



Bryssel, 12. maaliskuuta 2018
(OR. en)

Toimielinten väliset asiat:

2016/0360 (COD)

2016/0361 (COD)

2016/0362 (COD)

2016/0364 (COD)

**6921/1/18
REV 1**

**EF 66
ECOFIN 220
DRS 13
CCG 8
CODEC 336**

ILMOITUS

Lähettiläjä: Puheenjohtajavaltio

Vastaanottaja: Neuvosto

Asia: Pankkipaketti
– Yleisnäkemys

I JOHDANTO

1. Neuvosto hyväksyi 17. kesäkuuta 2016 päätelmät etenemissuunnitelmasta pankkiunionin täydentämiseksi, joissa se korosti, että riskien vähentämistoimenpiteitä ja riskinjakotoimenpiteitä on tärkeää toteuttaa asianmukaisessa järjestyksessä.
2. Neuvoston vuoden 2016 etenemissuunnitelman mukaisesti komissio esitti 23. marraskuuta 2016 joukon pankkialan säädösehdotuksia ("pankkipaketti"), joilla muutetaan erinäisiä pankkialan vakavaraisuusvaatimuksia käsitteleviä voimassa olevia säädöksiä, joita ovat etenkin vakavaraisuusasetus (CRR), vakavaraisuusdirektiivi (CRD), pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivi (BRRD) ja yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskeva asetus (SRMR).

3. Finanssipalvelutyöryhmä kokoontui Slovakian, Maltan, Viron ja Bulgarian puheenjohtajakausilla 37 kertaa käsittelemään pankkipaketin ehdotuksia.
4. Pysyvien edustajien komitea keskusteli 7. maaliskuuta 2018 puheenjohtajavaltion kompromisseista, jotka koskevat seuraavia säädöstekstejä: CRR (6614/18), CRD (6615/18) BRRD (6616/18) ja SRMR (6617/18). Keskustelu perustui puheenjohtajavaltion ilmoitukseen, jossa esitettiin kolme avoinna olevaa poliittista kysymystä, jotka on ratkaistava ennen kuin voidaan muodostaa yleisnäkemykset.
5. Nämä kolme kysymystä ovat: kaupankäyntivaraston perusteellisen tarkistuksen täytäntöönpano, MREL ja etuoikeusluokittelu sekä vakavaraisuusasetuksen ja -direktiivin soveltamisala.
6. Pysyvien edustajien komiteassa käydyn keskustelun ja paketin kokonaistasapainon säilyttämiseksi puheenjohtajavaltio ehdottaa jäljempänä esitettyä toimintatapaa kolmen avoinna olevan kysymyksen käsittelemiseksi.

II AVOINNA OLEVAT KYSYMYKSET

A. KAUPANKÄYNTIVARASTON PERUSTEELLISEN TARKISTUKSEN TÄYTÄNTÖÖNPANO

Kaupankäyntivaraston perusteellisessa tarkistuksessa (FRTB) vahvistetaan Baselin komitean vuonna 2016 hyväksymät uudet kansainväliset standardit, jotka koskevat pankkien markkinariskien lakisääteistä pääomaa. Markkinariskejä koskevat pääomavaatimukset voidaan määritellä sen pääoman määränä, joka pankkien on varattava suojautuakseen kaupankäyntitoimintansa aiheuttamilta potentiaalisilta tappioilta. Ne kattavat siten muun muassa kaupankäynnin kohteena olevien rahoitusvälineiden (esim. osakkeiden ja joukkolainojen) arvonmuutoksista aiheutuvat riskit, valuuttakurssiriskin ja korkoriskin. Komission alun perin hyväksymän pankkipaketin tarkoituksena oli panna FRTB täytäntöön EU:n lainsäädännössä noudattaen vuoden 2016 Baselin standardeja ja ottaen huomioon monet EU:n ominaispiirteet.

7. Baselin komitea julkaisi joulukuussa 2017 lausunnon, jossa ilmoitettiin kolmen vuoden viivästyksestä FRTB:n täytäntöönpanossa. Komitea katsoo nyt, että jotkut vuoden 2016 standardeissa esitetyistä pääomalaskelmista eivät ole asianmukaisia ja haluaa suorittaa niiden perinpohjaisen uudelleentarkastelun joulukuuhun 2018 mennessä.
8. Edellä esitetyn perusteella puheenjohtajavaltio katsoi, että FRTB:tä ei ole syytä panna täytäntöön pankkipaketissa alun perin esitetyn mukaisesti, koska se velvoittaisi laitokset noudattamaan vaatimuksia, joita on määrä piakkoin muuttaa.
9. Puheenjohtajavaltio tekee sen vuoksi FRTB:n täytäntöönpanosta tämän kompromissiehdotuksen, jossa otetaan huomioon Baselin komitean joulukuussa 2017 ilmoittama viivästys, annetaan laitoksille riittävästi aikaa valmistautua uusiin markkinariskejä koskeviin pääomavaatimuksiin ja lähetetään kansainvälisille toimijoille vahva viesti siitä, että EU on edelleen sitoutunut FRTB:n täysimääräiseen täytäntöönpanoon, kunhan standardit valmistuvat. Puheenjohtajavaltion ehdotus, joka otetaan asianmukaisesti huomioon vakavaraisuusasetusta koskevassa kompromissitekstissä, on seuraava:
- a) toteutetaan FRTB ensi vaiheessa ainoastaan raportointivaatimuksena niin kauan kuin Baselin komitean uudelleentarkastelu on kesken. Tässä alkuvaiheessa laitoksia vaaditaan tekemään pääomalaskelmansa ja ilmoittamaan luvut valvojilleen, mutta niitä ei velvoiteta pitämään hallussaan kyseisten laskelmien perusteella saatavaa pääomaa eikä julkistamaan laskelmia markkinoille;
 - b) poistetaan vakavaraisuusasetuksen muutosehdotuksesta ne FRTB:n osat, joita tarkastellaan parhaillaan uudelleen, ja annetaan komission tehtäväksi lisätä ne takaisin vakavaraisuusasetukseen delegoidulla säädöksellä vuonna 2019. Raportointi alkaa vasta kun delegoitu säädös tulee voimaan;

- c) pyydetään komissiota antamaan vuoden 2020 loppuun mennessä kertomus ja tarvittaessa ehdotus vakavaraisuusasetuksen muuttamisesta siten, että tämä raportointivaatimus voidaan muuttaa varsinaiseksi pääomavaatimukseksi. Laitosten on noudatettava FRTB:tä vasta uuden lainsäädännön perusteella; ja
- d) laitosten on siihen saakka edelleen noudatettava vakavaraisuusasetuksen nojalla voimassa olevaa nykyistä markkinariskikehystä.
10. Jäsenvaltiot olivat pysyvien edustajien komiteassa periaatteessa yhtä mieltä periaatteesta, jonka mukaan laitoksia olisi vaadittava noudattamaan FRTB:tä pääomavaatimuksena vasta sen jälkeen, kun Baselin komitea on saanut uudelleentarkastelunsa päätökseen ja että vastaavasti FRTB olisi toteutettava ensi vaiheessa ainoastaan raportointivaatimuksena ja vakavaraisuusasetusta olisi muutettava myöhemmässä vaiheessa tason 1 muutosehdotuksella. Useat jäsenvaltiot hyväksyivät puheenjohtajavaltion ehdotuksen.
11. Toiset jäsenvaltiot eivät hyväksyneet sitä, koska ne olivat huolestuneet delegoidun säädöksen käyttämisestä täydentämään sellaista raportointivaatimuksen osaa, joka on niiden mielestä merkittävä. Nämä jäsenvaltiot ehdottivatkin, että säilytetään Viron puheenjohtajakaudella hyväksytty koko FRTB-teksti tasolla 1 kaikkine lakisäätteistä pääomaa koskevine laskelmineen, ja vaaditaan laitoksia raportoimaan kyseisistä laskelmista, kunnes ne on otettu käyttöön pääomavaatimuksena vakavaraisuusasetukseen tehdyllä tason 1 muutoksella. Tätä toimintamallia kannattavat jäsenvaltiot ovat huolissaan siitä, että delegoidun säädöksen käyttö voisi vaarantaa FRTB:n osalta Viron puheenjohtajakaudella aikaan saadun edistyksen. Toiset jäsenvaltiot eivät kuitenkaan voineet hyväksyä tätä toimintamallia, koska sen johdosta olisi raportoitava vanhentuneista luvuista.

**B. ETUOIKEUSLUOKITTELU SEKÄ OMIA VAROJA JA HYVÄKSYTTÄVIÄ
VELKOJA KOSKEVA VÄHIMMÄISVAATIMUS (MREL)**

Finanssimarkkinoiden vakauden valvontaryhmä (FSB) hyväksyi marraskuussa 2015 **kokonaistappionkattamiskykyä (TLAC)** koskevan standardin maailmanlaajuisia järjestelmän kannalta merkittäviä pankkeja (G-SIB-pankit) varten. Standardin tavoitteena on varmistaa, että kyseisillä pankeilla on riittävä tappionkattamiskyky, jos ne kaatuvat.

12. TLAC-standardi olisi pantava täytäntöön 1. tammikuuta 2019. Komissio on ehdottanut, että TLAC-standardi saatettaisiin osaksi lainsäädäntöä sisällyttämällä vakavaraisuusasetukseen pääomaa ja etuoikeudeltaan huonompia velkoja koskevat pakolliset vähimmäisvaatimukset. Voimassa oleva MREL-kehys on myös mukautettava TLAC-standardiin.
- Kriisinratkaisuviranomaisten tulisi olla mahdollista asettaa G-SII-laitoksille ja myös muille pankeille täydentäviä MREL-vaatimuksia, jotka on täytettävä MREL-vaatimuksen täyttämiseksi hyväksyttävillä instrumenteilla, jotka voivat olla sekä etuoikeudeltaan huonompia että etuoikeudeltaan parempia.
13. MREL-vaatimusten kokonaismäärän ja hyväksyttävien velkojen etuoikeusluokittelun tason pitäisi taata pankille asianmukainen tappionkattamiskyky ja mahdollisuus vahvistaa pääomapohjaansa.

Etuoikeudeltaan huonompien instrumenttien arvoa alennetaan ennen etuoikeudeltaan parhaimpia velkoja. Kyseisistä etuoikeudeltaan huonommista instrumenteista aiheutuvien potentiaalisten tappioiden riski on suurempi, minkä vuoksi niiden laskeminen liikkeeseen on pankeille kalliimpaa.

14. Komissio ehdotti, että MREL jaetaan vaatimukseen ja ohjeistukseen. Komissio ehdotti MREL-ohjeistuksen käsitettä, jotta voidaan määrittää kriisinratkaisuviranomaisten käytettävissä olevien interventiotoimenpiteiden oikeasuhteinen valikoima MREL-rikkomuksen yhteydessä. Näin ollen harkinnanvaraista voitonjakoa (esim. osingot ja palkitsemisen muuttuvat osat) koskevia rajoituksia sovellettaisiin vasta myöhemmässä vaiheessa, kun MREL-rikkomus saavuttaa tietyn tason.

15. Tässä yhteydessä pysyvien edustajien komiteassa keskusteltiin kolmesta kysymyksestä: jousto etuoikeudeltaan huonompien velkojen osuuden määrittelyssä, etuoikeudeltaan huonompien velkojen pakollisen määrittelyn soveltamisala ja siirtymäkaudet.

i. Jousto etuoikeudeltaan huonompien velkojen osuuden määrittelyssä

16. Komissio ehdotti, että kriisinratkaisuviranomaisilla pitäisi olla mahdollisuus vaatia täyttämään MREL-vaatimus etuoikeudeltaan huonommilla veloilla, jos ja siinä määrin kuin se on tarpeen, jotta voitaisiin varmistaa, että velkojia ei kohdella kriisinratkaisumenettelyssä huonommin kuin maksukyvyttömyysmenettelyissä. Tämä tunnetaan periaatteena, jonka mukaan velkojat eivät saa jäädä huonompaan asemaan (NCWO-periaate).
17. Puheenjohtajavaltio Bulgaria on ehdottanut, että poistetaan ohjeistuksen käsite ja siirretään markkinaluottamuspuskuri (MCB) ohjeistuksesta MREL-vaatimukseen. Näin voitaisiin ottaa huomioon jäsenvaltioiden pyynnot, jotka koskivat vaatimusten tiukentamista ja kriisinratkaisuviranomaisille myönnettävää lisäjoustoa. Lisäksi ottaen huomioon tämän paketin riskinvähentämiseen liittyvän luonteen, puheenjohtajavaltio Bulgaria on ehdottanut, että kriisinratkaisuviranomaisille olisi myönnettävä lisäjoustoa MCB:n tason määrittämiseen.

Markkinaluottamuspuskuri on MREL-vaatimuksen osa, jonka tarkoituksena on antaa laitokselle mahdollisuus jatkaa toimintaansa ja säilyttää markkinoiden riittävä luottamus kriisinratkaisun jälkeen.
--

18. MREL-vaatimusta vahvistaessaan viranomaisen tulisi myös ottaa huomioon kaikkia velkoja ja omia varoja koskeva 8 prosentin sääntö kriisinratkaisurahaston käytön osalta. Näiden tiukempien vaatimusten kompensoimiseksi kriisinratkaisuviranomaisille on myönnetty rajoitettu jousto määrätä harkinnanvaraista voitonjakoa koskevia rajoituksia, jos MREL-vaatimusten tasoja rikotaan.

ii. Pakollinen etuoikeusluokittelu ylimmän tason pankeille ja G-SII-laitoksille

19. Puheenjohtajavaltio Bulgaria on ottanut käyttöön uuden vähimmäisvaatimuksen, joka koskee etuoikeudeltaan huonompien velkojen pakollista määrittelyä ylimmän tason pankkien osalta (joiden konsolidoidun taseen määrä kriisinratkaisun kohteena olevan ryhmän tasolla on yli 75 miljardia euroa). Vähimmäisvaatimuksella varmistetaan, että kyseisten laitosten etuoikeudeltaan huonompien velkojen osuus on vähintään Euroopan pankkiviranomaisen suosituksiin perustuvalla tasolla. Yksi jäsenvaltio useiden muiden jäsenvaltioiden kannattamana ehdotti, että kriisinratkaisuviranomaisten olisi voitava määrätä ylimmän tason pankeille säädettyjä tiukempia edellytyksiä muillekin pankeille tietyin tason 1 tekstissä säädetyin edellytyksin.
20. Etuoikeusasemaa koskeviin säännöksiin tehtyjen puheenjohtajavaltion muutosten tarkoituksena on ottaa huomioon sekä ne jäsenvaltiot, jotka haluaisivat antaa kriisinratkaisuviranomaisille laajemmat mahdollisuudet vaatia G-SII-laitoksia ja ylimmän tason pankkeja lisäämään etuoikeudeltaan huonompien velkojen osuutta, että ne valtuuskunnat, jotka ovat pyytäneet takeita ja varautumisjärjestelyjä sen suhteen, miten paljon etuoikeudeltaan huonompia velkoja kriisinratkaisuviranomaiset voivat vaatia laitoksilta MREL-vaatimuksen täyttämiseksi.
21. Puheenjohtajavaltio uskoo, että asianmukainen tasapaino edellyttää kriisinratkaisuviranomaisten mahdollisuutta vaatia lisäämään etuoikeudeltaan huonompien velkojen osuutta siten, että niiden määrä on enintään 8 prosenttia kaikista veloista ja omista varoista tai laitosten riskiprofiiliin perustuva määrä sen mukaan, kumpi on suurempi. G-SII-laitosten ja ylimmän tason pankkien osalta harkintavalta on laajempi. Kaikkien muiden pankkien osalta harkintavalta perustuu arvioon siitä, onko NCWO-periaatetta mahdollisesti rikottu, ja osuus on samantasoinen (enintään 8 prosenttia kaikista veloista ja omista varoista tai laskukaavaa käyttäen saatu määrä sen mukaan, kumpi on suurempi). Lisäksi voidaan vaatia lisäämään etuoikeudeltaan huonompien velkojen osuutta kaikkein riskialtteimpien pankkien osalta tai jos purkamismahdollisuuksille on havaittu olennaisia esteitä (ns. (outlier banks)).

iii) Siirtymäkaudet

22. Puheenjohtaja katsoo, että laitoksille olisi annettava riittävästi aikaa käsitellä mahdollisia vajeita MREL-vaatimuksen täyttämiseksi hyväksyttävien instrumenttien osalta. Puheenjohtajavaltion kompromissitekstissä viranomaisille annetaan joustovaraa ja mahdollisuus vaatia sääntöjen noudattamista ennen siirtymäkausien päättymistä silloin, kun se on perusteltua.
23. Siirtymäkausista tehtävien lopullisten päätösten olisi kuitenkin oltava sidoksissa MREL-vaatimuksen määrittelystä ja etuoikeusluokittelusta tehtävien poliittisten päätösten tuloksiin.

C. VAPAUTUKSET VAKAVARAISUUSASETUKSEN JA -DIREKTIIVIN SOVELTAMISESTA

24. Vakavaraisuusdirektiivin voimassa olevan 2 artiklan 5 kohdan mukaan useita oikeushenkilöitä on nimenomaisesti vapautettu sekä vakavaraisuusdirektiivin että vakavaraisuusasetuksen soveltamisesta ja näin ollen myös kriisinratkaisukehyksen soveltamisesta. Nämä oikeushenkilöt ovat enimmäkseen luotto-osuuskuntia ja edistämis- tai kehityspankkeja. Ilman vapautusta ne luokiteltaisiin luottolaitoksiksi ja ne edellyttäisivät myös vakavaraisuusasetuksen ja -direktiivin mukaisia lupa- ja valvontamenettelyjä.
25. Kolme jäsenvaltiota pyysi, että niiden kansalliset kehityspankit lisättäisiin vakavaraisuusasetuksen ja -direktiivin soveltamisesta vapautettujen luetteloon, mitä jäsenvaltioiden laaja enemmistö kannatti. Laajaa kannatusta sai myös kahden jäsenvaltion luotto-osuuskuntien vapauttaminen, jotta tilanne olisi johdonmukainen muiden tällä hetkellä vapautettujen luotto-osuuskuntien tilanteen kanssa.
26. Yksi jäsenvaltio pyysi 14 edistämispankin vapauttamista (yhden kansallisen ja 13 alueellisen). Tällä jäsenvaltiolla on jo yksi vakavaraisuusdirektiivin ja -asetuksen soveltamisesta vapautettu kansallinen edistämispankki. Työryhmä ei päässyt tästä pyynnöstä yhteisymmärrykseen. Jäsenvaltioiden näkemykset pysyvien edustajien komiteassa jakautuivat sen mukaan, olisiko kyseinen jäsenvaltio vapautettava soveltamisesta kokonaan vai olisiko sille ollenkaan myönnettävä uutta vapautusta.

III LOPUKSI

27. Neuvostoa pyydetään

A. FRTB:N TÄYTÄNTÖÖNPANO

- päättämään FRTB:n raportointivaatimusten etupainotteisesta toteuttamisesta joko
 - i) antamalla puheenjohtajavaltion ehdotuksen mukaisesti Baselin komitean lopullisiin lukuihin perustuva delegoitu säädös tai
 - ii) joidenkin valtuuskuntien ehdotuksen mukaisesti puheenjohtajavaltion Viron tilanneselvityksessä esitettyjen nykyisten laskelmien pohjalta.

B. OMIA VAROJA JA HYVÄKSYTTÄVIÄ VELKOJA KOSKEVA VÄHIMMÄISVAATIMUS (MREL) JA ETUOIKEUDELTAAN HUONOMMAT VELAT

- Hyväksymään toimitettu kompromissiehdotus ja ratkaisemaan jäljempänä hakasulkeissa olevat kohdat:
 - a) Etuoikeudeltaan huonompien velkojen pakollinen määrittely niiden G-SII-laitosten osalta, joita koskee TLAC-standardi [**14,5 prosenttia riskipainotetuista varoista** + **3,5 prosentin**] toleranssi NCWO-periaatteen mukaisesti
 - b) Etuoikeudeltaan huonompien velkojen pakollinen määrittely ylimmän tason pankkien osalta (13,5 prosenttia riskipainotetuista varoista – EPV:n raportti)
 - c) Viranomaisten mahdollisuus vaatia rajoitetun joustavuuden puitteissa kaikkia pankkeja lisäämään etuoikeudeltaan huonompien velkojen osuutta
 - i) enintään 8 prosenttiin kaikista veloista ja omista varoista tai [**X**] prosenttiin riskipainotetuista varoista sen mukaan, kumpi on suurempi
 - ii) selkein edellytyksin (NCWO-arviointi, [**esimerkiksi välttämättä julkisiin varoihin kohdistuvia tappioita**])
 - d) Kriisinratkaisuviranomaisten mahdollisuus joustaa ja vaatia lisäämään etuoikeudeltaan huonompien velkojen osuutta [**tietulle tasolle**] kaikkein riskialtimpien pankkien osalta niiden riskialttiuden mukaan ja sen mukaan, miten purkamismahdollisuuksien esteisiin pystytään puuttamaan

C. VAPAUTUKSET VAKAVARAISUUSASETUKSEN JA -DIREKTIIVIN SOVELTAMISESTA

Päättämään, myönnetäänkö 14:lle edistämispankille vapautus, jota yksi jäsenvaltio on pyytänyt (ks. kohta 26).