen kuuluu yhteisökohtaisen MREL:n soveltamisen avainkysymyksiin. Uusien yhdenmukaistettujen tasojen käyttöönoton yhteydessä saattaa ilmetä huomattavia MREL-vajeita, minkä vuoksi näiden uusien vaatimusten täyttäminen ajallaan voi tämänhetkisessä makrotaloustilanteessa olla tietyille luottolaitoksille hyvin haastavaa. Tästä syystä EKP ehdottaa kaikkiin luottolaitoksiin sovellettavaa riittävää siirtymäaika. Tällainen siirtymäaika ei saisi olla TLAC-asiakirjan mukaisesti G-SII-laitoksiin sovellettavaa siirtymäaika lyhyempi. Lisäksi kriisinratkaisuviranomaiselle olisi annettava toimivalta päättää tapauskohtaisesti joustavasti tätä yhdenmukaistettua vähimmäisajanjaksoa pidemmästä lopullisesta määräajasta vaatimusten täyttämiseksi. EKP

⁽¹⁾ On syytä panna merkille, että yhteenlaskettu puskurivaatimus voi jäädä täyttämättä myös tilanteissa, joissa lakisääteisen pääoman taso on korkea ja luottolaitos täyttää suuren osan MREL-vaatimuksestaan omilla varoilla eikä muilla MREL-kelpoisilla veloilla.

⁽²⁾ Saatavilla Kansainvälisen järjestelypankin verkkosivuilla www.bis.org

⁽³⁾ Ks. myös lausunnon CON/2017/23 3.5 kohta.

⁽⁴⁾ Tällaisella kolmansissa maissa olevia tytäryhteisöjä koskevalla täsmennyksellä saattaa olla mittavia vaikutuksia tällaisten konsernityyppien MREL-vaatimuksiin.

⁽⁵⁾ Ks. vakavaraisuusasetuksen ehdotettu uusi 11 artiklan 3 kohta.

⁽⁶⁾ Ks. vakavaraisuusasetuksen ehdotettu uusi 72 e artiklan 4 kohta.

suosittelee sen täsmentämistä, että tiettyyn laitokseen sovellettavan vähimmäissiirtymäajan pidennyksen on perustuttava niiden haasteiden analyysin, jotka laitoksen on rajoitetun markkinoillepääsyn tai markkinoiden rajoitetun kapasiteetin taikka asianomaisen makrotalousohjelmassa olevien muiden rajoitteiden takia voitettava MREL-vaatimuksen täyttämiseksi.

- 3.2 Lisäksi EKP pitää kannatettavaa MREL-kelpoisia instrumentteja koskevien sellaisten uusien kelpoisuusehtojen käyttöönottoa, jotka saattavat MREL-kelpoisuusehdot linjaan TLAC-kelpoisuusehtojen⁽¹⁾ kanssa ja tuovat mukanaan joitakin lisäominaisuuksia MREL-kelpoisten velkainstrumenttien pysyvyyden vahvistamiseksi⁽²⁾. Nämä lisäominaisuudet tukevat MREL-instrumenttien tappionsietokyvyn varmistamista kriisinratkaisutilanteessa. Lisäominaisuudet, joissa mennään TLAC-kelpoisuusehtoja pidemmälle esim. määräämällä, ettei eräännyttämisehdollisia velkoja hyväksytä, saattavat kuitenkin johtaa lisävajeisiin, jotka olisi otettava tapauskohtaisesti huomioon MREL-vaatimuksen täyttämistä koskevaa lopullista siirtymäaika määrittäessä. Vaihtoehtoisesti ehdotettujen vakavaraisuusasetuksen muutosten sanamuotoa olisi muutettava sen täsmentämiseksi, että MREL:n kelpoisuusehdot aikaisemmin täytäneet velat, jotka eivät täytä uusia lisäominaisuuksia, vapautetaan uusista vaatimuksista, mikä tarkoittaisi sitä, että ne olisivat jatkossakin hyväksyttävissä samalla tavalla kuin nyt voimassa olevassa järjestelmässä. Uusista vaatimuksista vapauttamista olisi sovellettava tietyn kohtuullisen ajan ja siitä olisi asteittain luovuttava.
- 3.3 Mitä tulee vaatimukseen, jonka mukaan velkoja, jotka aiheutuvat kytkettyä johdannaisia sisältävistä velkainstrumenteista, ei pidä katsoa hyväksyttävien velkojen instrumentteiksi, 'kytkettyä johdannaisia sisältävien velkainstrumenttien' määritelmää olisi selkiytettävä edelleen. Tämä voitaisiin mahdollisesti ratkaista kehittämällä asianmukaisia teknisiä sääntelystandardeja⁽³⁾.

4. Varhaisen puuttumisen toimenpiteet

- 4.1 Vakavaraisuusdirektiivin⁽⁴⁾ ja YVM-asetuksen⁽⁵⁾ mukaisten valvontatoimien ja pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin mukaisten varhaisen puuttumisen toimenpiteiden välillä on merkittäviä päällekkäisyyksiä sekä toimenpiteiden sisällön että niiden käytön edellytysten suhteen. Nämä päällekkäisyydet johtavat käytännössä varhaisen puuttumisen toimenpiteiden merkittäviin soveltamisvaikeuksiin, varsinkin kun otetaan huomioon varhaisen puuttumisen edellytyksiä koskevat epäselvyydet.
- 4.2 Lisäksi EKP:n varhaisen puuttumisen toimivaltuuksia on käytettävä pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin toimeenpanevien yksittäisten kansallisten säädösten nojalla⁽⁶⁾. Tämä aiheuttaa epävarmuutta kussakin jäsenvaltiossa käytettävissä olevista toimenpiteistä sekä niiden käytön edellytyksistä.
- 4.3 Näin ollen EKP suosittelee sellaisten varhaisen puuttumisen toimenpiteiden poistamista pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivistä, jotka ovat jo käytettävissä vakavaraisuusdirektiivin ja YVM-asetuksen nojalla, sekä kriisinratkaisuasetuksen muuttamista siten, että asetukseen sisällytettäisiin oikeusperusta EKP:n varhaisen puuttumisen toimivaltuuksille, mikä edistäisi näiden toimivaltuuksien johdonmukaista käyttöä.

5. Kriisinratkaisua edeltävän vaiheen keskeyttämismenetelmä

- 5.1 Ehdotetut pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin muutokset antaisivat sekä toimivaltaisille viranomaisille että kriisinratkaisuviranomaisille maksu- ja toimitusvelvoitteiden keskeyttämistä koskevia uusia toimivaltuuksia. EKP pitää tällaisten toimivaltuuksien yhdenmukaistamista unionin tasolla lähtökohtaisesti kannatettavana, mutta odottaa tällaisia kauaskantoisia toimivaltuuksia käytettävän enintään ääritilanteissa. Koska keskeyttämismenetelmä on poikkeuksellinen ja koska se vaikuttaa häiritsevästi sopimussuhteisiin, sen käyttämisestä olisi päätettävä tiiviissä yhteistyössä kaikkien asianomaisten viranomaisten kanssa. EKP ehdottaa, että otettaisiin käyttöön menettely, jossa vastuu keskeyttämismenetelmästä annetaan joko toimivaltaiselle viranomaiselle tai kriisinratkaisuviranomaiselle sen mukaan, käytetäänkö keskeyttämismenetelmää ennen kuin on määritely, onko laitos "lähellä kaatumista tai todennäköisesti kaatumassa", vai vasta tämän määrittelyn jälkeen. Tällaisessa menettelyssä ei pääsääntöisesti määrättäisi peräkkäisiä keskeyttämisjäseniä. Kriisinratkaisuviranomaisella tulisi ainoastaan poikkeustapauksissa ja erityisistä syistä sekä suhteellisuusperiaatetta noudattaen olla mahdollisuus määrätä uusi keskeyttäminen, joka kattaisi ajanjakson "lähellä kaatumista tai todennäköisesti kaatumassa"-määrittelystä kriisinratkaisutoimien soveltamisen aloittamiseen.

⁽¹⁾ Suurin jäljellä oleva ero on, että huonompaa etusija-asemaa ei vaadita kaikkien laitosten osalta ja että strukturoidut velkakirjat ovat tietyin edellytyksin MREL-kelpoisia.

⁽²⁾ Ks. vakavaraisuusasetuksen ehdotetun uuden 72 b artiklan 2 kohdan lunastusta koskevia kannustimia koskeva h alakohta, osto-optioita, joiden käyttö on yksinomaan liikkeeseenlaskijan harkintavallassa, koskeva j alakohta, vakavaraisuusasetuksen 77 ja 78 artiklan noudattamista koskeva k alakohta, aikaistetun takaisinmaksun mainitsemattomuutta koskeva l alakohta, eräännyttämistä koskevien oikeuksien puuttumista koskeva m alakohta sekä maksujen määrän riippumattomuutta laitoksen luottoluokituksesta koskeva n alakohta.

⁽³⁾ Ks. myös lausunnon CON/2017/6 (EUVL C 132, 26.4.2017, s. 1) 2.1.2 kohta

⁽⁴⁾ Ks. erityisesti vakavaraisuusdirektiivin 104 artikla.

⁽⁵⁾ Neuvoston asetus (EU) N:o 1024/2013, annettu 15 päivänä lokakuuta 2013, luottolaitosten vakavaraisuusvalvontaan liittyvää politiikkaa koskevien erityistehtävien antamisesta Euroopan keskuspankille (EUVL L 287, 29.10.2013, s. 63), ks. erityisesti 16 artikla.

⁽⁶⁾ Linjassa asetuksen (EU) N:o 1024/2013 4 artiklan 3 kohdan kanssa.

- 5.2 Kriisinratkaisua edeltävän vaiheen keskeyttämistävälineen pitäisi olla varhaisen puuttumisen toimenpiteistä erillinen ja itsenäinen väline. Kriisinratkaisua edeltävän vaiheen keskeyttämistävälineen ensisijaisena tavoitteena tulisi olla luottolaitoksen taseen vakavan heikkenemisen estäminen. Kriisinratkaisua edeltävä keskeyttämistäväline antaisi erityisesti toimivaltaiselle viranomaiselle riittävästi aikaa saattaa tarvittaessa loppuun arviointi siitä, onko luottolaitos ”lähellä kaatumista tai todennäköisesti kaatumassa”, kun otetaan huomioon myös kriisinratkaisuviranomaisen kuulemista edellyttävän muodollisen päätöksen tekemiseen tarvittava aika. Keskeyttämistäväline antaa kriisinratkaisuviranomaiselle lisäaikaa valmistella kriisinratkaisutoimia. Keskeyttämisen tulisi kestää enintään viisi työpäivää yhteensä; tällainen rajoitus on tarpeen myös keskeytyksestä velkojien oikeuksille aiheutuvien vakavien vaikutusten vuoksi. EKP varoittaa, että pitkittyneet ajanjaksot, joiden aikana tallettajat eivät voi nostaa talletuksiaan, heikentävät luottamusta pankkijärjestelmään ja saattavat olla viime kädessä vaaraksi rahoitusjärjestelmän vakaudelle.
- 5.3 Jotta kriisinratkaisua edeltävän vaiheen keskeyttämistäväline olisi tehokas, sen on oltava soveltamisalaltaan mahdollisimman laaja, mikä mahdollistaa sen, että likviditeetin ulosvirtauksiin voidaan reagoida riittävän nopeasti. Suojattuja talletuksia ja sijoittajien korvausjärjestelmien mukaisia vaatimuksia koskeva yleinen poikkeus olisi tietynasteisen joustavuuden säilyttämiseksi korvattava toimivaltaisen viranomaisen myöntämällä rajoitetuilla harkinnanvaraisilla poikkeuksilla. Tämän lähestymistavan mukaisesti toimivaltainen viranomainen voisi esimerkiksi sallia, että tallettajat nostaisivat päivittäin talletuksia rajoitetun määrän, joka vastaa talletusten vakuusjärjestelmistä annettun direktiivin⁽¹⁾ tarjoaman suojan tasoa, samalla kun se ottaa huomioon mahdolliset likviditeettirajoitukset sekä tekniset rajoitukset. Tallettajien oikeuksien suojaamiseksi olisi otettava käyttöön tiettyjä suoja-toimia, esim. selkeä viestintä siitä, milloin talletukset ovat jälleen tallettajien käytettävissä. Lopuksi olisi arvioitava talletusten vakuusjärjestelmistä annettuun direktiiviin liittyviä mahdollisia vaikutuksia, sillä kriisinratkaisuvaiheen edeltävästä keskeyttämistävälineestä ei olisi hyötyä, jos sen katsottaisiin talletussuojadirektiivin mukaisesti johtavan siihen, että talletukset eivät olisi käytettävissä.
- 5.4 EKP suositaa, että voimassa olevat rahoitusmarkkinoiden infrastruktuureihin, keskusvastapuolet mukaan luetuina, liittyvät poikkeukset maksuvelvoitteiden keskeyttämisestä laajennetaan koskemaan myös a) Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaisen arvopaperikeskusasetuksen⁽²⁾ mukaisesti tunnustamia kolmansien maiden arvopaperikeskuksia, sekä b) kolmansien maiden sellaisia maksujärjestelmiä, joihin sovelletaan yleisvalvonnan yhteistyöjärjestelyä, johon osallistuu vähintään yksi Euroopan keskuspankkijärjestelmän keskuspankki. Keskeytys, joka estää osallistujaa (luottolaitosta) suorittamasta maksuja rahoitusmarkkinoiden infrastruktuurille, aiheuttaa käytännössä sen, ettei osallistuja voi täyttää velvoitteitaan niiden erääntyessä. Tämä merkitsisi kyvyttömyyttä suorittaa maksuvelvoitteita, jotka osallistujalla on rahoitusmarkkinoiden infrastruktuureille. Ilman tämän tyyppisiä maksuja koskevaa poikkeusta maksuvelvoitteiden keskeyttäminen voisi itse asiassa synnyttää ja levittää systeemiriskejä ennen rahoitusmarkkinoiden infrastruktuurien suoja-toimien aktivoitumista⁽³⁾.
- 5.5 Kriisinratkaisua edeltävän vaiheen keskeyttämistävälinettä koskevien valtuuksien ehdotettu yhdenmukaistaminen ei myöskään saisi vaikuttaa mahdollisiin muihin maksuvelvoitteiden keskeyttämisestä koskeviin toimivaltuuksiin, esim. sellaiseen kansallisen tason valvonta- tai tuomiovaltaan, jonka tarkoituksena on varmistaa *par condicio creditorum* -periaate (velkojen yhdenvertaisen kohtelun periaate) maksukyvyttömyysmenettelyssä. Jos luottolaitos ei päädy kriisinratkaisuun maksuvelvoitteiden keskeyttämisen jälkeen esimerkiksi sen vuoksi, että kriisinratkaisuviranomainen ei katso kriisinratkaisun olevan julkisen edun mukaista, tällaiset kansalliset välineet voivat taas tulla ajankohtaisiksi. Samanlainen tilanne voi syntyä, jos kaatumassa oleva yhteisö tulee maksukyvyttömäksi kriisinratkaisutoimien soveltamisen jälkeen.
- 5.6 Pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivissä olevia keskuspankkeihin sovellettavia poikkeuksia, mukaan lukien kriisinratkaisua edeltävän vaiheen keskeyttämistävälinettä koskeva poikkeus, olisi laajennettava koskemaan myös Kansainvälistä järjestelypankkia (BIS). Kansainvälisen järjestelypankin tehtävänä on edistää keskuspankkien välistä yhteistyötä, tarjota lisävälineitä kansainvälisten rahoitusoperaatioiden helpottamiseksi sekä toimia omaisuudenhoitajana tai asiamiehenä kansainvälisissä maksu- ja toimitusjärjestelyissä. Siksi on asianmukaista kohdella sitä samoin kuin keskuspankkia pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivissä.

(1) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/49/EU, annettu 16 päivänä huhtikuuta 2014, talletusten vakuusjärjestelmistä (EUVL L 173, 12.6.2014, s. 149). Esimerkiksi tämän direktiivin 8 artiklan 4 kohdassa säädetään, että siirtymäkauden aikana tallettajilla on oltava pyydettyä viiden työpäivän kuluessa mahdollisuus saada käyttöönsä asianmukainen määrä suojattuja talletuksiaan elinkustannustensa kattamiseksi.

(2) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 909/2014, annettu 23 päivänä heinäkuuta 2014, arvopaperitoimituksen parantamisesta Euroopan unionissa sekä arvopaperikeskuksista ja direktiivien 98/26/EY ja 2014/65/EU sekä asetuksen (EU) N:o 236/2012 muuttamisesta (EUVL L 257, 28.8.2014, s. 1), 5 artikla.

(3) Tästä syystä sekä unionin tasolla että kansainvälisellä tasolla vallitsee yhteisymmärrys (selvityksen lopullisuutta koskeva lainsäädäntö ja FSB:n keskeiset ominaisuudet) siitä, että on syytä suojata rahoitusmarkkinoiden infrastruktuureihin liittyviä maksuvelvoitteita maksuvelvoitteiden keskeyttämiseltä.

- 5.7 Olisi myös suoritettava lisäarviointeja keskeyttämismekanismien hyväksymisestä kolmansien maiden lainsäädännössä, erityisesti sellaisia tapauksia silmällä pitäen, joissa ei ole vahvistettu hyväksymismekanismia. Erityisesti olisi tarkkaan harkittava, miten International Swaps and Derivatives Association -järjestön kriisinratkaisun yleiseskeytystä koskeva pöytäkirja (2015 Universal Resolution Stay Protocol) vaikuttaa keskeyttämismekanismiin. Pöytäkirjassa hyväksytään vain kestoaltaan lyhyempi keskeytys, ja tarjotaan opt out -vaihtoehto sellaisia valtioita varten, jotka myöhemmin pidentävät lakisääteistä keskeytystä.
- 5.8 Lisäksi olisi huolellisesti arvioitava vakavaraisuusvaatimussäätelyn mahdollisia vaikutuksia, ottaen huomioon keskeyttämismekanismien ehdotettu kesto sekä irtisanomisoikeuksien ja nettoutus- ja kuittaamisoikeuksien suunniteltu keskeytys.
6. **Arviointi siitä, onko yhteisen kriisinratkaisuneuvoston suoraan vastuuseen kuuluvat vähemmän merkittävät luottolaitokset ”lähellä kaatumista tai todennäköisesti kaatumassa”**

Kriisinratkaisuasetuksessa vahvistettuun kriisinratkaisumenettelyyn olisi kiireellisesti kiinnitettävä huomiota, vaikka tätä ei käsitellä komission ehdottamissa kriisinratkaisumekanismiasetuksen muutoksissa. Erityisesti EKP:n ja yhteisen kriisinratkaisuneuvoston yhteisökohtaisten tehtävien keskinäinen yhteensovittamattomuus samoin kuin kriisinratkaisuasetuksen nykyinen sanamuoto johtavat oikeudelliseen epävarmuuteen siitä, mikä viranomaisen on vastuussa arvioinnista, joka koskee sitä, onko yhteisen kriisinratkaisuviranomaisen suoraan vastuuseen kuuluva vähemmän merkittävä luottolaitos ”lähellä kaatumista tai todennäköisesti kaatumassa”. Vaikka pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin 18 artiklan sananmuodon mukainen tulkinta viittaa siihen, että EKP olisi vastuussa arvioinnista, joka koskee sitä, ovatko jotkin vähemmän merkittävät luottolaitokset ”lähellä kaatumista tai todennäköisesti kaatumassa”, tällaisessa tulkinnassa ei kuitenkaan oteta huomioon unionin primaarioikeuden asettamia rajoituksia. Unionin lainsäädännön systemaattisen tulkinnan mukaan arvioinnin siitä, ovatko yhteisen kriisinratkaisuneuvoston suoraan vastuuseen kuuluvat luottolaitokset ”lähellä kaatumista tai todennäköisesti kaatumassa”, tulisi näet – siihen katsomatta onko kyseessä vähemmän merkittävä rajatylittävä ryhmä vai muu vähemmän merkittävä laitos – jäädä EKP:n suoran toimivallan ulkopuolelle ja kuulua pikemminkin kansallisten toimivaltaisten viranomaisten toimivaltaan, sillä ne ovat YVM-asetuksen mukaan toimivaltaisia valvontaviranomaisia vähemmän merkittävien laitosten osalta⁽¹⁾. EKP suosittaa ehdotettujen kriisinratkaisumekanismiasetuksen muutosten laajentamista siten, että niissä säädettäisiin nimenomaisesti asianomaisen kansallisen toimivaltaisen viranomaisen olevan vastuussa arvioinnista, joka koskee sitä, ovatko kriisinratkaisuneuvoston toimivaltaan kuuluvat vähemmän merkittävät laitokset ”lähellä kaatumista tai todennäköisesti kaatumassa”⁽²⁾.

Erillisessä teknisessä työasiakirjassa on esitetty EKP:n työntekijöiden laatimat ehdotettuja asetuksia ja direktiivejä koskevat tarkat muutosehdotukset perusteluineen. EKP:n neuvosto ei ole hyväksynyt teknistä työasiakirjaa. Tekninen työasiakirja on saatavilla EKP:n verkkosivuilla englanninkielisenä.

Tehty Frankfurt am Mainissa 8 päivänä marraskuuta 2017.

EKP:n puheenjohtaja

Mario DRAGHI

⁽¹⁾ Ks. asetuksen (EU) N:o 1024/2013 6 artiklan 4 kohta.

⁽²⁾ Samat näkökohdat koskevat soveltuvin osin kriisinratkaisumekanismiasetuksen 21 artiklaa.