

Asia

Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetusten (EU) N:o 575/2013 ja (EU) 2019/876 muuttamisesta (vakavaraisuusasetuksen muutos COVID-19-pandemiaan vastaamiseksi)

Kokous

U/E/UTP-tunnus

U 17/2020 vp, E 51/2020 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio on pitänyt vakavaraisuusasetuksen muutoksia erittäin kiireellisinä, jotta ehdotusten tarkoitus pandemian välittömiin vaikutuksiin vastaamisesta toteutuisi. Neuvoston ja Euroopan parlamentin kesken vallitsee yhteisymmärrys siitä, että muutokset olisi hyväksyttävä kesäkuun aikana, jotta muutetut säännökset olisivat pankkien sovellettavissa vuoden kolmannen raportointineljänneksen alkaessa 1.7.2020.

Komission ehdotusta on tämän vuoksi käsitelty poikkeuksellisessa nopeutetussa menettelyssä neuvoston rahoituspalvelutyöryhmässä ja Euroopan parlamentin talous- ja rahanasianvaliokunnassa toukokuun puolivälistä lähtien. Neuvoston puheenjohtajavaltio Kroatia on ilmoittanut, että asetuksen hyväksyminen kesäkuun aikana edellyttää, että Euroopan parlamentin kannan kanssa yhtenäistetyistä neuvoston kannasta on päätettävä keskiviikkona 10.6. pidettävässä pysyvien edustajien komitean (Coreper II) kokouksessa.

Suomen kanta

Valtioneuvosto toteaa, että neuvoston puheenjohtajavaltion esitykseen neuvoston kannaksi koskien vakavaraisuusasetuksen muuttamista sisältyy sellaisia vakavaraisuussäätelyn kevennyksiä, jotka eivät ole tilapäisiä tai joilla ei ole suoraa yhteyttä COVID-19 –pandemian vaikutuksiin. Valtioneuvosto katsoo kuitenkin, että neuvoston enemmistön ja Euroopan parlamentin kannat huomioon ottaen neuvotteluissa ei ole saavutettavissa sellaista lopputulosta, jossa muutokset rajattaisiin neuvoston puheenjohtajavaltion esitystä tiukemmin, eikä esitettyjen muutosten vastustaminen vallitsevissa poikkeuksellisissa olosuhteissa ole tarkoituksenmukaista. Valtioneuvosto toteaa, että näiden muutosten vaikutus tulee ottaa huomioon, kun Euroopan pankkisektorin riskien vähentymistä arvioidaan osana pankkiunionin syventämistä ja kiinnittää huomiota erityisesti seuraaviin asioihin.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotetuilla lisämuutoksilla IFRS9-tilinpäätösstandardin vakavaraisuuslaskennan siirtymäaikaan ei ole suoraa yhteyttä COVID-19-kriisiin, vaan ne liittyvät jo aiemmin kirjattuihin odotettuihin luottotappioihin. Lisäksi valtioneuvosto ei pidä perusteltuna sitä, että järjestämättömiä luottoja koskeviin vakavaraisuussäätöihin tehdään pysyviä muutoksia tässä kiireellisessä menettelyssä. Muutokset yhdistettynä aiempiin joustoihin mahdollistavat pankeille pienemmät luottotappiovarauksia vastaavat puskurit vakavaraisuuslaskennassa. Samalla kun nämä toimet voivat lisätä pankkien luotonantokykyä,

pankkien vakavaraisuuden arvioiminen vaikeutuu, pankkien kyky kattaa mahdollisia tappioita heikkenee ja rahoitusvakauteen liittyvät riskit, mukaan lukien julkiseen talouteen kohdistuvat riskit, kasvavat.

Valtioneuvosto suhtautuu aiempien kantojen mukaisesti yleisesti varauksellisesti muutoksiin, jotka vahvistavat pankkien ja valtioiden välistä kohtalonyhteyttä Euroopassa. Valtioneuvosto pitää ehdotettuja muutoksia ongelmallisina siltä osin kuin ne johtavat siihen, että valtionvelkakirjojen käypä arvo ei vaikuta pankin omiin varoihin, ja siltä osin kuin euroalueen ulkopuolisten jäsenvaltioiden euromääräisten valtionvelkakirjojen nollariskipainokohtelua pankkien vakavaraisuuslaskennassa jatketaan siirtymäajalla. Toisaalta valtioneuvosto tiedostaa, että sääntely kohtelee tällä hetkellä ei-euromaiden euromääräisiä liikkeeseenlaskuja ankarammin kuin euromaiden euromääräisiä liikkeeseenlaskuja, ja sen vuoksi valtionvelan kohtelu luottolaitosten vakavaraisuuslaskennassa tulisi kokonaisuudessaan uudistaa vastaamaan paremmin todellisia riskejä, joita myös sen käyvän arvon heilahtelut heijastavat.

Valtioneuvosto suhtautuu periaatteellisella tasolla myönteisesti väliaikaiseen voitonjako- ja palkitsemisrajoitukseen ja pitää sitä yleisesti perusteltuna, jotta pankit käyttäisivät niille annetut joustot luotonannon jatkamiseen. Valtioneuvosto kuitenkin katsoo, että rajoituksen tulisi ottaa huomioon jo muualla lainsäädännössä olevat valvontaviranomaisen toimivaltuudet sekä toisaalta eri yhtiömuotojen erityispiirteet.

Pääasiallinen sisältö

Sen lisäksi, että komission ehdotus oltaisiin hyväksymässä pitkälti sellaisena kuin se on kuvattu valtioneuvoston selvityksessä (E 51/2020 vp) ja kirjelmässä (U 17/2020 vp), Euroopan parlamentti ja muut jäsenvaltiot ovat esittäneet useita lisämuutoksia ehdotukseen. Neuvoston puheenjohtaja katsoo jäsenvaltioille 2.6. toimitetun asiakirjan mukaan, että neuvoston määränemmistön ja Euroopan parlamentin välillä vallitsee jo yhteisymmärrys seuraavista asioista. Yksityiskohtaisia ehdotuksia ei kaikilta osin ole vielä tiedossa, joten alla on kuvattu ehdotukset pääpiirteissään:

- 1) Komissio ehdotti, että järjestämättömiä luottoja varten kirjanpidossa tehtäviin oikea-aikaisiin ja riittäviin luottotappiovarauksiin kannustavaa ns. NPL prudential backstop –mekanismia muutettaisiin vain väliaikaisesti. Nyt sitä muutettaisiin kuitenkin pysyvästi siten, että sellaisten luottojen osalta, joilla on julkinen takaus tai vastatakaus, ei olisi tarpeen tehdä mekanismin vaatimia vähennyksiä ydinpääomasta ensimmäisen seitsemän vuoden aikana sen jälkeen, kun luotto on muuttunut järjestämättömäksi. Poikkeus kohdistuisi mahdollisesti vain sellaisiin takaajiin, joille on muualla vakavaraisuussäätelyssä annettu nollariskipaino.
- 2) Komission ehdottamaa IFRS9-tilinpäätösstandardin (Rahoitusinstrumentit) luottolaitoksille vapaaehtoista siirtymäaikaa vakavaraisuuslaskennassa (ns. dynaaminen osa) muutettaisiin siten, että se kohdistuisi myös jo vuosina 2018 ja 2019 kirjattuihin odotettuihin luottotappioihin, jos luottolaitos on ottanut siirtymäajan jo tuolloin käyttöön. Lisäksi pankkien mahdollistettaisiin jatkaa jo käyttämäänsä aiemman siirtymäajan mahdollistamaa riskipainotettavien erien oikaisutapaa.
- 3) Euroalueen ulkopuolisten EU-maiden euromääräisen valtionvelan vakavaraisuuskohtelua kevennettäisiin vuoden 2025 loppuun siten, että valtionvelan riskipaino olisi 0 vuoden 2022 loppuun ja nousisi kasvavalla kertoimella riippuen todellisesta luottoriskistä vuoteen 2025. Vastaava siirtymäsäännös otettaisiin käyttöön myös suurten asiakasriskien riskikeskittymäsäännöksissä.

Lisäksi Euroopan parlamentti tulee neuvoston puheenjohtajan mukaan esittämään ainakin seuraavia muutoksia, joista ei myöskään kaikilta osin ole vielä yksityiskohtaisia ehdotuksia saatavilla:

- 1) Valtionvelan käyvän arvon vaihteluita ei väliaikaisesti otettaisi huomioon luottolaitosten omia varoja laskettaessa (ns. prudential filter) lainkaan vuonna 2020, ja siitä eteenpäin viiden vuoden siirtymäajalla laskevalla muuntokertoimella.
- 2) IFRS9-tilinpäätösstandardin siirtymäajan myös ns. staattista osaa pidennettäisiin, jolloin tämä kertaalleen vuoden 2018 alussa laskettu IFRS9-standardin käyttöönottoon liittyvä odotettujen luottotappioiden kasvu palautettaisiin luottolaitoksen ydinpääomaan. Näin ollen myös tämän jo vuoden 2018 alussa lasketun summan palauttamista ydinpääomaan jatkettaisiin vuoden 2024 loppuun saakka laskevalla muuntokertoimella.
- 3) Markkinariskipääomavaatimuksien laskennassa valvontaviranomaisille annettaisiin väliaikainen toimivalta olla ottamatta huomioon poikkeuksellisissa olosuhteissa tapahtuneita sisäisillä malleilla arvioitujen tappioiden ylityksiä (ns. overshootings), jotka ovat tapahtuneet 1.1.2020 ja 31.12.2021 välillä.
- 4) Vähimmäisomavaraisuusasteen (leverage ratio) eräiden keskuspankkivarantoihin ja nettouttamiseen liittyvien muutosten soveltamispäiviä aikaistettaisiin, jotta kevennysten hyötyjä saataisiin nopeammin käyttöön.
- 5) Lisäksi Euroopan parlamentti mahdollisesti esittää jonkinlaista pakottavaa ja väliaikaista voitonjaon ja muuttuvan palkitsemisen rajoitusta. Tämä muutosehdotus saattaa puheenjohtajan mukaan jäädä myös vain suositusluontoiseksi kirjaukseksi asetuksen johdantolausekkeisiin. Rajoitukset kohdistuisivat mahdollisesti sekä voitonjakoon että oman pääoman lunastuksiin.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Muutosehdotus perustuu alkuperäisen asetuksen mukaisesti Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 114 artiklaan. Ehdotus käsitellään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, ja hyväksymisestä päätetään neuvostossa määräenemmistöllä.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentin esittelijä talous- ja raha-asiainvaliokunnasta on Jonás Fernández (S&D, Espanja). Esittelijän mietintöluonnos on julkaistu 20.5., ja siihen esitettiin useita muutoksia. Esittelijän mietintö on tarkoitus hyväksyä talous- ja raha-asiainvaliokunnassa 8.6., minkä jälkeen lopullinen teksti hyväksyttäisiin 17.–18.6. pidettävässä Euroopan parlamentin täysistunnossa.

Kansallinen valmistelu

Asian nopean käsittelyaikataulun ja eduskunnan asianmukaisen kannanmuodostuksen turvaamiseksi asiasta annettiin 8.5. valtioneuvoston selvitys (E 51/2020 vp) ja sen jälkeen 20.5. tätä sisällöltään vastaava valtioneuvoston kirjelmä. Komission esitys sekä luonnos valtioneuvoston selvitykseksi/kirjelmäksi käsiteltiin EU-asiain komitean rahoituspalvelut ja pääomanliikkeet –jaoston (jaosto 10) kirjallisessa menettelyssä 4.–5.5. ja EU-ministerivaliokunnan kirjallisessa menettelyssä 7.–8.5.

Valtioneuvoston kirjelmä (U 17/2020 vp) käsiteltiin valtioneuvoston yleisistunnossa 20.5.

U-jatkokirjelmä on valmisteltu valtiovarainministeriössä ja käsitelty EU-ministerivaliokunnan kirjallisessa menettelyssä 8.–9.6.

Eduskuntakäsittely

E 51/2020 vp ja U 17/2020 vp, pankkiunionin syventämisen ja toimintaympäristön muutosten osalta myös U 15/2020 vp.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Asetusmuutosten huomioon ottaminen ei todennäköisesti vaadi kansallisen lainsäädännön muutoksia. Asia kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 29 §:n perusteella valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

Taloudelliset vaikutukset

Uusien ehdotusten taloudellisia vaikutuksia ei pystytä arvioimaan tällä aikataululla, sillä muutosten esittäjät eivät ole tehneet ehdotuksistaan vaikutusarvioita.

Yleisellä tasolla voidaan todeta, että ehdotetut muutokset mahdollistavat pankeille alhaisemmat pääomapuskurit kuin komission alkuperäinen esitys. Lyhyellä aikavälillä alhaisempien pääomapuskureiden voidaan olettaa lisäävän pankkien luotanantokapasiteettia ja mahdollisen lisäluotonannon myötä tukevan reaalityöelämän elpymistä. Samalla pankkien taloudellisen tilan luotettava arvioiminen vaikeutuu, pankkien kyky kattaa mahdollisia tappioita heikkenee ja rahoitusvakauteen liittyvät riskit, mukaan lukien julkiseen talouteen kohdistuvat riskit, kasvavat.

IFRS9-tilinpäätösstandardiin liittyvät muutokset mahdollistavat sen, että pankit eivät varaa vakavaraisuuslaskennassa puskureita luottotappiovarauksia varten siinä määrin kuin IFRS9-standardia säädettäessä on katsottu asianmukaiseksi. Valtionvelkakirjojen käyvän arvon vaihteluita koskeva muutos parantaisi pankkien laskennallista vakavaraisuutta erityisesti niiden pankkien kohdalta, joilla on merkittäviä sijoituksia sellaisten jäsenvaltioiden velkaan, joiden riskilisät ovat kasvaneet ja markkina-arvo on laskenut. Laskennallisen vakavaraisuuden parantuminen voi lisätä pankkien luotanantokapasiteettia lyhyellä aikavälillä, mutta samalla pankin tosiasiallinen vakavaraisuus heikkenee ja sen myötä sen taloudelliseen asemaan liittyvät riskit kasvavat. Valtionvelkakirjojen vakavaraisuuskohteluun liittyvät muutokset saattavat tukea jäsenvaltioiden varainhankintaa, mutta lisäävät samalla pankkien ja valtioiden välistä kytkeytystä.

Muut käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Käsiteltävänä olevat vakavaraisuusasetuksen muutokset ja COVID-19 –pandemiaan liittyvä yleinen taloudellisen toimintaympäristön muutos kytkeytyvät myös keskusteluihin pankkiunionin syventämisestä. Aiemmin on sovittu, että syksyn 2020 aikana arvioidaan pankkisektorin riskien vähentymistä, edellytyksenä pankkiunionin syventämiselle. Pankkiunionin syventämistä ja viimeaikaisia toimintaympäristön muutoksia on käsitelty tuoreeltaan asian U 15/2020 vp yhteydessä (ks. TaVL 13/2020 vp – U 15/2020 vp)

Pankkien taloudellisessa tilassa oli jo ennen pandemiaa merkittäviä jäsenvaltiokohtaisia eroja. Tartuntatilanne ja sen hillitsemiseksi tehdyt rajoitustoimet ovat toteutuneet eri valtioissa valtavasti eroin. Puheenjohtajavaltion esityksen mukaiset muutokset lisäävät

5(6)
pankkien vakauteen ja taloudelliseen asemaan liittyvää epävarmuutta. Yksi pankkiunionin kehittämiseen liittyvä rakenteellinen piirre liittyy siihen, että pankkitoiminnan riskejä määrittelevä aineellinen lainsäädäntö on EU:n sisämarkkinalainsäädäntöä, josta päätetään tavallisessa lainsäätämisyksessä. Samalla pankkiunioniin liittyy kuitenkin myös jäsenvaltioihin kohdistuvaa fiskaalista vastuuta ja keskinäistä riskien jakamista.

Asiakirjat

[Euroopan parlamentin talous- ja rahoitusvaliokunnan \(ECON\) esittelijän mietintöluonnos 20.5.](#) (englanniksi)

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

VM/RMO: Neuvotteleva virkamies Katri Aho, etunimi.sukunimi@vm.fi, +358 50 530 1682
EUE: Erityisasiantuntija Jaakko Weuro, etunimi.sukunimi@formin.fi, +32 472 90 05 50

EUTORI-tunnus

EU/2020/0864

Liitteet

Viite

Asiasanat
Hoitaa

Tiedoksi
