

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivin 2013/36/EU muuttamisesta ja asetukseksi asetuksen (EU) N:o 575/2013 ja (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta (*pankkien häiriönsietokyvyn parantaminen I*)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle komission ehdotukset Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivin 2013/36/EU muuttamiseksi soveltamisalan ulkopuolelle jäävien yhteisöjen, rahoitusalan holdingyhtiöiden, rahoitusalan sekaholdingyhtiöiden, palkitsemisen, valvontatoimenpiteiden ja -valtuuksien sekä pääoman ylläpitämistoimenpiteiden osalta ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) N:o 575/2013 muuttamiseksi 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 sekä ehdotuksista laadittu muistio.

Helsingissä 9 päivänä helmikuuta 2017

Valtiovarainministeri Petteri Orpo

Neuvotteleva virkamies Virva Walo

VALTIOVARAINMINISTERIÖ MUISTIO
6.2.2017

EU/2016/1699

EHDOTUKSET EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI DIREKTIIVIN 2013/36/EU MUUTTAMISESTA JA ASETUKSEKSI ASETUKSEN (EU) N:o 575/2013 JA (EU) N:o 648/2012 MUUTTAMISESTA (PANKKIEN HÄIRIÖNSIETOKYVYN PARANTAMINEN I)

1 Ehdotuksen 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 muuttamisesta (KOM(2016) 851 lopullinen).

Ehdotukset muodostavat kokonaisuuden, jonka tavoitteena on pankkien häiriönsietokyvyn vahvistaminen. Ehdotuksissa esitetään muutoksia luottolaitosten vakavaraisuus- ja kriisinratkaisusääntelyyn. Ehdotetuilla toimenpiteillä muun muassa saatetaan Baselin pankkivalvontakomiteassa ja finanssimarkkinoiden vakausneuvostossa (FSB) sovittuja kansainvälisiä standardeja osaksi EU:n lainsäädäntöä. Samalla komissio ehdottaa eräitä toimenpiteitä, joilla pyritään yksinkertaistamaan sääntelyä tietyiltä osin ja edistämään luottolaitosten rahoitusta infrastruktuurihankkeille ja pk-yrityksille.

Komission antamat esitykset saatetaan eduskunnan käsiteltäväksi selkeyden vuoksi kahdessa eri valtioneuvoston kirjelmässä, jotka on jaettu ehdotusten sisällön mukaan. Tämä valtioneuvoston kirjelmä käsittelee pääosan vakavaraisuusasetukseen (jäljempänä *asetus*) esitetyistä muutoksista sekä luottolaitosdirektiiviin (jäljempänä *direktiivi*) esitetyt muutokset. Samanaikaisesti annetaan myös valtioneuvoston kirjelmä pankkien kriisinratkaisusääntelyä koskevista vakavaraisuusasetuksen, elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin sekä yhteisestä kriisinratkaisumekanismista annetun asetuksen muuttamiseksi annetuista esityksistä (*valtioneuvoston kirjelmä pankkien häiriönsietokyvyn parantamisesta II*).

Komission ehdottamat toimenpiteet liittyvät asetukseen ja direktiiviin sisältyvien useiden eri uudelleentarkasteluklausuulien lisäksi komission pankkiunionin toteuttamista koskevassa tiedonannossaan marraskuussa 2015 antamaan sitoumukseen esittää kansainvälisiin sopimuksiin perustuvia säädösehdotuksia, joissa korjataan nykyisessä vakavaraisuuskehyksessä todettuja puutteita (COM(2015) 587 final). Lisäksi ECOFIN-neuvosto hyväksyi kesäkuussa 2016 päätelmät pankkiunionin syventämistä koskevasta tiekartasta. Näissä päätelmissä neuvosto pyysi komissiota ehdottamaan vuoden 2016 loppuun mennessä muutoksia vakavaraisuusasetukseen ja luottolaitosdirektiiviin osana näitä koskevaa yleistä uudelleentarkastelua. Tämän lisäksi komissio on toteuttanut useita aloitteita arvioidakseen, ovatko nykyinen vakavaraisuuskehys ja globaalien standardien tarkistukset sopivimmat välineet EU:n luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuustavoitteiden toteutumisen varmistamiseksi ja jatkaisivatko nämä laitokset tarvittavan rahoituksen tarjoamista EU:n taloudelle (komission julkinen kuuleminen heinäkuussa 2015 vakavaraisuusasetuksen ja -direktiivin mahdollisista vaikutuksista EU:n talouden pankkirahoitukseen, komission kannanottoesitys syyskuussa 2015 EU:n finanssialan

lainsäädännöstä, komission sidosryhmille suunnatut kyselyt palkitsemissäännöksistä ja vakavaraisuusasetuksen ja direktiivin sääntöjen oikeasuhteisuudesta).

2 Ehdotusten pääasiallinen sisältö

2.1 Direktiivin soveltamisalasta vapautetut yhteisöt

Direktiivin 2 artiklan 5 kohdan listaa direktiivin soveltamisalasta vapautetuista yhteisöistä ehdotetaan muutettavaksi siten, että siihen lisättäisiin joitakin kroatialaisia laitoksia sekä Hollannissa toimivat luotto-osuuskunnat (*credit unions*). Artiklaan ehdotetaan myös lisättäväksi uudet 5 a ja 5 b kohdat, joiden mukaan komissiolla olisi toimivalta vapauttaa tapauskohtaisesti direktiivin soveltamisalasta julkisten kehityspankkien kaltaiset luottolaitokset ja jäsenvaltion koko luotto-osuuskuntasektori.

Lisäksi direktiivin 9 artiklan 2 kohdan kieltoa ottaa vastaan talletuksia tarkennettaisiin siten, että kiello ei koskisi oikeushenkilöitä, joiden toimintaa säädellään muulla EU-lainsäädännöllä eikä 2 artiklan 5 kohdan mukaisia laitoksia, joita säädellään kansallisella lailla.

2.2 Poikkeukset vakavaraisuus- ja likviditeettivaatimuksista

Asetuksen 7 artiklan 2 kohtaa muutettaisiin siten, että valvontaviranomainen voisi poiketa vakavaraisuusvaatimusten soveltamisesta tytäryhtiön, jonka kotipaikka on eri jäsenvaltiossa kuin emoyhtiöllä, kohdalla. Tämä olisi mahdollista sen jälkeen kuin valvontaviranomainen olisi konsultoinut konsolidoivaa valvojaa ja sillä edellytyksellä, että emoyhtiö antaa tietyt edellytykset täyttävän takuun tytäryhtiön hyväksi.

Asetuksen 8 artiklan 3 kohtaa ehdotettaisiin muutettavaksi siten, että valvontaviranomainen, joka on toimivaltainen valvomaan yksilöllisesti emoyhtiötä ja kaikkia tai osaa sen tytäryhtiöistä (käytännössä EKP), voisi poiketa maksuvalmiusvaatimusten soveltamisesta emoyhtiön ja kaikkien tai osan tytäryhtiöistä kohdalla, vaikka näiden kotipaikat olisivat eri jäsenvaltioissa. Edellytyksenä olisi, että emoyhtiö tai alakonsolidointiryhmässä tytäryhtiö antaa tietyt edellytykset täyttävän takuun muiden tytäryhtiöiden hyväksi.

2.3 Rahoitusalan holdingyhtiöt ja rahoitusalan sekaholdingyhtiöt toimilupavalvottaviksi

Rahoitusalan holdingyhtiöt ja rahoitusalan sekaholdingyhtiöt tulisivat direktiivin 21a artiklan mukaan suoraan valvottaviksi toimiluvallisiksi toimijoiksi ja direktiivin sekä asetuksen soveltamisalan piiriin. Asetuksen 11 artiklaa selvennetään edelleen siten, että tällainen holdingyhtiö on suoraan vastuussa vaatimusten täyttämisestä, jos vaatimuksia sovelletaan konsolidoidusti. Samoin asetuksen 13 ja 18 artiklaa muutettaisiin holdingyhtiöiden suoran vastuun huomioimiseksi.

2.4 Uusi kolmannen maan laitokselta vaadittava EU-tason emoyritys

Direktiiviin ehdotetaan uutta 21b artiklaa, jonka mukaan jos EU-alueen ulkopuolella toimivalta luottolaitoksella (emoyritys kolmannessa maassa) on EU:ssa kaksi tai useampia tytäryhtiöitä, emoyrityksen olisi perustettava EU-alueelle EU-emoyritys. Emoyritys voisi olla joko edellä 2.3 kohdassa viitattu holdingyhtiö tai luottolaitos. Komissio ehdottaa, että sääntelyä sovelletaan EU:n ulkopuolisiin maailmanlaajuisen rahoitusjärjestelmän kannalta merkittäviin pankkiryhmiin ja kolmannen maan emoyrityksiin, joiden EU-tytäryhtiöiden ja EU-sivuliikkeiden varallisuuden kokonaisarvo EU-alueella ylittää 30 miljardia euroa.

2.5 Sitova vähimmäisomavaraisuusastetta koskeva vaatimus

Luottolaitoksilla on nykyisin ollut velvollisuus ainoastaan raportoida vähimmäisomavaraisuusasteestaan.

Asetuksen 92 artiklaan sisällytettäisiin uusi pääomavaatimus sitovasta kolmen prosentin vähimmäisomavaraisuusasteesta suhteessa riskipainottamattomaan taseeseen (*leverage ratio*), joka toimisi perälautana riskiperusteisille pääomavaatimuksille. Suhdeluvun tavoitteena on valvoa yksinkertaisella tunnusluvulla luottolaitosten oman ja vieraan pääoman välistä suhdetta sekä varmistaa, että pääomaa on riittävästi. Luottolaitosten olisi täytettävä vaatimus riskipainotettujen vaatimusten lisäksi. Tier 1 -pääoma (osakepääoma ja siihen rinnastettavat pääomaerät) säilyisi asetuksen 429 artiklan mukaan omien varojen mittarina. Vastuiden laskentaan esitetään useita tarkennuksia. Vaatimuksen laskentaan sovellettaisiin kuitenkin asetuksen 429a artiklan mukaan tietyt poikkeuksia tai helpotuksia, jotka liittyvät muun muassa julkisten kehityspankkien lainoihin julkiselle sektorille sekä valtion takaamiin vientiluottoihin takuun osalta.

Luottolaitokset voisivat asetuksen 429c artiklan 4 kohdan mukaisesti vähentää vastuidensa määrästä asiakasvakuudet, jos vakuus liittyy johdannaissopimuksiin, jotka on selvitetty vaatimukset täyttävien keskusvastapuolten välityksellä. Asetuksen liitteessä II on lueteltu ne johdannaiset, joita käytetään vähimmäisomavaraisuusasteen laskennassa. *Liitettä II* ehdotetaan myös tarkistettavaksi.

Asetuksessa ei asetettaisi maailmanlaajuisen rahoitusjärjestelmän kannalta merkittäville luottolaitoksille kolmea prosenttia korkeampaa vähimmäisomavaraisuusastetta vaan asetusehdotuksen *resitaalissa 13* todetaan Baselin pankkivalvontakomitean päätelmien (tulossa keväällä 2017) antavan syytä keskustelulle asiasta.

2.6 Sitova pysyvän varainhankinnan vaatimus

Luottolaitosten on nykyisin noudatettava yleistä varainhankintavelvoitetta. Asetuksessa ehdotetaan sitovaa pysyvän varainhankinnan vaatimusta (*NSFR-vaatimus*), jolla on tarkoitus puuttua luottolaitosten liialliseen riippuvuuteen lyhytaikaisesta tukkurahoituksesta ja vähentää pitkäaikaiseen rahoitukseen liittyvää riskiä. Pysyvän varainhankinnan vaatimus vähentää luottolaitosten maksuvalmiuteen liittyviä riskejä kannustamalla pitkäaikaiseen varainhankintaan. Pysyvistä rahoituslähteistä saatavilla olevan summan olisi asetuksen 428b ja 428c artiklan mukaan oltava suurempi kuin pysyvän rahoituksen tarve vuoden mittaisen kauden aikana (vähintään 100 prosenttia). Varat, velat ja taseen ulkopuoliset erät olisi laskettava bruttoperusteisena.

Vaatimus perustuu Baselin pankkivalvontakomitean standardiin. Standardissa mahdollistetaan poikkeukset toisistaan riippuvaisille varoille ja veloille. Asetuksen 428f artiklassa mahdollistettaisiin valvojen myöntävän tietyt poikkeuksia sekä listattaisiin tietyt tuotteiden ja palveluiden, kuten johdannaisten asiakasmääritys, edistämislainat ja tietyt katetut joukkolainat, olevan jo sinällään toisistaan riippuvaisia.

Asetuksessa ehdotettaisiin lisäksi useita muita poikkeuksia Basel-standardista. Laskennassa otettaisiin huomioon maksuvalmiusvaatimuksen (*LCR*) mukaiset tietyt varojen arvonleikkaukset ja enimmäismäärää koskevat rajoitukset mutta myös määritelmät niistä varoista, joita pidetään erittäin likvideinä (*HQLA level 1 assets*). Esimerkiksi valtionlainoihin sovellettava pysyvän rahoituksen vaatimus olisi siten nolla prosenttia Baselin standardin viiden prosentin sijasta (asetuksen 428r artikla).

Lisäksi muun muassa bruttomääräisiin, vakuudellisiin ja vakuudettomiin johdannaistransaktioihin sekä takaisinosto- ja myyntisopimuksiin (*repot*) sovellettaisiin Baselin standardista poikkeavia kertoimia (asetuksen 428x, 428s ja 428u artikla). Nämä helpotukset lakkaisivat kolmen vuoden kuluessa pysyvän varainhankinnan vaatimuksen voimaantulosta, jollei komissio antaisi asetuksen 510 artiklan mukaista delegoitua säädöstä tai vahvistaisi muuten helpotusten sopivuutta.

Baselin standardista poikettaisiin myös kaupan rahoituksen kohdalla (asetuksen 428u artikla).

Lisäksi asetuksen 428g artiklassa olisi osuuskuntamuotoiseen yhteisöön, asetuksen 10 artiklan mukaisen poikkeuksen piiriin ja suojajärjestelmään kuuluvien luottolaitosten osalta erityisiä säädöksiä talletusten kohtelusta. Poiketen 428g artiklasta 428h artiklassa säädettäisiin toimivaltaisen viranomaisen mahdollisuudesta antaa tietyin edellytyksin poikkeuksia ryhmänsisäisille liiketoimille.

2.7 Kaupankäyntisalkun markkinariskin laskennan uudistus

Kaupankäyntisalkun (*trading book*) markkinariskin laskentaan ehdotetaan täysin uutta standardimallia Baselin standardin pohjalta. Markkinariskin pääomavaatimus olisi summa eri rahoitusinstrumentteihin liittyville riskeille lasketuista pääomavaatimuksista. Lisäksi ehdotetaan mukautuksia markkinariskin laskentaan sisäisellä mallilla.

Baselin standardista poiketen laitosten liikkeeseen laskemia katettuja joukkolainoja, EU-maiden valtionlainoja sekä yksinkertaista, läpinäkyvää ja standardoitua YLS-arvopaperistamista (*STS securitisation*) ehdotetaan kohdeltavaksi suotuisammin riskipainojen määrittämisessä. Lisäksi kolmen vuoden ajan asetuksen voimaantulosta laitokset voisivat kertoa markkinariskin omien varojen vaatimuksen 65 prosentilla (asetuksen 501b artikla).

Asetuksen 104 artiklassa kaupankäyntitarkoituksessa pidettävien rahoitusinstrumenttien määritelmää tarkennettaisiin huomattavasti. Lisäksi asetuksen uudella 104b artiklalla asetettaisiin tarkempia edellytyksiä kaupankäyntiyrityksille.

Edellytyksiä sille, milloin pienen kaupankäyntisalkun omaavilla luottolaitoksilla pankkitoiminnan (*banking book*) pääomavaatimukset luottoriskille voisivat korvata markkinariskin pääomavaatimukset, ehdotetaan tarkistettavaksi asetuksen 94 artiklalla. Keskikokoisen salkun omaaville luottolaitoksille esitetään puolestaan mahdollisuutta soveltaa yksinkertaistettua standardimallia, joka vastaa nykyistä standardimenetelmää (asetuksen 325a artikla).

2.8 Rahoitustaseen korkoriskeille uusi standardimalli

Baselin standardin mukaisesti direktiivin 84 ja 98 artiklaa sekä asetuksen 448 artiklaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että pankkitoiminnan korkoriskien (*IRRBB*) laskentaan luodaan uusi standardimalli, jota luottolaitokset voivat käyttää tai valvontaviranomainen voi määrätä luottolaitoksen noudattamaan, jos sen sisäinen malli ei ole tyydyttävä. Korkoriskiä mitattaisiin kuudessa eri skenaariossa sekä korkokatteeseen että oman pääoman taloudelliseen arvoon nähden.

2.9 Vastapuoliriskin standardimalliin muutoksia

Vastapuoliriskilaskennan nykyisiä standardimalleja päivitetään johdannaistalouksien vastuuarvon laskentaan liittyen Baselin standardin pohjalta. Käyvän arvon menetelmä ja standardimalli korvattaisiin asetuksen 274–280f artiklan mukaisella niin sanotulla SA-CCR-menetelmällä. Luottolaitokset, joilla on vain vähäistä johdannaistoimintaa, voisivat käyttää 281 artiklan mu-

kaista yksinkertaistettua mallia SA-CRR-menetelmästä tai 282 artiklan mukaista alkuperäisen hankinta-arvon menetelmää. Yksinkertaisimpia menetelmien käyttöä koskevat kriteerit sisältyisivät asetuksen uusiin 273a ja 273b artiklaan.

2.10 CIU-saamisten laskentaan uusi standardimenetelmä

Asetuksen muutoksilla on tarkoitus implementoida EU-lainsäädäntöön Baselin pankkivalvontakomiteassa hyväksytty yhteissijoitusrahastoihin tehtäviä pääomasijoituksia (CIU) koskeva uusi standardimenetelmä. Muutokset koskevat kaikkia CIU-saamisia; sijoitusrahastoja ja vaihtoehtorahastoja. Asetuksen 132 artiklan muutoksilla mahdollistetaan osuuksien tai osakkeiden muodossa olevien näihin yhteissijoitusrahastoihin liittyvien vastuiden, joita ei jatkossa katsotaisi 128 artiklan mukaisiksi erityisen suuria riskejä sisältäviksi vastuiksi, yksinkertaistettu käsittely (kolme vaihtoehtoista metodia).

2.11 Keskusvastapuoliin liittyvien vastuiden laskentaan muutoksia

Keskusvastapuoliin liittyvien vastuiden käsittelyä ja laskentaa koskevia säännöksiä ehdotetaan mukautettavaksi Baselin standardiin. Tältä osin esitetään muutoksia myös EMIR-asetukseen (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 648/2012 OTC-johdannaisista, keskusvastapuolista ja kauppatietorekistereistä). Vaatimukset täyttäviin keskusvastapuoliin maksettavien maksukyvyttömyysrahaston maksujen pääomavaatimuksen laskemiseen ehdotetaan asetuksen 308 artiklassa yhtä yhdenmukaista menetelmää. SA-CCR-menetelmää ehdotetaan käytettäväksi laskettaessa vaatimukset täyttävien keskusvastapuolten hypoteettista pääomaa (EMIR-asetuksen 50a—50d artiklat). Rahastoimattomien maksulaiminlyöntirahastoon tehtävien suoritusten riskipainoksi esitetään asetuksen 310 artiklan mukaan 0 prosenttia.

2.12 Muutokset suuria asiakasriskejä koskeviin säännöksiin

Suurten asiakasriskien rajoituksiin liittyviä asetuksen säännöksiä yhdenmukaistetaan Baselin pankkivalvontakomiteassa vuonna 2014 hyväksytyn standardin kanssa. Suurten asiakasriskirajojen laskennassa ei voisi asetuksen 392 artiklan mukaan enää jatkossa ottaa huomioon toissijaista pääomaa (Tier 2) vaan hyväksyttäväksi pääomaksi kävisi ainoastaan ensisijainen Tier 1 -pääoma. Maailmanlaajuisen rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävien luottolaitosten keskinäiset altistumat eivät saisi asetuksen 395 artiklan mukaan ylittää nykyisen 25 prosentin rajan sijasta 15 prosentin rajaa hyväksyttävästä pääomasta. Luottolaitosten, huolimatta siitä, että ne mahdollisesti soveltavat sisäistä mallia, olisi käytettävä asetuksen 390 artiklan mukaan standardoitua SA-CCR-mallia OTC-johdannaistransaktioihin liittyvien vastuidensa määrittämisessä.

Valvontaviranomaiset voisivat asetuksen 493 artiklan 4 kohdan mukaan sallia EU-valtionlainojen, jotka on myönnetty minkä tahansa jäsenvaltion valuutassa, osalta rajoituksen soveltamiselle kolmen vuoden asteittaisen siirtymäajan (2018–2020). Tällaisiin valtionvelkoihin, jotka koskevat luottolaitoksia ennen 22.11.2016, ei puolestaan sovellettaisi suuria asiakasriskejä koskevia rajoituksia.

Komissio toteaa asetusehdotuksessaan, ettei sille ole ollut mahdollista kerätä tarpeeksi tietoja suuria asiakasriskejä koskevista kansallisista poikkeuksista luopumisen vaikutuksista. Tämän vuoksi asetuksen 507 artiklaa muokattaisiin siten, että Euroopan pankkiviranomaisen (jäljempänä EBA) tulisi seurata ja raportoida komissiolle poikkeusten käytöstä jäsenvaltioissa sekä arvioida niistä luopumisen tai niiden rajoittamisen kvantitatiivisia vaikutuksia.

2.13 Pilari 2 mukaisiin pääomavaatimuksiin liittyvät muutokset

Omien varojen riittävyyden kokonaisvaltaista arviota (*Pilari 2*) koskevaan direktiivin *104 artiklan* mukaiseen *Pilari 2* -pääomavaatimuksen asettamiseen ehdotetaan tehtäväksi rajoituksia. Vaatimuksella voitaisiin kattaa vain riskejä, joita ei katettaisi muilla pääomavaatimuksilla. Lisäksi ehdotetaan rajoituksia valvontaviranomaisen harkintavaltaan määrätä lisäraportointia tai julkistamisvelvoitteita.

Pilari 2 -pääomavaatimuksen asettamisen rajoituksista säädettäisiin tarkemmin uudessa *104a artiklassa*. Artikla sisältäisi aiempaa tarkemmat säännöt sille, milloin vaatimus voitaisiin asettaa. Vaatimuksen täyttämiseen kelpaisi nykyisen ydinpääoman (*CET1*) sijasta osin muukin pääoma. Artiklassa myös selvennettäisiin, ettei *Pilari 2* -vaatimuksen täyttämiseen käytettävää pääomaa voisi käyttää muiden pääomavaatimusten täyttämiseen. Poikkeuksena tästä olisi kuitenkin se, että *Pilari 2* -vaatimuksen mukaista pääomaa voitaisiin käyttää *128 artiklan* mukaisen yhteenlasketun puskurivaatimuksen täyttämiseen tilanteissa, joissa *Pilari 2* -vaatimus olisi asetettu sitovaan vähimmäisomavaraisuusasteeseen liittyvistä syistä. *Pilari 2* -vaatimusta ei voisi enää jatkossa asettaa makrovakaudeksi syistä. *Pilari 2* -vaatimus asetuisi siten selkeämmin vaatimushierarkiassa *Pilari 1* -vaatimusten yläpuolelle mutta yhteenlasketun puskurivaatimuksen (luottolaitoslaitostoiminnasta annetussa laissa tarkoitettujen *10 luvun* mukaisten lisäpääomavaatimusten) alapuolelle.

Direktiiviin ehdotetaan uutta *104b artiklaa*, jolla mahdollistettaisiin pääomaohjauksen antaminen luottolaitoksille. Luottolaitoksella tulisi olla omia varoja enemmän kuin mitä pääomavaatimuksilla edellytetään, jotta luottolaitos pystyy kattamaan stressitesteissä identifioitujen potentiaaliset tappiot samoin kuin talouden sykliset heilahtelut ilman pääomavaatimusten alittamista. Luottolaitos asettaisi itse pääomatavoitteensa. Valvontaviranomaisen olisi jatkuvasti tarkkailtava omien varojen riittävyyttä ja keskusteltava luottolaitoksen kanssa tarkastelun tuloksista. Ohjauksen toistuva laiminlyöminen voisi johtaa *Pilari 2* -vaatimuksen asettamiseen mutta ei jakokelpoisen varallisuuden jakamisen rajoittamiseen. Pääomaohjaus asetuisi hierarkiassa *Pilari 1* ja *Pilari 2* -vaatimusten ja yhteenlasketun puskurivaatimuksen yläpuolelle.

Direktiivin uudessa *104c artiklassa* ehdotetaan, että valvontaviranomaisen olisi konsultoitava kriisinratkaisuviranomaisia, ennen kuin *Pilari 2* -vaatimus asetetaan tai pääomaohjausta annetaan.

Direktiivin voitonjaon rajoituksia koskevaa *141 artiklaa* ehdotetaan muutettavaksi. Artiklan *3 kohdan* mukaan, jos jakokelpoinen enimmäismäärä (*maximum distributable amount*) on jouduttu yhteenlasketun puskurivaatimuksen alittuessa laskemaan, ensisijaiseen lisäpääoman (*AT1*) välineisiin liittyvät suoritukset tulee maksaa ennen *CET1* -pääoman voitonjakoa tai palkitsemista. Artiklan *6 kohdassa* tarkennetaan sitoutuneen *CET1* -pääoman määritelmää siten, että kokonaistappionsietokykyvaatimus (*TLAC*-vaatimus) ja tappionsietokykyvaatimus (*MREL*-vaatimus) on otettava huomioon.

Uudella direktiivin *141a artiklalla* pyritään selventämään ne tilanteet, milloin yhteenlaskettu puskurivaatimus katsotaan jäävän täyttymättä *141 artiklassa* tarkoitetulla tavalla. Näitä tilanteita ovat ydinpääomaa ja *Pilari 2*, ensisijaista pääomaa ja *Pilari 2*, kokonaispääomaa ja *Pilari 2* koskevien vaatimusten rikkominen sekä *MREL*- tai *TLAC*-vaatimuksen rikkominen sillä poikkeuksella, ettei *MREL*- tai *TLAC*-vaatimuksen rikkomisena pidettäisi tilannetta, jossa rikkominen johtuu kykenemättömyydestä laskea liikkeeseen riittävästi velkainstrumentteja enintään kuuden kuukauden ajan.

2.14 Palkitsemisen muutokset

Listayhtiöille mahdollistetaan direktiivin *94 artiklan 1 kohdassa* osakesidonnaisten välineiden tai vastaavien muiden kuin käteisinstrumenttien käyttö henkilöstönsä palkitsemisessa.

Hallinnollisen taakan keventämiseksi pienten luottolaitosten, joiden tase on enintään 5 miljardia tai jonka henkilöstön muuttuvat palkkiot eivät ylitä 50 000 euroa/henkilö ja ovat enintään yksi neljäsosaa henkilön kaikesta palkitsemisesta, ei tarvitsisi noudattaa eräitä muuttuviin palkkioihin liittyviä periaatteita, kuten maksamisen lykkäämistä, jollei valvontaviranomainen sitä määrätyissä tapauksissa edellyttäisi.

2.15 Muutokset raportointiin ja tietojen julkistamiseen

Direktiivin ja asetuksen säännöksiä kevennettäisiin sellaisten pienten, rakenteeltaan yksinkertaisten luottolaitosten osalta, joille osa nykyisistä julkistamis- ja raportointivaatimuksista on ollut tarpeettoman raskaita. Puolivuosittaisesta tai useammin tapahtuvasta raportoinnista siirryttäisiin monin paikoin vuosittaiseen raportointiin asetuksen *430a artiklan* edellytykset täyttävien pienten luottolaitosten kohdalla (tase alle 1,5 miljardia euroa). EBA velvoitettaisiin kehittämään asetuksen *519b artiklan* mukaisesti IT-sovellus, jolla autettaisiin luottolaitoksia asetuksen ja direktiivin mukaisten velvoitteiden hahmottamisessa.

Tietojen julkistamisen osalta luottolaitokset jaettaisiin kolmeen eri kategoriaan (asetuksen *433a, 433b ja 433c artikla*), joiden osalta eroteltaisiin vielä listayhtiöt listaamattomista. Näihin kategorioihin sovellettaisiin eri julkistamisvelvoitteita. Pienimmiltä listaamattomilta luottolaitoksilta (tase alle 1,5 miljardia euroa) vaadittaisiin vastaisuudessa vain vuosittaista raportointia hallinnosta, palkitsemisesta, riskienhallinnasta ja *447 artiklassa* mainituista avainlukuista koskien muun muassa omia varoja, omien varojen vaatimusta ja vähimmäisomavaraisuusastetta.

Asetuksen uudet vaatimukset on otettu huomioon myös julkistamisvaatimuksissa (*437a, 439, 445 ja 451a artikla*) ja lisäksi on tehty useita muita tarkennuksia ja lisätty vaatimus julkaista tietoa merkittävästä vakuutusyhtiösijoituksesta, joka on jätetty valvojan luvalla vähentämättä omista varoista.

2.16 Pk-yritysten ja infrastruktuurihankkeiden tukeminen

Asetuksen muutosehdotuksiin sisältyy lisäksi erityisiä toimenpiteitä, joilla parannetaan luottolaitosten kykyä luotottaa pk-yrityksiä ja rahoittaa infrastruktuurihankkeita. Pk-yrityksiin liittyvistä vastuista johtuvaa luottoriskiä koskeviin pääomavaatimuksiin voitaisiin asetuksen *501 artiklan* mukaisesti soveltaa edullisempia kertoimia myös voimassa olevan 1,5 miljoonan euron vastuurajan ylittäviltä osin.

Vastaavasti turvallisiin ja vakaisiin infrastruktuurihankkeisiin liittyviin vastuisiin voitaisiin asetuksen uuden *501a artiklan* mukaan soveltaa kevennettyjä luottoriskiä koskevia vaatimuksia (0,75 kerroin). Hankkeiden määrittelyyn käytettäisiin vastaavanlaisia kriteerejä kuin mitä vakuutusyhtiöitä koskevassa Solvenssi II -kehikossa on käytetty.

2.17 Muutosten soveltaminen sijoituspalveluyrityksiin

Esitetyt muutokset koskisivat luottolaitosten lisäksi systeemisiä sijoituspalveluyrityksiä. Asetuksen *501c artiklan* mukaan muut sijoituspalveluyritykset voisivat soveltaa asetusta sellaisena kuin se oli ennen tässä esitettyjen muutosten voimaantuloa. Komissio aikoo antaa lainsäädä-

däntöehdotuksena sijoituspalveluyritysten vakavaraisuussäännösten uudistamisesta vuoden 2017 loppuun mennessä.

2.18 IFRS9-standardin siirtymäaika

IFRS9 -rahoitusinstrumentit standardi tulee voimaan vuoden 2018 alussa. Uusi standardi muuttaa luottotappioiden ja arvonalentumisten määrittämistä, suojauslaskentaa sekä rahoitusvarojen luokittelua IFRS-tilinpäätöksissä. Asetukseen ehdotetaan lisättäväksi uusi *473a artikla*, jonka mukaan luottolaitokset voisivat laskea Tier 1 -pääomaansa olettavissa olevia luottotappioita vastaan IFRS9-standardin mukaisesti pidettävän pääoman laskevalla muuntokertomella vaiheittaisen siirtymäajan ajan (1.1.2019–31.12.2023).

2.19 Uudelleentarkastelu ja voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Direktiiviin tai asetukseen ei sisälly yleistä uudelleentarkasteluklausuulia. Sen sijaan komission olisi tarkasteltava direktiivin 2 artiklan 5, 5a ja 5b kohdan mukaista listaa ja soveltamisalasta vapautettuja laitoksia viiden vuoden päästä direktiivin voimaantulosta. Direktiivin mukaan komission olisi neljän vuoden päästä direktiivin voimaantulosta tarkasteltava 94 artiklan 3 kohdan mukaista pienten luottolaitosten palkitsemista koskevista periaatteista vapauttamista, annettava kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle havainnoistaan sekä tarvittaessa säädösehdotus. Lisäksi komission tulisi 31.12.2023 mennessä tarkastella toimivaltaisen viranomaisten käyttämiä 104 artiklan 1 kohdan j ja l alakohdan mukaisia valtuuksia vaatia lisäraportointia tai julkistamista sekä antaa kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle havainnoistaan. Komission olisi asetuksen 501a artiklan 4 kohdan mukaan raportoitava kolmen vuoden kuluessa asetuksen voimaantulosta infrastruktuurihankkeille asetetuista omia varoja koskevista vaatimuksista ja annettava kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle havainnoistaan sekä tarvittaessa säädösehdotus. Lisäksi komissio voisi asetuksen 519a artiklan mukaisesti EBA:n laatiman raportin pohjalta, joka olisi laadittava viiden vuoden kuluessa asetuksen voimaantulosta, antaa säädösehdotuksia markkinariskien omien varojen laskentaan liittyen.

Direktiivimuutokset olisi saatettava voimaan vuoden kuluttua niiden julkaisemisesta, eli komission indikoiman aikataulun mukaan vuonna 2019, jos muutokset hyväksyttäisiin joulukuussa 2017. Direktiivin 84 ja 98 artiklan muutokset olisi saatettava voimaan kuitenkin vasta kahden vuoden kuluttua julkaisemisesta eli vuonna 2020.

Asetusmuutokset on tarkoitettu tulemaan voimaan kahden vuoden kuluttua niiden julkaisemisesta, eli komission indikoiman aikataulun mukaan vuonna 2020, jos asetusmuutokset hyväksyttäisiin joulukuussa 2017. Asetusmuutosehdotuksiin sisältyy kuitenkin markkinariskien, suuriin asiakasriskeihin, IFRS9-standardiin ja pysyvän varainhankinnan vaatimukseen liittyen siirtymäsäännöksiä, jotka on kuvattu yllä asianomaista muutosta koskevissa kohdissa.

2.20 Täydentävä sääntely

Direktiivissä ehdotetaan komissiolle kahta ja EBA:lle kolmea uutta valtuutta antaa täydentävää sääntelyä. Asetuksessa ehdotetaan komissiolle seitsemää ja EBA:lle 23 uutta valtuutta antaa täydentävää sääntelyä.

Komission valtuudet antaa delegoituja säädöksiä koskisivat direktiivin osalta valtaa vapauttaa tapauskohtaisesti direktiivin soveltamisalasta julkisten kehityspankkien kaltaisia pankkeja ja tietyn jäsenvaltion koko luotto-osuuskuntasektori, jos ne täyttäisivät direktiivissä asetetut edellytykset (2 artiklan 5a ja 5b kohta).

Komissio voisi asetusehdotuksen mukaan antaa delegoituja säädöksiä julkistamista koskevista vaatimuksista kansainvälisten standardien muutosten huomioon ottamiseksi (456 artiklan 1 kohdan k alakohta) ja muuttaakseen tai korvataakseen komission delegoitua asetusta (EU) 2015/61 maksuvalmiusvaatimusta koskevien vakavaraisuusasetuksen artikloiden soveltamiseksi ja laajentaakseen 428f artiklan 2 kohtaan sisältyvää listaa tuotteilla ja palveluilla, joiden voidaan katsoa täyttävän artiklassa asetetut kriteerit (460 artiklan 1 ja 3 kohta). Komissiolla olisi oikeus antaa delegoituja säädöksiä myös pidentääkseen tai laajentaakseen markkinariskiä sovellettavaa 0,65 kerrointa kolmen vuoden kuluessa kertoimen soveltamisen alkamisesta (501b artiklan 3 kohta). Lisäksi komissio voisi antaa delegoituja säädöksiä maksuvalmiusvaatimuksen laskentaa koskien laajentaakseen asetuksen liitteen II mukaisten johdannaissopimusten ja luottojohdannaisten sekä YLS-arvopaperistamisen, pääomamarkkinälähtöisten sekä varakuudettomien tapahtumien, joiden jäljellä oleva maturiteetti on alle kuusi kuukautta, kevyempää kohtelua (510 artiklan 5 ja 7 kohta).

Komissio voisi antaa täytäntöönpanosäädöksillä päätöksiä kolmannen maan valvonnan ja sääntelyn vastaavuudesta liittyen laitoksen määritelmään suurten asiakasriskien yhteydessä (391 artikla).

EBA:n valtuudet antaa teknisiä sääntelystandardeja koskisivat valtaosin vastapuoliriskin ja markkinariskin laskennan tarkempia säännöksiä ja määritelmiä (asetuksen 277 artiklan 6 kohta, 279a artiklan 4 kohta, 280e artiklan 3 kohta, 325 artiklan 8 kohta, 325k artiklan 3 kohta, 325v artiklan 5 kohta, 325x artiklan 8 kohta, 325aq artiklan 3 kohta, 325ba artiklan 8 ja 9 kohta, 325be artiklan 7 kohta, 325bg artiklan 9 kohta, 325bh artiklan 3 kohta, 325bl artiklan 4 kohta, 325bq artiklan 12 kohta). Lisäksi EBA:lla olisi valtuus antaa teknisiä sääntelystandardeja korkoriskin laskennan tarkemmista yksityiskohdista (direktiivin 84 artiklan 4 kohta ja 98 artiklan 5a kohta sekä asetuksen 448 artiklan 3 kohta) ja riksipainotettujen CIU-saamisten laskennasta tietyissä tilanteissa (asetuksen 132a artiklan 4 kohta).

EBA:lla olisi valtuudet antaa teknisiä sääntelystandardeja myös asiakaskokonaisuutta koskevan määritelmän tarkempien edellytysten täyttämiseksi (asetuksen 4 artiklan 4 kohta) ja 2 pilarin mukaisen pääomavaatimuksen asettamista arvioitaessa huomioon otettavien riskien ja riskitekijöiden mittaamisesta (direktiivin 104a artiklan 6 kohta). EBA:n jo olemassa olevaan valtuuteen antaa teknisiä täytäntöönpanostandardeja lisättäisiin kohta antaa niitä myös pääomahjauksen osalta valvojien yhteisiin päätöksiin liittyen (direktiivin 113 artiklan 5 kohta). Lisäksi EBA voisi antaa sääntelystandardeja suuria asiakasriskejä koskien tiettyjen asetuksen liitteen II mukaisiin sopimuksiin ja luottojohdannaisiin liittyvien vastuiden määrittelystä ja varjopankkitoimijoiden tunnistamisen kriteereistä (asetuksen 390 artiklan 9 kohta ja 394 artiklan 5 kohta).

EBA:lla olisi asetusehdotuksen mukaan valtuus antaa teknisten sääntelystandardien lisäksi teknisiä täytäntöönpanostandardeja. Nämä koskisivat lähinnä raportoinnin ja julkistamisen tarkempia muotoja, määräpäiviä ja tietotekniikkaratkaisuja (99 artiklan 6 ja 9 kohta sekä 434a artikla).

3 Ehdotusten oikeusperusta ja suhde toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteeseen

Muutosehdotukset perustuvat alkuperäisen direktiivin ja asetuksen mukaisiin Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) artikloihin. Ehdotus perustuu direktiivin osalta SEUT 53 artiklan 1 kohtaan ja asetuksen osalta SEUT 114 artiklan 1 kohtaan. Ehdotukset käsitellään tavallisessa lainsäätämisyksikössä, ja hyväksymisestä päätetään neuvostossa määräenemmistöllä.

Valtioneuvosto pitää komission ehdotuksia oikeusperustan näkökulmasta perusteltuina. Direktiivin voidaan katsoa liittyvän sisämarkkinoiden toteutumista koskeviin toimenpiteisiin jäsenvaltioiden lainsäädännön yhteensovittamiseksi ja asetuksen sisämarkkinoiden kehittämiseen.

Komissio katsoo ehdotusten olevan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukaisia. Ehdotusten tarkoituksena on täydentää jo olemassa olevaa EU-lainsäädäntöä. Kansalliset säännökset eivät ole yhtä tehokkaita rahoitusvakauden turvaamisessa kuin EU-tason lainsäädäntö, päinvastoin kansalliset säännökset voivat häiritä kilpailua ja vaikuttaa pääoman liikkeisiin. Ehdotetut muutokset edistävät toiminnan vakautta koskevien säännösten yhdenmukaista soveltamista, valvonnan yhdenmukaisuutta ja varmistavat pankkipalveluiden yhtäläiset edellytykset yhtenäismarkkinoilla.

Valtioneuvosto pitää ehdotuksia pääosin toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukaisina. SEUT 290 artiklan mukaan lainsäätämismääräyksessä hyväksyttävässä säädöksessä voidaan siirtää komissiolle valta antaa muita kuin lainsäätämismääräyksessä hyväksyttäviä, soveltamisalaltaan yleisiä säädöksiä, joilla täydennetään tai muutetaan lainsäätämismääräyksessä hyväksytyn säädöksen tiettyjä muita kuin sen keskeisiä osia. Lainsäätämismääräyksessä hyväksyttävissä säädöksissä määritellään nimenomaisesti tällaisen säädösvallan siirron tavoitteet, sisältö, soveltamisala ja kesto. Suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta asetus ehdotukseen sisältyviä komission valtuuksia antaa delegoituja säädöksiä on tarkasteltava kriittisesti (pois lukien asetuksen 456 artiklan valtuus).

4 Vaikutukset lainsäädäntöön ja talouteen

4.1 Vaikutukset lainsäädäntöön

Direktiivin täytäntöönpano ja asetuksen huomioon ottaminen kansallisessa lainsäädännössä edellyttävät muutoksia erityisesti luottolaitostoiminnasta annettuun lakiin (610/2014) ja Finanssivalvonnasta annettuun lakiin (878/2008).

4.2 Vaikutukset talouteen

Yleiset vaikutukset

Komission ehdotukset liittyvät keskeisesti suunnitelmiin pankkiunionin syventämisestä. Tavoitteena on vahvistaa eurooppalaisen luottolaitossektorin häiriönsietokykyä ja vähentää pankkijärjestelmän kokonaistaloudellisia riskejä. Ehdotusten taustalla on useimmiten Baselin pankkivalvontakomitean analyttinen työ vaikutusarvioineen. Niiden lisäksi komissio on laatinut ehdotuksista vaikutusarvion.

Ehdotettujen direktiivi- ja asetusmuutosten voidaan yleisellä tasolla katsoa edistävän finanssimarkkinoiden vakautta ja siten niillä voidaan arvioida olevan pitkällä aikavälillä positiivisia taloudellisia vaikutuksia. Toisaalta ehdotettujen uudistusten toteuttaminen lisää rajallisessa määrin ainakin lyhyellä aikavälillä sekä luottolaitoksille että välillisesti niiden asiakkaille aiheutuvia kustannuksia. Siirtymävaiheen kustannukset ovat luonnollisesti suurimpia niiden luottolaitosten kohdalla, joiden vaatimuksiin esitetään merkittävimpiä korjaustarpeita.

Pankkijärjestelmän vakavaraisuuden ja maksuvalmiuden parantuminen vähentää rahoituskriisien todennäköisyyttä ja esiintymistiheyttä sekä laajuutta, millä on myönteisiä vaikutuksia kansantalouteen ja julkiseen talouteen. Euroopan komission vaikutusarvion mukaan muutokset alentaisivat vuoden 2008 finanssikriisiin verrattavasta kriisistä selviämiseen käytettävien julkisten varojen määrää yhdeksän prosenttia 346 miljardista eurosta 313 miljardiin euroon, jos

huomioon ei oteta velkakirjojen alaskirjauksia ja muuntamista uudeksi pääomaksi (*bail-in*), ja 32 prosenttia 51 miljardista eurosta 34 miljardiin euroon, jos nämä otetaan huomioon.

Euroopan komission vaikutusarvion mukaan Basel standardeihin perustuvien markkinariskiä ja sitovaa vähimmäisomavaraisuusastetta koskevien muutosten soveltamisesta aiheutuvat rahoituskustannukset luottolaitossektorille kohoaisivat 1—3 peruspistettä (0,01—0,03 prosenttia). Se, missä määrin nämä kohonneet rahoituskustannukset siirrettäisiin asiakkaiden kannettavaksi, on epäselvää ja riippuu muun muassa kilpailutilanteesta markkinoilla.

Reaalitaloudessa rahoituksen kallistuminen yrityksille vaikuttaa yhtenä tekijänä investointien vähenemiseen, mikä osaltaan heikentää työllisyyttä ja hidastaa talouskasvua. Muutokset maksuvalmiutta koskevista vaatimuksista voivat myös vaikuttaa luottolaitosten väliseen luotonantoon ja maturiteettitransformaatioon ja sitä kautta kokonaislainaukseen. Euroopan komission vaikutusarvion mukaan ehdotetut muutokset voisivat nostaa lainanannon hintaa mutta nousun ei oleteta olevan niin suuri, että sillä olisi merkittävää vaikutusta luottolaitosten asiakkaiden lainansaannille. Komission arvion mukaan muutokset alentaisivat talouskasvua pitkällä aikavälillä enintään 0,03—0,06 prosenttiyksikköä. Taloudelle aiheutuvia pieniä kokonaiskustannuksia vastaan saataisiin siten kohtuullinen vähennys odotettavissa oleville pankkijärjestelmän ja julkiselle talouden kustannuksille.

Yksittäisten muutosehdotusten vaikutukset

Vähimmäisomavaraisuusaste voi suojata pankkijärjestelmää niiltä malliteknisiltä riskeiltä, joita riskiperusteinen vakavaraisuussäätely pitää sisällään sekä hillitä yleisesti luottolaitossektorin kasvua ja liiallista velanottoa. Vähimmäisomavaraisuusaste rajoittaa vähäriskistä lainaus-toimintaa harjoittavia luottolaitoksia enemmän kuin muita luottolaitoksia ja voi siten aiheuttaa vähäriskisen lainaus toiminnan suhteellista vähentymistä. Käytännössä rajoite voi vähentää kannustimia sijoittaa nollariskisiin valtionlainoihin ja jossain määrin myös matalan riskipainon omaaviin asuntoluottoihin.

Kaikki suomalaiset luottolaitokset täyttävät jo ehdotetun vaatimuksen kolmen prosentin vähimmäisomavaraisuusasteesta. Vähimmäisomavaraisuusasteesta julkisille kehityspankeille annettavan poikkeuksen ei nykyisellä muotoilullaan arvioida koskevan Kuntarahoitus Oyj:tä.

Sitovan pysyvän varainhankinnan vaatimuksen vaikutuksista on saatavilla heikosti kvantitatiivista tietoa. Saatavilla olevan tutkimustiedon perusteella ne luottolaitokset, joilla on enemmän pysyviä varoja näyttävät vähentävän lainaustaan reaalityaloudelle vähemmän taloudellisten kriisien aikana. Vaikeuksiin joutumisen todennäköisyys laskee likviditeetin noustessa. Myös vaikeuksiin joutuneilla luottolaitoksilla on melkein aina ollut matala sitovan pysyvän varainhankinnan suhdeluku vaikka pääomavaatimukset ovat olleet tuntuvasti yli lakisääteisen minimin. Komission vaikutusarvion mukaan vaatimuksen käyttöönottoaminen ei aiheuta merkittäviä vaikutuksia luottojen tarjonnalle. Potentiaaliset hyödyt näkyvät luottolaitosten kaatumisten todennäköisyyden laskuna ja pienempänä lainauksen supistumisena likviditeettishokkien aikana. Oletettavaa kuitenkin on, että vaatimus nostaa jossain määrin luottolaitosten varainhankinnan keskikustannusta luottolaitosten joutuessa siirtymään pidempiaikaiseen varainhankintaan. Yleisesti voidaan arvioida, että joukkovelkakirjalainojen tarjonta ja/tai keskuspankkirahan kysyntä kasvaa. Suomalaisten luottolaitosten edellytykset täyttää vaatimus arvioidaan olevan hyvät.

Vakavaraisuusvaatimukset ja maksuvalmiusvaatimukset vaikuttavat ensinnäkin siihen, millaisiin omaisuuseriin luottolaitokset sijoittavat varansa. Toisaalta etenkin uudet maksuvalmiusvaatimukset vaikuttavat myös luottolaitosten varainhankinnan rakenteeseen. Luottolaitosten

varainhankinnan muutokset vaikuttavat myös erilaisten arvopapereiden suhteellisiin hintoihin kokonaistarjonnan ja -kysynnän muuttuessa. Vakavaraisuuspääomaan ja maksuvalmiuteen kohdistuvat laadulliset ja määrälliset muutokset lisäävät painetta alentaa luottolaitossektorin oman pääoman tuottotavoitetta, mikä onkin luonnollista koska oman pääoman kasvaessa sijoituksen riski pienenee. Toisaalta, luottolaitosten johto saattaa pyrkiä vastaamaan tähän nostamalla antolainauksen marginaaleja.

Valtioiden joukkovelkakirjojen kysyntään säädösehdoituksilla voi olla kahdensuuntaisia vaikutuksia. Yhtäältä vähimmäisomavaraisuusaste asettaa perälaudan nollariskisille sijoituksille luottolaitosten vakavaraisuuslaskennassa. Tämä todennäköisesti vähentää luottolaitosten kannustimia sijoittaa erityisesti ongelmassa olevien valtioiden joukkovelkakirjalainoihin. Toisaalta ehdotukset säilyttävät ja osin laajentavat valtionlainojen poikkeuskohtelua luottolaitosten vakavaraisuus- ja maksuvalmiussäätelyssä. Tämän vuoksi säädösehdoitusten ei voida katsoa merkittävällä tavalla tältä osin vähentävän luottolaitosten ja valtioiden kohtalonyhteyttä pankkiunionissa.

Markkinariskin laskentaan esitettyjen muutosten arvioidaan nostavan keskimääräisiä pääomavaatimuksia mutta vaikutus vaihtelee luottolaitoksittain. Suurin osa suomalaisista luottolaitoksista ei tällä hetkellä laske varsinaista kaupankäyntisalkun markkinariskiä vaan ne laskevat markkinariskin pääomavaatimuksen luottoriskin perusteella. Pienimmät luottolaitokset voisivat jatkossakin laskea pääomavaatimuksen luottoriskin perusteella. Muut voisivat käyttää yksinkertaistettua standardimenetelmää. Osin käytettävä menetelmä olisi riippuvainen kaupankäyntitoiminnan määritelmästä. Isoimmat pankit käyttäisivät uutta standardimallia. Muilla ehdotetuilla kaupankäyntisalkkuun liittyvillä muutoksilla ei ole todettu olevan negatiivisia vaikutuksia eikä oleteta olevan merkittäviä vaikutuksia myöskään suomalaisiin luottolaitoksiin, koska moni suomalaisista luottolaitoksista pystyy käyttämään yksinkertaistettuja menetelmiä myös esimerkiksi vastapuoliriskin laskennassa.

Hallinnollisten kustannusten voidaan olettaa nousevan suurimmilla luottolaitoksilla erityisesti entistä laajempien julkistamista koskevien vaatimusten vuoksi. Toisaalta ehdotusten ei oleteta nostavan luottolaitosten IT-kustannuksia. Palkitsemista koskevat muutokset vähentäisivät komission mukaan pienten luottolaitosten vuosittaisia kustannuksia 50 000—200 000 euroa. Palkitsemisesta koskevien muutosten vaikutuksia isommille luottolaitoksille on vaikeampi arvioida. Pienimpien laitosten hallinnollisten kustannusten arvioidaan yleisestikin laskevan tietojen julkistamiseen ja raportointiin liittyvien suhteellisuusperiaatetta vahvistavien muutosten johdosta. Muiden ehdotettujen muutosten ei oleteta nostavan pienten luottolaitosten kustannuksia, sillä suurelta osin niiden ei edellytetä soveltavan niitä.

Komission vaikutusarvion mukaan ehdotetuilla muutoksilla, joilla on tarkoitus parantaa luottolaitosten kykyä luotottaa pk-yrityksiä, oletetaan olevan positiivisia vaikutuksia luottolaitosten haluun rahoittaa pk-yrityksiä. Suhteellisuutta lisäävien muutosehdoitusten voidaan myös arvioida vähentävän pienten ja/tai yksinkertaisempien luottolaitosten hallinnollista taakkaa ja alentavan siten rahoituskustannuksia pk-yrityksillekin. Erityisesti pk-yritykset, joihin liittyvät vastuut ylittävät nykyisin voimassa olevan 1,5 miljoonan euron rajan, hyötyisivät.

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 (E 120/2016 vp).

Direktiivi- ja asetusehdotus sekä niihin liittyvä luonnos valtioneuvoston kirjelmäksi on ollut lausunnolla EU-asiain komitean rahoituspalvelut ja pääomanliikkeet -jaoston (jaosto 10) kirjallisessa menettelyssä sekä EU-ministerivaliokunnassa.

Komissio on esitellyt ehdotuksensa joulukuussa 2016 neuvostolle, ja ehdotusten perusteellinen käsittely on alkanut neuvostossa tammikuussa 2017.

Euroopan parlamentti ei ole aloittanut vielä käsittelyä. Parlamentin esittelijänä toimii Peter Simon (S&D, Saksa) talous- ja raha-asiainvaliokunnasta.

7 Ahvenanmaan toimivalta

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

8 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto tukee komission ehdotusten tavoitetta vahvistaa eurooppalaista luottolaitos-sektoria ja vähentää pankkijärjestelmän riskejä. Valtioneuvosto katsoo, että yleisellä tasolla erityisesti ehdotukset sitovasta vähimmäisomavaraisuusasteesta ja pysyvästä varainhankinnan vaatimuksesta sekä ehdotukset kaupankäyntisalkun markkinariskin laskennan uudistamiseksi ja suuria asiakasriskejä koskevan sääntelyn muuttamiseksi tukevat tätä tavoitetta.

Valtioneuvosto katsoo kuitenkin, että sitovalle vähimmäisomavaraisuudelle ehdotettu kolmen prosentin vaatimus on liian alhainen vähentääkseen merkittävästi luottolaitossektorin riskejä. Erityisesti tämä koskee muuta kuin vähäriskistä toimintaa harjoittavia systemisesti tärkeitä luottolaitoksia.

Valtioneuvosto suhtautuu varauksella valvontaviranomaisten mahdollisuuksiin myöntää tytäryhtiöille aiempia laajempia poikkeuksia vakavaraisuus- ja maksuvalmiusvaatimuksista ja katsoo, että poikkeukset tulisi perustella uskottavilla vaikutusarvioilla.

Valtioneuvosto katsoo, että luottolaitosten vakavaraisuussääntelyn ensisijainen tavoite tulee olla luottolaitosten luotonantoon liittyvien riskien kattaminen ja siten koko rahoitusjärjestelmän vakauden ylläpitäminen. Vain vakavarainen luottolaitossektori kykenee luotottamaan reaalityaloutta myös laskusuhdanteen aikana. Siten kaikki poikkeukset Baselin standardeista tai vakavaraisuussääntelyyn yleensä tulee kytetä perustelemaan luotonannon tosiasiallisiin riskeihin perustuvalla analyysillä.

Valtioneuvosto pitää tasapuolisten kilpailuedellytysten näkökulmasta oleellisena, että Euroopan finanssimarkkinoiden sääntely perustuu mahdollisimman laajasti globaalilla tasolla yhteisesti sovittuihin periaatteisiin. Baselin standardit tulee panna täytäntöön tavalla, joka ottaa huomioon Euroopan markkinoiden ja lainsäädännön erityispiirteet. Eurooppalaisten luottolaitosten kilpailukykyä ei kuitenkaan tule edistää pankkijärjestelmän vakauden kustannuksella.

Valtioneuvosto pitää ongelmallisena sitä, että komission ehdotuksessa luottolaitosten saamiset jäsenvaltioilta säilyvät edelleen nollariskipainoisina. Valtioneuvosto katsoo, että asiassa tulisi sopia aikataulusta, jonka puitteissa tästä poikkeuksesta luovutaan ja jäsenvaltioiden velkaan aletaan kohdistaa sen tosiasiallisen riskin mukainen riskipaino.

Valtioneuvosto suhtautuu varauksella myös vähimmäisomavaraisuusasteeseen ehdotettuihin poikkeuksiin muun muassa julkisten kehityspankkien ja vientiluottotoiminnan hyväksi. Vähimmäisomavaraisuusasteeseen liittyvien tavoitteiden kannalta ja huomioon ottaen vaatimuk-

sen matalan tason valtioneuvosto ei näe tarpeelliseksi eikä asianmukaisesti perustelluksi tietäntyyppisen toiminnan kevyempää sääntelyä.

Baselin standardien mukaisesti tehtävien kaupankäyntisalkun markkinariskin laskennan ja sitovan pysyvän varainhankinnan vaatimuksen soveltamisen vaikutukset voisivat muodostua joillekin pankeille kustannuksiltaan merkittäviksi, jos niitä tulisi soveltaa välittömästi täysimääräisesti. Valtioneuvosto katsoo, että asetusehdotuksessa ehdotetut poikkeukset Baselin standardeista voivat olla perusteltuja rajoitetun ajan. Valtioneuvosto suhtautuu kuitenkin kriittisesti esitettyjen siirtymäaikojen pituuteen ja siihen, että komissio pystyisi sille ehdotettujen asetuksenantomahdollisuuksien nojalla jatkamaan ja jopa laajentamaan kevennettyä sääntelyä määrittelemättömän ajan.

Baselin standardit on kohdistettu suurille kansainvälisille luottolaitoksille. Euroopan finanssimarkkinoita leimaa pienten paikallispankkien suuri määrä. Baselin standardeista poikkeamista voidaan pitää perusteltuna pienten, usein paikallisten luottolaitosten kohdalla. Tätä näkökohtaa vasten valtioneuvosto pitää tervetulleena myös ehdotusten tavoitetta suhteellisuusperiaatteen lisäämisestä. Suhteellisuusperiaatetta on ehdotuksissa pyritty konkretisoimaan. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että neuvoston työryhmässä selvitetään, voisiko julkistamisvelvoitteiden ja raportoinnin suhteellisuutta lisätä vielä enemmän.

Valtioneuvosto pitää tavoitetta Pilari 2 -vaatimuksen selkeyttämisestä tervetulleena. Pilari 2 -vaatimuksen perustana olevan valvontaviranomaisen tekemän kokonaisarvioinnin kattavuuden ei tulisi kuitenkaan supistua siten, että valvontaviranomaisen harkintavalta kaventuisi asiassa merkittävästi. Valtioneuvosto katsoo, ettei valvontaviranomaisen tietojensaantioikeutta tule tarpeettomasti rajoittaa vaan valvontaviranomaisella on oltava oikeus saada kaikki valvonta-tehtävänsä kannalta tarpeelliset tiedot. Valtioneuvosto katsoo asianmukaiseksi, että valvontaviranomainen toimii yhteistyössä kriisinratkaisuviranomaisen kanssa Pilari 2 -vaatimusta asettaessaan tai pääomaohjausta antaessaan.

Komission ehdotukset liittyvät keskeisesti suunnitelmiin pankkiunionin syventämisestä. Valtioneuvosto korostaa aiempien linjausten mukaisesti, että luottolaitossektorin riskien jakamista tarkoittavat toimet, kuten yhteisen talletussuojajärjestelmän perustaminen, edellyttävät vähintään, että luottolaitossääntelyn ja -valvonnan käytännöt yhtenäistetään ja eri maiden luottolaitossektorien riskejä vähennetään. Tämä tarkoittaa muun muassa luottolaitossääntelyn kansallisiin poikkeuksiin ja harkinnanvaraan sekä valtionlainojen nollariskisyyteen puuttumista. 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.