



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 21. maaliskuuta 2018
(OR. en)

Toimielinten välinen asia:
2018/0060 (COD)

7407/18
ADD 2

JAI 246
JUSTCIV 70
EF 86
EJUSTICE 19
ECOFIN 271
DRS 16
COMPET 177
EMPL 121
SOC 161
CODEC 429
IA 73

SAATE

Lähettiläjä:	Euroopan komission pääsihteerin puolesta Jordi AYET PUIGARNAU, johtaja
Saapunut:	14. maaliskuuta 2018
Vastaanottaja:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Euroopan unionin neuvoston pääsihteerin
Kom:n asiak. nro:	SWD(2018) 74 final
Asia:	KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA Oheisasiakirja ehdotukseen EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI asetuksen (EU) N:o 575/2013 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse järjestämättömiin vastuisiin liittyvien tappioiden kattamisen vähimmäisvaatimuksista

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja SWD(2018) 74 final.

Liite: SWD(2018) 74 final

Bryssel 14.3.2018
SWD(2018) 74 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

**ehdotukseen EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI
asetuksen (EU) N:o 575/2013 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse järjestämättömiin
vastuisiin liittyvien tappioiden kattamisen vähimmäisvaatimuksista**

{COM(2018) 134 final} - {SWD(2018) 73 final}

Vaikutustenarvioinnin tiivistelmä

Vaikutustenarviointi, joka on liitetty ehdotukseen asetuksen (EU) N:o 575/2013 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse järjestämättömiin vastuisiin liittyvien tappioiden kattamisen vähimmäisvaatimuksista

A. Toimenpiteen tarve

Miksi toimenpide toteutetaan? Mihin ongelmaan puututaan?

Pankkien sääntelypuitteet ovat finanssikriisin myötä muuttuneet merkittävästi. G20-ryhmässä ja Baselin komiteassa kansainvälisellä tasolla hyväksytyjä uudistuksia on toteutettu ja toteutetaan parhaillaan kaikkialla maailmassa pankkisektorin riskien vähentämiseksi ja rahoitusjärjestelmän vakauden ja häiriönsietokyvyn parantamiseksi. Tästä huolimatta joihinkin riskeihin on puututtu vain paikallisesti. Merkittäville oikeudenkäyttöalueilla (kuten Yhdysvalloissa ja Japanissa) on etenkin toteutettu toimenpiteitä järjestämättömien lainojen määrän vähentämiseksi ja pankkien taseiden korjaamiseksi. Tällaisiin ovat kuuluneet muun muassa näihin lainoihin sovellettavien pakollisten varaus- ja tappiokirjausjärjestelyjen käyttöönotto ja tehostaminen.

Järjestämättömiä lainoja ja muita järjestämättömiä vastuita¹ on kasaantunut myös EU:n pankkialan joissakin osissa finanssikriisin ja sitä seuranneiden taantumien jälkimainingeissa. Nämä järjestämättömien lainojen suuret määrät heikentävät asianomaisten luottolaitosten kannattavuutta ja elinkelpoisuutta ja vaikuttavat näin rahoitusvakauteen. Lisäksi ne vähentävät pankkien luotonantoa ja hidastavat tätä kautta talouskasvua. Jotta järjestämättömien lainojen suuren määrän aiheuttamiin haasteisiin voitaisiin vastata EU:ssa, järjestämättömien lainojen käsittelyä koskevassa Ecofin-neuvoston toimintasuunnitelmassa kehoitetaan eri toimielimiä toteuttamaan asianmukaisia toimenpiteitä.

Jotta voitaisiin pienentää riskiä siitä, että järjestämättömistä lainoista aiheutuu ongelmia myös tulevaisuudessa, on erittäin tärkeää varmistaa, että järjestämättömät lainat kirjataan ajoissa ja katetaan riittävien varauksin. Näin voidaan estää tilanteet, joissa tappioiden kirjaamista lykätään, ja tehostaa järjestämättömien lainojen selvittämistä. Liian pienten varausten tekeminen ja tappioiden kirjaamisen lykkääminen ovat merkittäviä lainojen uudelleenjärjestelyä ja omaisuuserien myyntiä haittaavia esteitä, koska pankit saattavat lykätä uudelleenjärjestelyä tai velan purkua välttääkseen tappioiden kirjaamisen (ns. ”odota ja katso” -lähestymistapa). Tappioiden kirjaamisessa esiintyvien viiveiden on havaittu osaltaan vähentävän luotonantoa, sillä ne lisäävät entisestään pankkien paineita varausten kasvattamiseen stressikausina (eli silloin kun tappiot realisoituvat ja omia varoja koskevien lakisääteisten vaatimusten sitovuus korostuu). Tällainen myötäsyklinen varauskäytäntö merkitsee, että myös pankkien luotonanto on luonteeltaan myötäsyklistä ja että luotonuksen suhdannevaihtelut ovat jyrkempiä.

Unionin toimilla, joiden tarkoituksena on puuttua järjestämättömien vastuiden suuriin määriin ja ehkäistä tällaisten vastuiden mahdollista tulevaa kertymistä, on tärkeä merkitys pyrittäessä vähentämään pankkijärjestelmän riskejä ja varmistamaan, että pankit voivat toiminnassaan keskittyä lainanantoon yrityksille ja kansalaisille. Neuvostossa käynnissä olevat keskustelut ovat vahvistaneet sen, että järjestämättömien lainojen käsittelyssä on edistytävä, jotta EU-johtajien asialistan kärjessä oleva pankkiunioni saadaan viimeisteltyä.

Mitä toimenpiteellä on tarkoitus saada aikaan?

Tämä aloite on osa laajempaa toimenpidekokonaisuutta, jolla pyritään ratkaisemaan järjestämättömien lainojen muodostama ongelma EU:ssa. Tällä aloitteella pyritään seuraaviin yleisiin tavoitteisiin: ensimmäisenä yleistavoitteena on vähentää niitä riskejä, joita järjestämättömien vastuiden suurista määristä aiheutuu rahoitusvakaudelle; tähän pyritään ehkäisemällä riittämättömiin varauksin katettujen järjestämättömien vastuiden tulevia kertymiä tai tällaisten vastuiden liiallista kasvua EU:n pankkijärjestelmässä; toisena tavoitteena on varmistaa, että EU:n pankeilla on riittävästi varoja järjestämättömistä vastuista aiheutuvien tappioiden kattamiseen, jotta ne voivat suojata kannattavuuttaan ja omaa pääomaansa ja hillitä rahoituskustannuksiaan stressikausina. Tämä on erityisen tärkeää EU:ssa, jossa rahoituksenvälittäjinä toimivat edelleen useimmiten pankit. Yhdessä pääomamarkkinaunionia koskevan aloitteen ansiosta saavutettujen entistä syvempien ja vahvempien pääomamarkkinoiden kanssa tällä aloitteella on tarkoitus varmistaa, että EU:n kotitalouksille ja yrityksille on tarjolla vakaata ja luonteeltaan vähemmän myötäsyklistä

¹ Järjestämättömiin vastuisiin kuuluvat järjestämättömät lainat, järjestämättömät vieraan pääoman ehtoiset arvopaperit sekä järjestämättömät taseen ulkopuoliset erät. Suurin osa järjestämättömistä vastuista on järjestämättömiä lainoja, ja viimeksi mainittu termi onkin vakiintunut yleiseen käyttöön poliittisessa keskustelussa. Termeillä ”järjestämättömät vastuut” ja ”järjestämättömät lainat” viitataan tässä asiakirjassa samaan asiaan.

rahoitusta. Näin tuetaan samalla investointeja, kasvua ja työllisyyttä.

Toimien tasolla näihin tavoitteisiin pyritään vähentämällä sellaisia pankeille tarjolla olevia mahdollisuuksia ja kannustimia, jotka saavat ne turvautumaan ”odota ja katso” -strategiaan tai tappioiden peittelyyn ja lykkäämiseen (ns. ”extend and pretend”). Pankit käyttävät näitä strategioita lykätäkseen järjestämättömiä lainoja koskevien varausten kirjaamista. Käytännössä tavoitteet on tarkoitus saavuttaa ottamalla käyttöön lakisääteinen vakavaraisuutta turvaava varautumisjärjestely, joka muodostuu seuraavista osatekijöistä: i) vaatimus, jonka mukaan pankkien on katettava tiettyyn yhteiseen vähimmäistasoon asti uusiin lainoihin liittyvät aiheutuneet ja odotetut tappiot, kun kyseisistä lainoista tulee järjestämättömiä lainoja (tappioiden kattamista koskeva vähimmäisvaatimus), ja ii) jos tappioiden kattamista koskeva vähimmäisvaatimus ei täyty, ydinpääoman (CET1) eristä tehtävä vähennys, joka vastaa tosiasiallisen kattavuuden ja vähimmäiskattavuuden välistä erotusta. Tappioiden kattamista koskevaa vähimmäisvaatimusta on tarkoitus soveltaa täysimääräisenä vasta tietyn ajanjakson päätyttyä. Tämän ajanjakson pituus vaihtelee sen mukaan, onko kyseessä oleva laina vakuudellinen vai vakuudeton.

Mitä lisäarvoa saadaan toimenpiteen toteuttamisesta EU:n tasolla?

EU:n nykyinen vakavaraisuuskehys ei sisällä yhteisiä vähimmäisvaatimuksia järjestämättömien lainojen aiheutuneiden/odotettujen tappioiden käsittelystä. EU:ssa olevien laitosten valvonnasta vastaavilla valvojilla on valtuudet vaikuttaa pankin tappiovarauspolitiikkaan ja vaatia tapauskohtaisesti erityisiä mukautuksia omien varojen laskentaan (ns. vakavaraisuuskehysten pilari 2), mutta käytössä ei ole yhdenmukaistettua käsittelyä koskevia (vähimmäis)vaatimuksia, joiden noudattamista voitaisiin edellyttää kaikilta jäsenvaltioilta ja pankeilta.

Koska järjestämättömiä lainoja koskevien varausten tekemisestä ei ole olemassa yhteisiä vakavaraisuussääntöjä, tällaisiin lainoihin liittyvien tappioiden kattamiseen tosiasiallisesti varatut määrät vaihtelevat eri oikeudenkäyttöalueilla sijaitsevilla pankeilla, vaikka näihin lainoihin liittyvä riski olisi niillä yhtä suuri. Tämä saattaa heikentää vakavaraisuussuhteiden vertailukelpoisuutta maiden välillä ja vähentää niiden luotettavuutta. Pankeille, joilla on sama riskiprofiili ja jotka käyttävät samaa valuuttaa (euroalueen pankit), tarjotaan eri rahoitusehtoja sen mukaan, missä ne sijaitsevat. Lisäksi lainanottajille, esimerkiksi kahdelle yritykselle, joilla on täsmälleen sama riskiprofiili ja jotka käyttävät samaa valuuttaa, tarjotaan eri lainaehtoja sen mukaan, mihin ne ovat sijoittautuneet. Tämä lisää finanssialan pirstoutumista, mikä puolestaan estää taloudellisten riskien hajauttamista ja jakoa maiden välillä ja näin heikentää yhtä merkittävintä talous- ja rahaliitosta saatavaa etua.

EU:n tasolla annettavalla sääntelyllä voitaisiin kaikkialla EU:ssa automaattisesti estää riittämättömien tappiovarauksin katettujen järjestämättömien lainojen tulevat kertymät ja näin lisätä pankkien taloudellista vakautta ja lainanantokykyä. Sillä tuettaisiin rahapolitiikan välittymismekanismin hyvää toimivuutta ja rahoitusmarkkinoiden kestävämpää yhdentymisprosessia EU:ssa. Lisäksi sillä edistettäisiin pankkiunionin valmiiksi saattamista asettamalla kaikki pankit samaan asemaan, poistamalla pankkikäytännöissä olevia perusteettomia eroja, parantamalla vertailukelpoisuutta, edistämällä markkinakuria sekä lisäämällä markkinoiden luottamusta. EU:n tason toimilla vähennettäisiin myös mahdollisia heijastusvaikutuksia unionissa. Rahoitusjärjestelmät ovat EU:ssa (ja erityisesti euroalueella) tiiviisti sidoksissa toisiinsa. Tämä aiheuttaa merkittävän heijastusvaikutusten vaaran, joka tuo mukanaan vakausriskejä. Näihin riskeihin voidaan parhaiten puuttua EU:n tasolla.

B. Ratkaisut

Mitä lainsäädännöllisiä ja muita toimenpidevaihtoehtoja on harkittu? Onko jokin vaihtoehto arvioitu parhaaksi? Miksi?

Vaikutustenarvioinnissa tarkasteltiin seuraavia toimenpidevaihtoehtoja (perusskenaarion lisäksi, jossa ei toteuteta EU:n toimia):

- **Vaihtoehto 1** – Sekä vakuudettomiin että vakuudellisiin järjestämättömiin lainoihin sovelletaan täysimääräisiä tappionkattamisvaatimuksia erikseen määriteltujen ajanjaksojen päätyttyä. Mitään kattamisvaatimuksia ei sovelleta ennen näitä erikseen määriteltyjä ajankohtia.
- **Vaihtoehto 2** – Tappioiden kattamiseen sovelletaan asteittain (lineaarisesti tai progressiivisesti) kasvavia kattamisvaatimuksia sen jälkeen kun vastuu on luokiteltu järjestämättömäksi siten, että sekä vakuudettomiin että vakuudellisiin järjestämättömiin vastuisiin sovelletaan täysimääräisiä tappionkattamisvaatimuksia tiettyjen erikseen määriteltujen ajanjaksojen päätyttyä.
- **Vaihtoehto 3** – Vakuudellisiin järjestämättömiin lainoihin sovelletaan lainapääoman leikkaamista vakuuden lajin mukaan (ja vakuudettomat lainat käsitellään vaihtoehtojen 1 ja 2 mukaisesti).

Vaikutusten arvioinnin ja tarkastelun perusteella parhaaksi katsottiin vaihtoehto 2 (täysimääräiseen kattamiseen johtavat progressiiviset kattamisvaatimukset), koska sillä saavutetaan toimintapoliittiset tavoitteet ja paras kustannus-hyötysuhde. Sen avulla saavutetaan asianmukainen tasapaino, jonka ansiosta voidaan

tarjota riittävästi aikaa mahdollista takaisinperintää varten ja välttää äkilliset tavanomaista jyrkemmät vaikutukset määräajan päätyttyä.
Mitkä toimijat kannattavat mitäkin vaihtoehtoa? Suurin osa sidosryhmistä vastusti vaihtoehtoa 1, koska se edellyttää, että järjestämättömiin lainoihin liittyvät tappiot katetaan täysimääräisesti vasta määrättyjen ajanjaksojen päätyttyä. Tämä saattaa johtaa merkittäviin tavanomaista jyrkempiin vaikutuksiin niissä pankeissa, jotka joutuvat tekemään vähennyksen omista varoistaan. Eräät pankit ja suurin osa julkisen sektorin sidosryhmistä kannattivat vaihtoehtoa 2 (asteittain kasvava kattamisvaatimus). Pankit pitivät progressiivista lähestymistapaa lineaarista parempana, koska ne katsoivat, että jälkimmäinen olisi suhteettoman varovainen määritellyn jakson alkuvuosina, jolloin lainan takaisinperinnän tai vakuuden realisoinnin mahdollisuus on suurempi kuin jakson lopulla. Suurin osa yksityisen ja julkisen sektorin sidosryhmistä piti vaihtoehtoa 3 (lainapääoman leikkaamiseen perustuva lähestymistapa) liian monimutkaisena. Suurin osa niistä katsoi, ettei vaihtoehdosta saada lisäarvoa, sillä sen monimutkaisuudesta ja siihen liittyvistä ylimääräisistä täytäntöönpanokustannuksista aiheutuvat rasitteet olisivat suuremmat kuin ne vähäiset hyödyt, joita pankit saisivat parantuneen riskiherkkyyden muodossa.
C. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon vaikutukset
Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon hyödyt (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen hyödyt)? Vaihtoehto 2 (asteittain kasvava kattamisvaatimus) edellyttäisi pankeilta, että nämä aloittavat järjestämättömiin lainoihinsa liittyvien tappioiden kattamisen aikaisessa vaiheessa. Tämä vähentäisi merkittävästi niille tarjolla olevia mahdollisuuksia ja kannustimia käyttää "odota ja katso" -strategiaa tai tappioiden peittelyyn ja lykkäämiseen (ns. "extend and pretend") perustuvaa strategiaa. Tämä tavoite saavutettaisiin nopeasti, koska kattamisvaatimus tulisi automaattisesti sovellettavaksi heti kun vastuusta tulee järjestämätön. Pankeilla ei olisi mahdollisuutta odottaa määritellyn jakson loppuun ennen kuin ne kasvattavat varauksiaan. Tämän vaihtoehdon suurimpana hyötynä on sen vuoksi se, että sillä vältetään liian äkilliset ja mahdollisesti haitalliset vaikutukset määritellyn jakson lopussa. Vaihtoehto 2 olisi niin ikään yhdenmukainen EU:n muiden toimintapolitiikkojen kanssa. Valvojien käsiteltäväksi tulisi vaihtoehtoon 1 verrattuna vähemmän sellaisia tapauksia, joissa niiden on edellytettävä tai jatkettava pilarin 2 mukaisia toimenpiteitä määritellyn jakson alkuvuosina. Tällä autettaisiin varmistamaan, että resurssit käytetään tehokkaasti, ja tuettaisiin järjestämättömien vastuiden käsittelyn yhdenmukaistamista EU:n tasolla. Progressiivisen lähestymistavan valinnalla varmistettaisiin lisäksi, että varautumisjärjestely vastaa rakenteeltaan toista komission suunnittelemaa aloitetta, joka koskee tuomioistuinten ulkopuolista nopeutettua vakuuksien täytäntöönpanoa. Progressiivisessa mallissa tappioista katetaan pienempi osuus jakson ensimmäisinä vuosina, jolloin vakuuden realisointi on todennäköisempää kuin jakson lopussa.
Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon kustannukset (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen kustannukset)? Vaihtoehdosta 2 aiheutuisi enemmän kustannuksia kuin perusskenaariosta sekä pääomavaatimusten että täytäntöönpanon tasolla sellaisille pankeille, joihin ei tällä hetkellä sovelleta mitään sellaisia pilarin 2 toimenpiteitä, jotka edellyttävät järjestämättömiin lainoihin liittyvien varausten kasvattamista. Vaihtoehdosta aiheutuisi lisäkustannuksia myös sellaisille pankeille, joihin sovelletaan pilarin 2 toimenpiteitä, jos tällaisilla toimenpiteillä ei pystytä täysin ratkaisemaan riittämättömin varauksin katettujen järjestämättömien lainojen muodostamaa ongelmaa. Vaihtoehdon 2 kustannukset olisivat mahdollisesti vaihtoehtojen 1 ja 3 kustannuksia suuremmat lyhyellä aikavälillä, koska mahdollista vähennystä sovellettaisiin heti ensimmäisenä vuonna sen jälkeen, kun laina on luokiteltu järjestämättömäksi. Vaihtoehdolla 2 saavutettaisiin myös pienempi riskiherkkyys kuin vaihtoehdolla 3. Progressiivisen lähestymistavan valinnalla voitaisiin kuitenkin auttaa lieventämään näitä vaikutuksia, koska katettava määrä olisi pienempi määritellyn jakson alkuvuosina, jolloin pankeilla olisi tilaisuus periä lainasaamiset takaisin tai realisoida vakuudet.
Mitkä ovat vaikutukset yrityksiin, mukaan lukien pk- ja mikroyritykset? Tappioiden kattamista koskevien vähimmäisvaatimusten soveltamisella vähennettäisiin pankeille tarjolla olevia mahdollisuuksia ja kannustimia "odota ja katso" -lähestymistavan soveltamiseen. Valitulla vaihtoehdolla vahvistetaan pankkien taseita, koska järjestämättömiin vastuisiin puututtaisiin sen ansiosta nykyistä

aikaisemmin ja tehokkaammin. Sillä tuettaisiin näin vakaampaa luotontarjontaa sekä tarjolla olevien luottojen volyymin että niiden hinnan osalta. Järjestelyllä aikaan saatavat myönteiset vaikutukset kohdistuvat etenkin pk-yrityksiin, koska ne ovat enemmän riippuvaisia pankkien luotonannosta kuin suuret yritykset, joilla on paremmat mahdollisuudet hankkia luottoa rahoitusmarkkinoilta.
Kohdistuuko jäsenvaltioiden budjettiin ja julkishallintoon merkittäviä vaikutuksia?
Jäsenvaltioiden budjettiin ja julkishallintoon ei uskota kohdistuvan merkittäviä vaikutuksia. Pilarin 1 toimenpiteen käyttöönoton pitäisi vähentää tarvetta toteuttaa pilarin 2 toimenpiteitä (joiden tarve arvioidaan tapauskohtaisesti). Henkilö- ja rahoitusresurssit voitaisiin tämän vuoksi kohdentaa nykyistä paremmin, mikä lisäisi tehokkuutta.
Onko toimenpiteellä muita merkittäviä vaikutuksia?
Lyhyellä aikavälillä seurauksena on, että sellaisilla pankeilla, jotka eivät saavuta tappioiden kattamiseen sovellettavaa vähimmäistasoa (ja joiden olisi tämän vuoksi tehtävä omista varoistaan asteittainen vähennys), omien varojen määrä supistuu perusskenaarioon verrattuna. Kaikkien pankkien tilannetta arvioitaisiin kuitenkin tällöin aina samoin perustein, mikä lisää pankkien välistä vertailukelpoisuutta ja edistää tasapuolisia toimintaedellytyksiä kaikkialla sisämarkkinoilla. Koska kattamisvaatimukset kasvavat progressiivisesti, vältetään mahdolliset tavanomaista jyrkemmät vaikutukset, joita tappioiden kirjaamisen lykkääminen aiheuttaa ja jotka voivat merkittävästi heikentää pankkien pääomapohjaa. Vakavaraisuutta turvaavalla varautumisjärjestelyllä ei itse asiassa kasvatettaisi järjestämättömiin vastuisiin liittyviä pääomavaatimuksia vaan ainoastaan muutettaisiin sitä, miten nämä pääomavaatimukset jakautuvat ajassa (eli järjestelyllä ei kasvateta pääoman kokonaistarvetta). Pankkeihin kohdistuvat vaikutukset olisivat pitkällä aikavälillä myönteisiä. Koska järjestelyllä estetään riittämättömien varauksien katettujen järjestämättömien vastuiden kestävätkö kertymät, sillä autetaan vähentämään pankkien rahoitus- ja hallintomenoja sekä suojaamaan niiden kannattavuutta ja lisätään näin pankkien häiriönsietokykyä stressikausina ja talouskriiseissä. Vakavaraisuutta turvaavalla varautumisjärjestelyllä ei itse asiassa kasvatettaisi järjestämättömiin vastuisiin liittyviä pääomavaatimuksia vaan ainoastaan varmistettaisiin, että nämä pääomavaatimukset jakautuvat ajassa nykyistä tasaisemmin (eli järjestelyllä ei kasvateta pääoman kokonaistarvetta).
D. Seuranta
Milloin asiaa tarkastellaan uudelleen?
Komissio arvioi tilannetta 6–8 vuoden jälkeen (sen mukaan, miten pitkän ajan kuluttua lopullisessa asetuksessa vaaditaan järjestämättömien vastuiden täysimääräistä kattamista) tässä ehdotetun asetuksen soveltamisen aloittamisesta. Pyrkimyksenä on arvioida muun muassa sitä, miten vaikuttava ja tehokas toimenpide on ollut tässä vaikutustenarvioinnissa esitettyjen tavoitteiden saavuttamisen kannalta ja tarvitaanko uusia toimenpiteitä tai muutoksia.