



Bryssel 30.4.2019  
COM(2019) 213 final

**KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE**

**direktiivin 2014/59/EU (pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivi) ja asetuksen N:o  
(EU) 806/2014 (yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskeva asetusta) soveltamisesta ja  
uudelleentarkastelusta**

## I. JOHDANTO

Rahoituspalveluja koskeva unionin sääntelykehys on kehittynyt huomattavasti rahoituskriisin jälkeen. On hyväksytty useita säädöksiä, joiden myötä on otettu käyttöön aiemmin sääntelemättömiä osa-alueita koskevia sääntöjä ja tarkistettu aiempaa lainsäädäntöä. Päätaavoitteena oli puuttua rahoituskriisin aikana ilmenneisiin huolenaiheisiin ja heikkouksiin ja pienentää (systeemisten) kriisien uudelleen ilmaantumisen riskiä.

Tässä yhteydessä vuonna 2014 otettiin käyttöön myös pankkikriiseihin<sup>1</sup> sovellettava, vähimmäisvaatimukset sisältävä EU:n yhtenäistetty säädöskehys, joka koostuu pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivistä<sup>2</sup>. Yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskeva asetus täydentää tätä yhdenmukaistettua säädöskehystä<sup>3</sup>. Nämä lainsäädäntöjärjestyksessä hyväksyttävät säädökset sisältävät tehokkaita välineitä, joilla voidaan toteuttaa ”lähellä kaatumista olevia tai todennäköisesti kaatuvia” pankkeja koskevia kriisinratkaisutoimia. Jokaisen jäsenvaltion piti saattaa elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivi kansallisen lainsäädäntönsä osaksi, kun taas yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskeva asetus on suoraan sovellettava asetus, jolla keskitetään tietyt kriisinratkaisutoimet ja päätökset pankkiunionille. Yhdessä nämä säädökset muodostavat EU:n kriisinratkaisukehysten.

Elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivissä ja yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevassa asetuksessa vahvistettiin periaate, että kriisinratkaisuviranomainen voi päättää, kun pankki on lähellä kaatumista tai todennäköisesti kaatuu, että on yleisen edun mukaista viedä laitos kriisinratkaisuun sen sijaan, että aloitettaisiin kansallisen lainsäädännön mukainen maksukyvyttömyysmenettely. Tämänkaltaisesta yleisestä edusta voi olla kyse esimerkiksi silloin, kun pankki tarjoaa sellaisia talouden kannalta kriittisiä toimintoja, joita ei voida keskeyttää ilman, että se vaikuttaisi rahoitusvakautteen kielteisesti. Jos kriisinratkaisu ei ole yleisen edun mukaista, pankki on likvidoitava kansallisen lainsäädännön maksukyvyttömyyssääntöjen mukaisesti.

Yleissääntö on se, että pankin on katsottava olevan lähellä kaatumista tai todennäköisesti kaatuvan, kun se tarvitsee poikkeuksellista julkista rahoitustukea elinkelpoisuuden, likviditeetin tai vakavaraisuuden säilyttämiseksi. Vain tietyissä poikkeustapauksissa pankki voi saada julkista tukea ilman, että tämän vaatimuksen olisi täytyttävä. Tällaisia poikkeustapauksia ovat ennakkollinen pääomapohjan vahvistaminen, valtion takaukset keskuspankkien tarjoamille maksuvalmiusjärjestelyille ja valtion takaukset hiljattain liikkeeseen lasketuille veloille<sup>4</sup>.

Tällä kehyksellä varmistetaan, että osakkeenomistajat ja velkojat tukevat tappioista selviytymistä tehokkaasti. Lisäksi kehyksellä luodaan kriisinratkaisuvälineitä, joita

<sup>1</sup> Elvytys- ja kriisinratkaisudirektiiviä ja yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevaa asetusta sovelletaan luottolaitoksiin, sijoituspalveluyrityksiin ja muihin rahoituslaitoksiin mainitun direktiivin 1 artiklassa sekä mainitun asetuksen 2 artiklassa säädetyn mukaisesti. Tässä kertomuksessa käytetään lyhyden vuoksi kuitenkin yleiskäsitettä ”pankki”, jolla tarkoitetaan kaikkia näiden säädösten soveltamisalaan kuuluvia laitoksia.

<sup>2</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/59/EU, annettu 15 päivänä toukokuuta 2014, luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten elvytys- ja kriisinratkaisukehyksestä (EUVL L 173, 12.6.2014, s. 190–348).

<sup>3</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 806/2014, annettu 15 päivänä heinäkuuta 2014, yhdenmukaisten sääntöjen ja yhdenmukaisen menettelyn vahvistamisesta luottolaitosten ja tiettyjen sijoituspalveluyritysten kriisinratkaisua varten yhteisen kriisinratkaisumekanismien ja yhteisen kriisinratkaisurahaston puitteissa (EUVL L 225, 30.7.2014, s. 1–90).

<sup>4</sup> Elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin 32 artiklan 4 kohdan d alakohta.

viranomaiset voivat soveltaa kriisinratkaisun kohteena oleviin pankkeihin. Sen mukaan, millaisesta tapauksesta on kyse, viranomaiset voivat päättää myydä liiketoiminnan, perustaa omaisuudenhoitoyhtiön tai erillisen varainhoitoyhtiön ja hyödyntää velkakirjojen arvon alaskirjausta<sup>5</sup>.

Kehyksessä säädetään myös säännöt, jotka koskevat ulkoisen julkisen rahoitustuen antamista kriisinratkaisun kohteena oleville pankeille. Jotta voidaan pienentää sitä riskiä, että pelastustoimia jouduttaisiin rahoittamaan veronmaksajien varoilla, on luotava kansallisia kriisinratkaisun rahoitusjärjestelyjä ja yhteinen kriisinratkaisurahasto, jonka rahoittamiseen osallistuvat kaikki markkinoilla toimivat pankit. Ne ovat kriisinratkaisutoimien kohteena olevien pankkien ulkoisen rahoitustuen lähde.

Lisäksi yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevalla asetuksella on perustettu yhteinen kriisinratkaisuneuvosto (SRB), jonka tehtävänä on suunnitella ja toteuttaa jäsenvaltioihin sijoittautuneiden ja pankkiunioniin kuuluvien pankkien kriisinratkaisutoimet ja hallinnoida yhteistä kriisinratkaisurahastoa<sup>6</sup>.

Elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin 129 artiklassa ja yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 94 artiklassa edellytetään, että komissio tarkastelee kriisinratkaisukehyksen täytäntöönpanoa ja antaa siitä kertomuksen Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Näiden säädösten soveltamista koskevat kertomukset oli määrä antaa kesäkuussa ja joulukuussa 2018. Koska nämä säädökset liittyvät tiiviisti toisiinsa, niiden täytäntöönpanoa on mielekästä tarkastella yhdessä. Jotta tarkastelu voitiin tehdä, oli myös odotettava pankkipaketin (jota kuvataan tarkemmin jäljempänä) hyväksymistä, koska sillä muutettiin joitakin tärkeitä kriisinratkaisukehyksen osia ja varsinkin omia varoja ja hyväksyttäviä velkoja koskevista vähimmäisvaatimuksista (MREL) annettuja sääntöjä.

## II. YLEISKUVAUS KRIISINRATKAISUKEHYKSEN SOVELTAMISEN JA HYVÄKSYMISEN TILANTEESTA

### A. *Elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin kansallisen lainsäädännön osaksi saattamisen tilanne*

Määräaika elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin saattamiselle osaksi jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä oli 31. joulukuuta 2014. Määräaikaan mennessä vain kaksi jäsenvaltiota ilmoitti, että elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivi oli saatettu kokonaan osaksi kansallista lainsäädäntöä. Muita jäsenvaltioita vastaan aloitettiin täytäntöönpanotoimista ilmoittamisen laiminlyöntiä koskevat rikkomusmenettelyt.

Tähän mennessä kaikki jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet, että säädökset on nyt saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä. Komissio on varmistanut, että elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivi on saatettu kokonaisuudessaan osaksi kaikkien jäsenvaltioiden

<sup>5</sup> Elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivissä / yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevassa asetuksessa velkakirjojen arvon alaskirjauksella tarkoitetaan ”menettelyä, jossa kriisinratkaisuviranomainen voi [- -] käyttää alaskirjaus- ja muuntamisvaltuuksia kriisinratkaisun kohteena olevan laitoksen velkoihin”. Ks. elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin 2 artiklan 1 kohdan 57 alakohta ja yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 3 artiklan 1 kohdan 33 alakohta.

<sup>6</sup> Pankkiunionissa kukin kansallinen kriisinratkaisuviranomainen vastaa vakaumusmaksujen keräämisestä asianomaiseen kansalliseen kriisinratkaisurahastoon. Nämä varat siirretään yhteiseen kriisinratkaisurahastoon, jota hallinnoi yhteinen kriisinratkaisuneuvosto.

kansallista lainsäädäntöä, ja päättänyt kyseiset täytäntöönpanotoimista ilmoittamisen laiminlyöntiä koskevat rikkomusmenettelyt.

Tällä hetkellä komissio tarkistaa kansallisten täytäntöönpanotoimien asianmukaisuutta.

### ***B. Kriisinratkaisukehyksen täytäntöönpanon tilanne kriisinratkaisuviranomaisten osalta***

Elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin täytäntöönpano EU:ssa on meneillään. Monet jäsenvaltiot ovat laatineet kriisinratkaisustrategioita sekä omia varoja ja hyväksyttäviä velkoja koskeviin vähimmäisvaatimuksiin liittyviä tavoitteita kaikille pankeille, jotka kuuluvat niiden suoraan toimivaltaan. Tämän ansiosta pankit ovat voineet alkaa poistaa näiden strategioiden toteuttamisen tiellä olevia esteitä ja kartuttaa omia varoja ja hyväksyttäviä velkoja koskeviin vähimmäisvaatimuksiin liittyviä resursseja. Elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin käyttöönoton jälkeen on perustettu muutamia kriisinratkaisukollegioita, joiden tavoitteena on sopia kriisinratkaisusuunnitelmista, purkamismahdollisuuksien arvioinneista sekä omia varoja ja hyväksyttäviä velkoja koskevista vähimmäisvaatimuksista koti- ja isäntäjäsenvaltion vastuullisten viranomaisten tai kriisinratkaisun kohteena olevien pankkiryhmiä välillä EU:ssa<sup>7</sup>.

Pankkiunionissa yhteinen kriisinratkaisuneuvosto on parhaillaan laatimassa sen toimivaltaan kuuluvien pankkien kriisinratkaisusuunnitelmia. Lisäksi yhteinen kriisinratkaisuneuvosto on laatinut ohjeita kriittisistä toiminnoista ja velkakirjojen arvon alaskirjauksen toteuttamisesta, ja se työskentelee edelleen useiden aiheiden, etenkin operatiivisen jatkuvuuden ja johdon tietojärjestelmien, parissa. Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto julkaisi aiemmin kriisinratkaisun suunnittelua koskevan asiakirjan ”Introduction to Resolution Planning”, ja se laatii parhaillaan yksityiskohtaisempaa kriisinratkaisun suunnittelun käsikirjaa, joka julkaistaan ulkoisesti.

Omia varoja ja hyväksyttäviä velkoja koskevien vähimmäisvaatimusten osalta yhteisen kriisinratkaisuneuvoston toimintatapa on kehittynyt: kun vuonna 2016 asetettiin informatiivisia tavoitteita, vuonna 2017 asetettiin sitovat vaatimukset suurimmille ja monitahoisimmille pankeille ja tehtiin pankkikohtaisia mukautuksia, jotka koskivat omia varoja ja hyväksyttäviä velkoja koskevien vähimmäisvaatimusten laatua ja määrää. Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto antoi vuoden 2018 lopussa ohjeet siitä, miten kriisinratkaisuneuvosto soveltaa vuoden 2018 omia varoja ja hyväksyttäviä varoja koskeviin vähimmäisvaatimuksiin liittyviä säännöksiä<sup>8</sup>. Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että pankit ovat siirtymävaiheessa ja, vaikka joillakin pankeilla on yhä omia varoja ja hyväksyttäviä velkoja koskeviin vähimmäisvaatimuksiin liittyviä vajeita, ne saavuttanevat tavoitteensa yhteisen kriisinratkaisuneuvoston asettamassa määräajassa.

<sup>7</sup> Ks. EPV:n kertomus kriisinratkaisukollegioista:

<https://eba.europa.eu/documents/10180/2087449/EBA+Report+on+the+functioning+of+resolution+colleges+-+July+2018.pdf>

<sup>8</sup> Kyseiset asiakirjat ovat osoitteessa [https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/srb\\_2018\\_mrel\\_policy\\_-\\_first\\_wave\\_of\\_resolution\\_plans.pdf](https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/srb_2018_mrel_policy_-_first_wave_of_resolution_plans.pdf) ja [https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/public\\_mrel\\_policy\\_2018\\_-\\_second\\_wave\\_of\\_plans.pdf](https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/public_mrel_policy_2018_-_second_wave_of_plans.pdf)

### ***C. Muutokset pankkipakettiin sisältyviin omia varoja ja hyväksyttäviä velkoja koskeviin vähimmäisvaatimuksiin***

Huhtikuussa 2019 Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto hyväksyivät pankkipaketin, johon sisältyi muutoksia elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin ja yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen tiettyihin säännöksiin sekä vakavaraisuusdirektiiviin ja vakavaraisuusasetukseen<sup>9</sup>. Säädösteksteissä annettujen määräaikojen perusteella uusia sääntöjä aletaan todennäköisesti soveltaa jäsenvaltioissa vuoden 2020 aikana.

Osa paketin säännöksistä liittyy omia varoja ja hyväksyttäviä velkoja koskeviin vähimmäisvaatimuksiin. Paketissa säädetään erityisesti toimenpiteistä, joilla nykyisestä säädöskehystä tehdään finanssimarkkinoiden vakauden valvontaryhmän asettaman, kokonaistappionsietokykyä (TLAC) koskevan kansainvälisen vaatimuksen mukainen. Lisäksi paketti sisältää merkittäviä muutoksia omia varoja ja hyväksyttäviä velkoja koskevien vähimmäisvaatimusten tarkistamiseen, hyväksymiskriteereihin ja vaatimusten kohdentamiseen konsernissa sekä vaatimusten noudattamatta jättämisen seuraamukset. Tekstissä käsitellään myös velkakirjojen arvon alaskirjauksen tunnustamista sopimuksissa, kun velat on laskettu liikkeeseen kolmannen maan lainsäädännön nojalla, sekä kriisinratkaisuviranomaisten valtuuksia lykätä maksuja (moratoriovaltuudet).

### ***D. Esimerkkejä kriisinratkaisukehysten säännösten soveltamisesta***

Tähän mennessä kehysten soveltamisesta lähellä kaatumista oleviin tai todennäköisesti kaatuviin pankkeihin on kertynyt vain vähän kokemusta.

Banco Popular (kesäkuu 2017) on ainoa tapaus, johon on sovellettu kriisinratkaisutoimia kaikkien yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen säännösten voimaantulon jälkeen<sup>10</sup>. Banco Popularin kriisinratkaisusuunnitelmaan sisältyi velkakirjojen arvon alaskirjaus ja omiin varoihin luettaviksi muuntaminen sekä

---

<sup>9</sup> Euroopan parlamentti hyväksyi täysistunnonaan 16. huhtikuuta 2016 säädöstekstit, joista ns. pankkipaketti muodostuu. Äänestettävänä olleet tekstit koostuivat seuraavista: - Euroopan parlamentin lainsäädäntöpäätöslauselma 16. huhtikuuta 2019 ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivin 2014/59/EU muuttamisesta luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten tappionkattamiskyvyn ja pääomapohjan vahvistamiskyvyn osalta sekä direktiivin 98/26/EY, direktiivin 2002/47/EY, direktiivin 2012/30/EU, direktiivin 2011/35/EU, direktiivin 2005/56/EY, direktiivin 2004/25/EY ja direktiivin 2007/36/EY muuttamisesta (COM(2016)0852 – C8-0481/2016 – 2016/0362(COD)) (tavallinen lainsäätämismenettely); - Euroopan parlamentin lainsäädäntöpäätöslauselma 16. huhtikuuta 2019 ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) N:o 806/2014 muuttamisesta luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten tappionkattamiskyvyn ja pääomapohjan vahvistamiskyvyn osalta (COM(2016)0851 – C8-0478/2016 – 2016/0361(COD)) (tavallinen lainsäätämismenettely); - Euroopan parlamentin lainsäädäntöpäätöslauselma 16. huhtikuuta 2019 ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) N:o 575/2013 muuttamisesta vähimmäisomavaraisuusasteen, pysyvän varainhankinnan vaatimuksen, omien varojen ja hyväksyttävien velkojen vaatimusten, vastapuoliriskin, markkinariskin, keskusvastapuoliin liittyvien vastuiden, yhteistä sijoitustoimintaa harjoittaviin yrityksiin liittyvien vastuiden, suurten asiakasriskien ja raportointi- ja julkistamisvaatimusten osalta sekä asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta (COM(2016)0850 – C8-0480/2016 – 2016/0360A(COD)); - Euroopan parlamentin lainsäädäntöpäätöslauselma 16. huhtikuuta 2019 ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivin 2013/36/EU muuttamisesta säännösten soveltamisesta vapautettujen yhteisöjen, rahoitusalan holdingyhtiöiden, rahoitusalan sekaholdingyhtiöiden, palkitsemisen, valvontatoimenpiteiden ja -valtuuksien sekä pääoman ylläpitämistoimenpiteiden osalta (COM(2016)0854 – C8-0474/2016 – 2016/0364(COD)).

<sup>10</sup> Elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivissä asetettu määräaika, jolloin velkakirjojen arvon alaskirjausta koskevia säännöksiä alettiin soveltaa, oli 1. tammikuuta 2016. Muita säännöksiä alettiin soveltaa 1. tammikuuta 2015.

yhteisön myynti liiketoiminnan myynnin yhteydessä. Sopivaksi ostajaksi todettiin Banco Santander. Tässä tapauksessa velkakirjojen arvon alaskirjausta ei sovellettu etuoikeusasemaltaan huonompiin velkoihin eikä tukea yhteisestä kriisinratkaisurahastosta tarvittu<sup>11</sup>.

Ennen Banco Popolaria elvytys- ja kriisinratkaisudirektiiviä sovellettiin marraskuussa 2015, kun Italian viranomaiset asettivat neljä pankkia (Banca delle Marche, Banca Popolare dell'Etruria e del Lazio, Cassa di Risparmio di Ferrara ja Cassa di Risparmio della Provincia di Chieti) kriisinratkaisun kohteiksi. Tämä tapahtui kuitenkin ennen kuin velkakirjojen arvon alaskirjausta koskevia säännöksiä alettiin soveltaa<sup>12</sup>. Näin ollen tässä tapauksessa sovellettiin vain taakan jakamista koskevia valtioneuvoston päätöksiä (joissa edellytetään osakepääoman ja etuoikeusasemaltaan huonomman velan alaskirjausta) muttei elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin mukaista velkakirjojen arvon alaskirjausta<sup>13</sup>.

Lisäksi tiettyjä kriisinratkaisukehyksen säännöksiä on sovellettu hiljattain ongelmatilanteessa olleisiin pankkeihin, mutta näiden laitosten osalta ei kuitenkaan ryhdytty kriisinratkaisutoimiin:

- Tiettyt pankit saivat ennakkollista maksuvalmiustukea<sup>14</sup>. Tätä tukea annettiin kahdelle kreikkalaiselle pankille (National Bank of Greece ja Piraeus Bank) huhtikuussa 2015<sup>15</sup>. Joulukuussa 2016 sitä annettiin Monte dei Paschi di Siena -pankille,<sup>16</sup> ja tammikuussa ja huhtikuussa 2017 kaksi keskikokoista italialaista pankkia, Banca Popolare di Vicenza ja Veneto Banca, myös saivat samantyyppistä tukea.<sup>17</sup>
- National Bank of Greece ja Piraeus Bank saivat ennakkollista tukea pääomapohjan vahvistamiseen marraskuussa 2015<sup>18</sup>. Italian viranomaiset myönsivät samantyyppistä tukea Banca Monte dei Paschi di Sienalle kesäkuussa 2017<sup>19</sup>.
- Kesäkuussa 2017 EKP ilmoitti, että Banca Popolare di Vicenzan ja Veneto Bancan olevan lähellä kaatumista tai todennäköisesti kaatuvan, ja yhteinen kriisinratkaisuneuvosto katsoi, etteivät kriisinratkaisutoimet olleet yleisen edun mukaisia<sup>20</sup>. Kriisinratkaisukehyksessä säädetään, että tässä tilanteessa sovelletaan kansallista maksukyvyttömyyslainsäädäntöä. Niinpä nämä kaksi laitosta asetettiin Italian lainsäädännön mukaiseen hallinnolliseen pakkoselvitystilaan.

<sup>11</sup> Toimet toteutettiin yhteisen kriisinratkaisuneuvoston 7. kesäkuuta 2017 tekemän kriisinratkaisupäätöksen (SRB/EES/2017/08) nojalla. Päätös vahvistettiin komission päätöksellä (EU) 2017/1246, joka annettiin niin ikään 7. kesäkuuta 2017.

<sup>12</sup> Elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin 130 artiklassa edellytetään, että jäsenvaltiot soveltavat tiettyjä säännöksiä, myös niitä, jotka koskevat velkakirjojen arvon alaskirjausta, viimeistään 1 päivästä tammikuuta 2016.

<sup>13</sup> Elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin velkakirjojen arvon alaskirjausta koskevien säännösten mukaan osakkeiden ja hyväksyttävien velkojen arvosta on alaskirjattava tai muunnettava vähintään kahdeksan prosenttia pankin velkojen kokonaismäärästä, ennen kuin pankki voi saada ulkoista rahoitustukea.

<sup>14</sup> Maksuvalmiustuki valtion takauksina keskuspankkien tarjoamille maksuvalmiusjärjestelyille tai hiljattain liikkeeseen lasketuille veloille elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin 32 artiklan 4 kohdan d alakohdan i ja ii luetelmakohdan sekä yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 18 artiklan 4 kohdan d alakohdan i ja ii luetelmakohdan mukaisesti.

<sup>15</sup> Asia SA 41503.

<sup>16</sup> Asia SA. 47081.

<sup>17</sup> Asia SA.47149.

<sup>18</sup> Komissio hyväksyi tuen asioissa SA.43364 ja SA 43365. Ilmauksella ”ennakkollinen pääomapohjan vahvistaminen” tarkoitetaan omien varojen antamista vakavaraiselle laitokselle elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin 32 artiklan 4 kohdan d alakohdan iii luetelmakohdan ja yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 18 artiklan 4 kohdan d alakohdan iii luetelmakohdan mukaisesti.

<sup>19</sup> Komissio hyväksyi tuen asiassa SA 47677.

<sup>20</sup> Asia SA 45664.

- Sen jälkeen kun EKP totesi helmikuussa 2018, että latvialainen pankki ABLV, AS ja sen tytäryritys ABLV Bank Luxembourg S.A. ovat lähellä kaatumista tai todennäköisesti kaatuvat, yhteinen kriisinratkaisuneuvosto päätti, ettei kriisinratkaisutoimia aloiteta, koska se ei olisi ollut yleisen edun mukaista. Sen vuoksi ABLV AS hakeutui vapaaehtoiseen selvitystilaan Latvian lainsäädännön mukaisesti ja ABVL Luxembourg AS pysyi yhä maksuliikenteen keskeytysjärjestelyssä Luxemburgin lainsäädännön nojalla.

Tarvittaessa komissio arvioi jäsenvaltion ilmoittaman toimen rahoitusalaan koskevien valtiontukisääntöjen perusteella, sillä pääomatuen myöntäminen edellyttää, että osakkeenomistajat ja huonommassa etuoikeusasemassa olevat velkojat osallistuvat taakanjakoon, sekä muiden säännösten perusteella, jotka koskevat esimerkiksi rakenneuudistussuunnitelman toimittamista tarvittaessa.

### **III. Tarkemmin arvioidut seikat**

#### ***A. Elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin ja yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen soveltaminen***

##### *Ennakollinen pääomapohjan vahvistaminen*

Ennakollisen pääomapohjan vahvistamisen<sup>21</sup> avulla pankin pääomapohjaa voidaan vahvistaa poikkeuksellisissa olosuhteissa julkisin varoin. Näin voidaan reagoida oikea-aikaisesti sellaisiin vaikeuksiin, joita voi ilmaantua epätodennäköisen talousskenaarioiden yhteydessä (joka on määritetty stressitestiin kuuluvassa epäsuotuisassa skenaariossa) ja jotka voivat vaikuttaa vakavaraisten laitosten rahoitustilanteeseen. Näin voidaan luoda ennakoiva lähestymistapa rahoitusvakautteen ja välttää sen heikentyminen siinä määrin, että pankkia uhkasi vararikko. Sen varmistamiseksi, että ennakollista pääomapohjan vahvistamista käytetään asianmukaisesti ja kriisinratkaisukehityksen toimintalogiikan mukaisesti, elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivissä ja yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevassa asetuksessa säädetään useista ehdoista, joiden on täyttyvä. Ehtojen mukaan pankin on oltava vakavarainen eikä julkisella rahoitustuella saa kattaa tappioita, joita laitokselle on aiheutunut tai joita sille todennäköisesti aiheutuu tulevaisuudessa, ja ennakollisen pääomapohjan vahvistamisen on oltava tarpeen, jotta voidaan puuttua stressitestin tai omaisuuserien laadun tarkastelun perusteella todettuun pääomavajeeseen. Lisäksi toimenpiteen on oltava luonteeltaan väliaikainen ja jäsenvaltion talouden vakavan häiriön seurausten korjaamisen kannalta oikeasuhteinen. Toimenpiteen ehtona on myös unionin valtiontukikehityksen mukainen lopullinen hyväksyntä.

Komissio on todennut, että ehtoja ja menettelyä, jolla ennakollinen pääomapohjan vahvistaminen hyväksytään, voi olla syytä selvittää entisestään, jotta voidaan varmistaa oikea-aikaisuus ja asianomaisten toimijoiden välisen koordinoinnin asianmukaisuus. Kehyksessä ei esimerkiksi täsmennetä, minkä viranomaisen tulisi vahvistaa, että pankki on ”vakavarainen”, ennen kuin sille annetaan tukea ennakolliseen pääomapohjan vahvistamiseen (eikä kehyksessä myöskään määritellä vakavaraisuutta ennakollisen pääomapohjan vahvistamisen kannalta). Siinä ei liioin mainita, minkä viranomaisen tulisi määrittää ne tappiot, joita yhteisölle on aiheutunut tai todennäköisesti aiheutuu lähitulevaisuudessa ja joita ei voida kattaa vahvistamalla pääomapohjaa ennakollisesti.

---

<sup>21</sup> Toimenpide on sallittu vakavan häiriön korjaamiseksi jäsenvaltion taloudessa ja rahoitusvakauden säilyttämiseksi.

Ensimmäisistä tapauksista kertyneiden kokemusten perusteella ja yhteistyössä EKP:n ja yhteisen kriisinratkaisuneuvoston kanssa komissio on kehittänyt menettelyn tietyille osa-alueille parhaita käytäntöjä, joissa käsitellään myös stressitestien roolia ja niiden vaikutusta omaisuuserien laadun tarkastelussa. Komissio jatkaa työtään näiden asioiden parissa.

#### *Varhaisen tilanteeseen puuttumisen toimenpiteet*

Elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin nojalla valvontaviranomaisille annetaan valtuudet puuttua tilanteeseen varhaisessa vaiheessa. Valtuuksilla on määrä ehkäistä laitoksen rahoitustilanteen heikentymisen jatkuminen ja vähentää mahdollisiin kriisinratkaisutoimiin liittyviä riskejä ja niiden vaikutusta siinä määrin kuin mahdollista. Näitä valtuuksia aletaan käyttää tiettyjen käynnistävien tekijöiden<sup>22</sup> perusteella, jolloin toimivaltaiset viranomaiset voivat ryhtyä toimiin. Ne voivat esimerkiksi kehottaa laitoksen johtoa laatimaan toimintasuunnitelman tai muuttamaan laitoksen liiketoimintastrategiaa tai sen oikeudellista ja toiminnallista rakennetta. Tässä yhteydessä toimivaltaiset viranomaiset voivat myös vaihtaa laitoksen johdon<sup>23</sup>.

Tähän mennessä varhaisen tilanteeseen puuttumisen toimenpiteitä on käytetty hyvin vähän, joten niistä voidaan tehdä vain muutamia alustavia päätelmiä. Toimivaltaisille viranomaisille elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin kansallisten täytäntöönpanolakien nojalla annettujen varhaisen puuttumisen valtuuksien ja niiden valvontavaltuuksien, joita ne voivat käyttää vakavaraisuusdirektiivin ja yhteistä valvontamekanismia koskevan asetuksen nojalla, välisen vuorovaikutuksen tarkemmasta analyysistä voisi olla hyötyä<sup>24</sup>. Myös pankkiunionin kannalta saattaisi olla hyödyllistä pohtia elvytys- ja kriisinratkaisudirektiiviin sisältyvien varhaisen puuttumisen valtuuksia koskevien säännösten sisällyttämistä myös yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevaan asetukseen, jotta ei tarvitsisi turvautua erilaisiin kansallisiin täytäntöönpanotoimenpiteisiin.

#### *Yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteinen varautumisjärjestely ja hallitustenvälinen sopimus<sup>25</sup>*

Valtiovarainministerien aiempien poliittisten sopimusten<sup>26</sup> mukaisesti ja kuten on vahvistettu myös joulukuussa 2018 pidetyn euroalueen huippukokouksen tuloksissa<sup>27</sup> yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteinen varautumisjärjestely, joka on hyvin tärkeä

<sup>22</sup> Elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin 27 artiklassa säädetään toimivaltaisen viranomaisen valtuuksista aloittaa varhaisen tilanteeseen puuttumisen toimenpiteet, jos ”laitos rikkoo tai jos se todennäköisesti rikkoo lähitulevaisuudessa muun muassa toimenpiteiden käytön käynnistävien tekijöiden, joihin voi kuulua muun muassa laitoksen omia varoja koskeva vaatimus lisätynä 1,5 prosenttiyksiköllä, perusteella nopeasti huononevaksi arvioidun rahoitustilanteen vuoksi, kuten maksuvalmiustilanteen huononemisen, velkaantuneisuuden lisääntymisen, huonolaatuisten lainojen tai riskien keskittymisen vuoksi, asetuksessa (EU) N:o 575/2013, direktiivissä 2013/36/EU tai direktiivin 2014/65/EU II osastossa tai asetuksen (EU) N:o 600/2014 3–7, 14–17 ja 24, 25 ja 26 artiklassa säädetyt lupaa koskevia vaatimuksia [––]”.

<sup>23</sup> EKP teki hiljattain tällaisen päätöksen Carige-pankista (Cassa di Risparmio di Genova e Liguria). Ks. <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2019/html/ssm.pr190102.en.html>

<sup>24</sup> Etenkin yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 16 artikla.

<sup>25</sup> Sopimus vakausmaksujen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä, 14. toukokuuta 2014, 8457/14: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8457-2014-INIT/fin/pdf>

<sup>26</sup> Euroryhmän ja ECOFIN-ministerien lausuma yhteiseen kriisinratkaisurahastoon kuuluvasta varautumisjärjestelystä, 20. joulukuuta 2013, 18137/13: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-18137-2013-INIT/en/pdf>

<sup>27</sup> Euroalueen huippukokouksen julkilausuma, 14. joulukuuta 2018, ja tiivistelmä yhteistä kriisinratkaisurahastoa koskevasta yhteisestä varautumisjärjestelystä.



yhteisen kriisinratkaisumekanismin uskottavuuden lisäämiseksi pankkiunionissa, kehitetään rahasto-osuuksien yhdistämistä kriisinratkaisurahastossa koskevan siirtymäajan päättymiseen mennessä.

Komissio on toistuvasti todennut, että yhteisen varautumisjärjestelyn käyttöönottoa pitäisi aikaistaa<sup>28</sup>. Joulukuussa 2018 euroalueen huippukokous sopi, että varautumisjärjestelyn käyttöönoton aikaistamisen ehtona on, että riskien vähentämisessä edistytään riittävästi, mitä arvioidaan vuonna 2020.

Pankkiunioniin osallistuvat jäsenvaltiot vaikuttavat olevan pitkälti yksimielisiä siitä, että yhteiseen varautumisjärjestelyyn liittyvien siirtojen takaisinmaksu yhteisestä kriisinratkaisurahastosta rajoittuisi ainoastaan asianomaisiin kansallisiin rahasto-osuuksiin, jos varautumisjärjestelyä olisi tarpeen käyttää ennen siirtymäkauden päättymistä<sup>29</sup>. Tämä vaikuttaa määriin, jotka voidaan maksaa takaisin ja siis lainata yhteisen varautumisjärjestelyn varoista. Jotta varmistetaan, että varautumisjärjestelyä voidaan hyödyntää täysimääräisesti siirtymävaiheen aikana, hallitustenväliseen sopimukseen tehtävät muutamat muutokset on saatava sovittua pian (erityisesti sen vuoksi, että muussa tapauksessa täytäntöönpanon alkuvaiheen hyödyt voivat jäädä pieniksi).

Yksi mahdollisista vaihtoehdoista olisi jälkikäteen suoritettavien ja ennakollisten vakausmaksujen yhdistäminen vuodesta 2021 alkaen. Näin yhteisestä varautumisjärjestelystä tulisi uskottavan kokoinen ja pankkiunionin häiriönsietokyky paranisi.

#### *Likviditeetti kriisinratkaisussa*

Oleellinen osa tehokasta kriisinratkaisua on varmistaa, että kriisinratkaisutoimien kohteena olleen pankin likviditeetti on jatkossa riittävä, jotta se voi täyttää velvoitteensa. Likviditeetti voi olla peräisin markkinoilta tai tavanomaisista keskuspankin järjestelyistä. Jos nämä varat ovat tilapäisesti riittämättömät, voidaan käyttää yhteistä kriisinratkaisurahastoa likviditeetin tarjoamiseksi kriisinratkaisutoimien aikana.

Kun otetaan huomioon, että kriisinratkaisutoimiin liittyvä mahdollisen likviditeetin tarve on kuitenkin varsin suuri, yhteisen kriisinratkaisurahaston varat eivät välttämättä riitä vastaamaan näihin tarpeisiin edes saman tai vastaavan kokoisella varautumisjärjestelyllä täydennettyinä<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> Ks. esimerkiksi komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle, neuvostolle ja Euroopan keskuspankille – Lisätoimet Euroopan talous- ja rahaliiton viimeistelemiseksi: etenemissuunnitelma, 6.12.2017, COM/2017/0821 final, ja komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan keskuspankille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle pankkiunionin valmiiksi saamisesta, 11.10.2017, COM(2017) 592 final.

<sup>29</sup> Hallitustenvälisen sopimuksen 5 artiklan 1 kohdan e alakohta.

<sup>30</sup> Ks. esimerkiksi Euroryhmän raportti EU-johtajille EMUn syventämisestä, 4. joulukuuta 2018, <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2018/12/04/eurogroup-report-to-leaders-on-emu-deepening/>; ”Financing bank resolution: An alternative solution for arranging the liquidity required”, marraskuu 2018, W.P. de Groen, Euroopan parlamentin talous- ja raha-asioiden valiokunnan tilaama perusteellinen analyysi, saatavana osoitteessa: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2018/624423/IPOL\\_IDA\(2018\)624423\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2018/624423/IPOL_IDA(2018)624423_EN.pdf); ”How to provide liquidity to banks after resolution in Europe’s banking union”, marraskuu 2018, M. Demertzis, I. Gonçalves Raposo, P. Hüttl, G. Wolff, Euroopan parlamentin talous- ja raha-asioiden valiokunnan tilaama perusteellinen analyysi, saatavana osoitteessa: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2018/624422/IPOL\\_IDA\(2018\)624422\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2018/624422/IPOL_IDA(2018)624422_EN.pdf)

Yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 73 artiklan mukaisesti yhteinen kriisinratkaisuneuvosto voi tehdä ulkoisia lainasopimuksia, jotta varmistetaan, että kriisinratkaisuun on riittävästi varoja, jos vakausmaksuja ei (vielä) ole käytettävissä tähän tarkoitukseen. Komissio katsoo, että tämän säännöksen perusteella yhteinen kriisinratkaisuneuvosto voi ryhtyä asianmukaisiin toimiin varmistaakseen toimintakykynsä ja sopia myös vähäisen lainamäärän ottamisesta kriisinratkaisumenettelyn ulkopuolella.

Lisäksi pankkiunionin ulkopuolisissa jäsenvaltioissa ja kolmansien maiden lainkäyttöalueilla<sup>31</sup> maksuvalmiustuen antamiseen kriisinratkaisun yhteydessä joko ei sovelleta rajoja tai rajat ovat selvästi pankkiunionissa mahdollisia rajoja korkeampia, ja niitä voidaan usein myös nostaa.

Tämän vuoksi komissio tukee vankasti meneillään olevia pohdintoja, jotka koskevat muita maksuvalmiustuen antamisen lähteitä ja ratkaisuja kriisinratkaisun yhteydessä, ja kehottaa sopimaan niistä ja aloittamaan niiden hyödyntämisen vuoden 2019 aikana. On tärkeää, että käytettävissä on riittävä määrä varoja lyhytaikaisen maksuvalmiustuen antamiseen silloin, kun se on tarpeen.

#### *Muut asiat*

Elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin 129 artiklan mukaan komission on tehtävä arviointi Euroopan pankkiviranomaisen (EPV) yksinkertaistetuista velvoitteista direktiivin 4 artiklan 7 kohdan mukaisesti joulukuussa 2017 antaman kertomuksen päätelmien<sup>32</sup> sekä Euroopan pankkiviranomaisen omia varoja ja hyväksyttäviä velkoja koskevasta vähimmäisvaatimuksesta direktiivin 45 artiklan 19 kohdan mukaisesti joulukuussa 2016 antaman kertomuksen<sup>33</sup> perusteella.

Yksinkertaistettuja velvoitteita koskevassa EPV:n kertomuksessa esitetään yhteenveto niiden elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin säännösten soveltamisesta, joiden nojalla toimivaltaiset ja kriisinratkaisuviranomaiset voivat pyytää yksinkertaistettuja elvytys- ja kriisinratkaisusuunnitelmia niiltä pankeilta, jotka saavat noudattaa yksinkertaistettuja velvoitteita. Se, voidaanko yksinkertaistettuja velvoitteita soveltaa, on määritettävä useiden tekijöiden perusteella, kuten elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin 4 artiklassa ja yksinkertaistettuja velvoitteita koskevassa delegoidussa asetuksessa<sup>34</sup> on kuvattu. Kertomuksessa kuvataan eri käytäntöjä ja lähestymistapoja, joita toimivaltaiset ja kriisinratkaisuviranomaiset käyttävät yksinkertaistettujen velvoitteiden soveltamisessa. Tämän perusteella kertomuksessa suositellaan, että jäljellä olevia epä johdonmukaisuuksia seurataan jatkuvasti.

<sup>31</sup> Ks. esimerkiksi Yhdysvaltojen hallituksella hallittu likvidaatiorahasto (United States Coden 12 osaston 5390 pykälä (Dodd-Frank-lain 210(n) pykälä).

<sup>32</sup> <https://www.eba.europa.eu/documents/10180/1720738/EBA+Report+on+the+Application+of+Simplified+Obligations+and+Waivers+in+Recovery+and+Resolution+Planning.pdf>

<sup>33</sup> <https://eba.europa.eu/documents/10180/1695288/EBA+Final+MREL+Report+%28EBA-Op-2016-21%29.pdf>

<sup>34</sup> Komission delegoitu asetus (EU) 2016/1075, annettu 23 päivänä maaliskuuta 2016, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/59/EU täydentämisestä teknisillä sääntelystandardeilla, joissa määritellään elvytysuunnitelmien, kriisinratkaisusuunnitelmien ja konsernien kriisinratkaisusuunnitelmien sisältö, vähimmäisperusteet, jotka toimivaltaisen viranomaisen on arvioitava elvytysuunnitelmien ja konsernien elvytysuunnitelmien osalta, konsernin rahoitustuen edellytykset, riippumattomia arvioijia koskevat vaatimukset, alaskirjaus- ja muuntamisvaltuuksien tunnustaminen sopimuksissa, ilmoitusvaatimuksiin ja keskeyttämisilmoitukseen liittyvät menettelyt ja sisältö ja kriisinratkaisukollegioiden operatiivinen toiminta, saatavana osoitteessa <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016R1075>

Komissio arvioi kertomuksen ja katsoo, että yksinkertaistetut velvoitteet ovat tärkeä osa kriisinratkaisukehystä, jotta voidaan varmistaa, että elvytys- ja kriisinratkaisusuunnitelmien laatimista koskeva vaatimus on tehokas ja oikeasuhteinen, sekä tarvittaessa pienentää toimivaltaisten ja kriisinratkaisuviranomaisten hallinnollista työmäärää. Komissio voi siis pohtia, onko kehystä tarpeen parantaa tältä osin, kun otetaan huomioon EPV:n yksinkertaistettuja velvoitteita koskevan seurannan tulokset.

Pankkipaketti, jonka lainsäätäjät hyväksyivät 16. huhtikuuta 2019, sisältää useita toimia, joilla muutetaan omia varoja ja hyväksyttäviä velkoja koskevaan vähimmäisvaatimukseen liittyviä järjestelyjä, ja se on siten korvannut vaatimuksen tehdä EPV:n kertomukseen perustuva arviointi.

### ***B. Kriisinratkaisun ja maksukyvyttömyyden välinen vuorovaikutus ja pohdintaa maksukyvyttömyysmenettelyjen yhdenmukaistamisen jatkamisesta***

Kriisinratkaisujärjestelyt ovat eräänlainen muunnos yleisistä maksukyvyttömyysmenettelyistä, joita sovelletaan kansallisten lakien nojalla. Elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin ja yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen yhdenmukaistettuja sääntöjä sovelletaan etenkin silloin, kun pankin katsotaan olevan lähellä kaatumista tai todennäköisesti kaatuvan, jos vaihtoehtoisia yksityisen sektorin toimenpiteitä ei ole ja on yleisen edun mukaista aloittaa kyseistä laitosta koskevat kriisinratkaisutoimet. Jos pankkiin kohdistuvien kriisinratkaisutoimien aloittaminen ei ole yleisen edun mukaista, pankki likvidoidaan sovellettavien kansallisten maksukyvyttömyyttä koskevien sääntöjen mukaisesti.

Tällä hetkellä lähellä kaatumista oleviin pankkeihin sovellettavia kansallisia maksukyvyttömyyttä koskevia lakeja ei ole juurikaan yhdenmukaistettu, ja maksukyvyttömyyttä koskevia sääntöjä sovelletaan eri jäsenvaltioissa eri tavoin. Tähän mennessä elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivillä ja yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevalla asetusta on saatu aikaan vain vähän yhdenmukaistamista. Elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivissä säädetään, että tietyillä suojaamattomilla suojakelpoisilla talletuksilla on kansallisessa maksukyvyttömyysmenettelyssä parempi etuoikeusasema kuin muilla tavallisilla vakuudettomilla veloilla ja että suojatuilla talletuksilla on maksukyvyttömyysmenettelyssä parempi asema kuin suojaamattomilla suojakelpoisilla talletuksilla<sup>35</sup>. Maksukyvyttömyysmenettelyssä sovellettavaa ensisijaisuusjärjestystä on yhdenmukaistettu lisää elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin muuttamisesta vakuudettomien velkainstrumenttien maksukyvyttömyyttä koskevaan ensisijaisuusjärjestykseen sijoittamisen osalta annetulla direktiivillä<sup>36</sup>. Direktiivillä luotiin uusi velkaluokka (takasijainen etuoikeutettu velka), joka sijoittuu maksukyvyttömyysmenettelyn ensisijaisuusjärjestyksessä ennen etuoikeudeltaan huonompia velkoja mutta ylimmän etuoikeusluokan velkojen jälkeen.

Yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen tarkistuslausekkeen mukaan komission on arvioitava, olisiko maksukyvyttömyysmenettelyjen yhdenmukaistamista lähellä kaatumista olevien tai todennäköisesti kaatuvien laitosten osalta jatkettava.

<sup>35</sup> Elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin 108 artikla.

<sup>36</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2017/2399, annettu 12 päivänä joulukuuta 2017, direktiivin 2014/59/EU muuttamisesta vakuudettomien velkainstrumenttien maksukyvyttömyyttä koskevaan ensisijaisuusjärjestykseen sijoittamisen osalta.

Kriisinratkaisuviranomaisten kannalta maksukyvyttömyysmenettelyjen väliset erot pankkiunionissa voivat aiheuttaa haasteita ja monimutkaisuutta etenkin, jos maksukyvyttömyysmenettelyä käytetään vaihtoehtoisena keinona rajatylittäviin pankkeihin kohdistuvien kriisinratkaisutoimien yhteydessä (jotta noudatettaisiin periaatetta, jonka mukaan yksikään velkoja ei saa jäädä kriisinratkaisussa huonompaan asemaan kuin maksukyvyttömyysmenettelyssä<sup>37</sup>). Tarvitaan kuitenkin lisää kokemusta, jotta tiedetään, tuleeko näihin ongelmiin puuttua ja miten ne tulisi ratkaista. Komissio voi kuitenkin jo nyt määrittää lähellä kaatumista olevien pankkien maksukyvyttömyysmenettelyä säätelevistä laeista joitakin seikkoja, joita kannattaa selvittää tarkemmin. Yksi niistä on saamisten ensisijaisuusjärjestystä eri jäsenvaltioiden kansallisessa maksukyvyttömyysmenettelyssä koskeva arviointi myös siltä kannalta, olisiko ensisijaisuusjärjestyksen yhtenäistämistä maksukyvyttömyys- ja kriisinratkaisujärjestelyissä syytä jatkaa<sup>38</sup>. Lisää selvyyttä tarvittaisiin myös niistä kansallisella tasolla käytettävistä menettelyistä, joita noudatetaan lähellä kaatumista olevien tai todennäköisesti kaatuvien pankkien likvidaatiossa tai purkamisessa silloin, kun kriisinratkaisutoimien aloittaminen ei ole yleisen edun mukaista. Elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivissä ja yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevassa asetuksessa ei täsmennetä, miten maksukyvyttömyysmenettelyt olisi toteutettava tällaisten pankkien osalta, koska näitä elementtejä ei ole yhdenmukaistettu vaan niiden määrittäminen on jätetty kansallisen lainsäätäjän tehtäväksi.

Komissio on tilannut tutkimuksen parantaakseen tietämystään näistä asioista<sup>39</sup>. Tutkimuksen tavoitteena on luoda perusta, jonka pohjalta voidaan analysoida eroja kansalliseen lainsäädäntöön pohjautuvissa pankkien maksukyvyttömyysjärjestelyissä ja arvioida näiden järjestelyjen ja kriisinratkaisusääntöjen välistä vuorovaikutusta. Tutkimuksessa on myös yksilöitävä mahdolliset toimintavaihtoehdot yhtenäistämislle sekä hallinnollisten likvidaatiomenettelyjen mahdolliselle käyttöönololle EU:ssa.

### ***C. Yhteisen kriisinratkaisumekanismin ja yhteisen kriisinratkaisuneuvoston toiminta***

Yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen tarkistuslausekkeen mukaan komission on arvioitava useita yhteisen kriisinratkaisumekanismin ja yhteisen kriisinratkaisuneuvoston hallintotapaan ja toimintaan liittyviä seikkoja.

Arviointiin kuuluvat seuraavat osa-alueet:

- yhteisen kriisinratkaisuneuvoston (ja yleensä yhteisen kriisinratkaisumekanismin) ja muiden kriisinratkaisuprosessiin osallistuvien toimijoiden sekä EPV:n, ESMAN (Euroopan arvopaperiviranomaisen) ja EIOPAn (Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomaisen) välisen vuorovaikutuksen arviointi
- sen arviointi, onko yhteisen kriisinratkaisurahaston tavoitetasoa tai vertailukohtaa syytä tarkistaa

<sup>37</sup> Periaate on kuvattu elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin 34 artiklassa, ja sen mukaan osakkeenomistajille ja velkojille ei saa aiheutua kriisinratkaisutoimien yhteydessä suurempia tappioita kuin maksukyvyttömyysmenettelyssä.

<sup>38</sup> Maksukyvyttömyysmenettelyyn liittyvien saamisten ensisijaisuusjärjestyksen yhtenäistämässä on kiinnitettävä riittävästi huomiota veroviranomaisten, sosiaaliturvalaitosten ja työntekijöiden/työnantajien kaltaisiin etuoikeutettuihin velkojiin.

<sup>39</sup> Tutkimus aloitettiin tarjouskilpailun perusteella ja Euroopan parlamentin pankkiunionin kokeiluhankkeelle myöntämän määrärahan turvin. Tarjouspyyntö julkaistiin 7. syyskuuta 2018, ks. <https://ted.europa.eu/TED/notice/udl?uri=TED:NOTICE:389651-2018:TEXT:EN:HTML&ticket=ST-35512292-rGDZ9PTvzUdNJZvojeKKI1EdXBHdQdHshD8PU99JSVKIfmyXIsA4zPHRCzeoTNQsdCLBE7Iu53KzhFMVrszG9zW-jpJZscgsw0KeumEE0mYyCS-1dilRzzzQczGI03GpkcVaEJS1fqVDK0xcTDeIqmAExgb>

- yhteisen kriisintarkkaisuineuvoston sisäisten hallintojärjestelyjen sekä muiden toiminnallisten seikkojen ja erityisesti yhteisen kriisintarkkaisuineuvoston sijoitussalkun arviointi
- kriisintarkkaisuineuvoston oikeudellisen aseman arviointi unionin virastona.

Alustavana huomiona komissio toteaa, että yhteinen kriisintarkkaisuineuvosto sai täydet kriisintarkkaisuvaltuudet vuonna 2016, ja sen sisäisen toiminnan järjestäminen ja täyden henkilöstömäärän saavuttaminen vei aikaa. Sen vuoksi ei ole vielä riittävästi tietoa ja kokemusta perusteellisen arvioinnin tekemiseksi.

Muutamia alustavia huomioita voidaan kuitenkin esittää.

Yhteistä kriisintarkkaisuineuvoston koskevassa asetuksessa on määritetty kriisintarkkaisuineuvoston hyväksymistä koskeva menettely.<sup>40</sup> Se sisältää useita vaiheita ja edellyttää eri toimijoiden, kuten yhteisen kriisintarkkaisuineuvoston, kansallisten kriisintarkkaisuineuvostojen sekä Euroopan keskuspankin ja komission, välistä koordinaatiota. Lisäksi menettely edellyttää, että kriisintarkkaisuineuvoston päätökset on hyväksyttävä ja pantava täytäntöön hyvin nopeasti, jotta rahoitusvakaus säilyy ja jotta vältetään kielteinen vaikutus markkinoihin. Vaikka menettelyssä on tiettyjä haasteita, sillä varmistetaan, että päätökset pankkien kriisintarkkaisuineuvoston tehtävien nopeasti ja kaikkien asianomaisten toimijoiden roolien ja oikeuksien mukaisesti.

Kriisintarkkaisuineuvoston ulkopuolella yhteinen kriisintarkkaisuineuvosto on tehnyt yhteistyötä kansallisten viranomaisten kanssa kehityksessä määritettyjen menettelyjen mukaisesti. Vuoden 2017 kriisintarkkaisuineuvoston suunnittelujaksolla yhteinen kriisintarkkaisuineuvosto asetti omia varoja ja hyväksyttävistä velkoista koskeviin vähimmäisvaatimuksiin liittyvät konsernitason sitovat tavoitteet valtaosalle suurimmista pankkiryhmistä, jotka kuuluvat yhteisen kriisintarkkaisuineuvoston toimivaltaan, ja se aikoo asettaa sitovat tavoitteet kaikille toimivaltaansa kuuluville ryhmille vuoteen 2020 mennessä.

EPV:n osalta komissio julkaisi 27. marraskuuta 2017 kertomuksen EPV:n roolista kriisintarkkaisuineuvoston toiminnassa<sup>41</sup>. Kertomuksessa käsiteltiin joitakin ongelmia, joista EPV on raportoinut komissiolle. Kaikki nämä ongelmat koskevat EPV:n perustamisasetuksen säännöksiä;<sup>42</sup> asetusta muutetaan parhaillaan Euroopan valvontaviranomaisia koskevien säädösten tarkistuksen yhteydessä<sup>43</sup>.

Yhteisestä kriisintarkkaisuineuvoston mekanismista annetussa asetuksessa säädetään yhteisen kriisintarkkaisuineuvoston tavoitetaso ja vertailukohdan tarkistamisesta, että kriisintarkkaisuineuvoston käytettävissä olevat varat ovat kahdeksan vuoden alkuvaiheen päättyessä 1 päivästä tammikuuta 2016 vähintään 1 prosentti kaikissa osallistuvissa jäsenvaltioissa toimiluvan saaneiden luottolaitosten suojattujen talletusten määrästä<sup>44</sup>. Samoin elvytys- ja kriisintarkkaisuineuvoston direktiivissä säädetään, että jäsenvaltioiden rahoitusjärjestelyissä käytettävissä olevat varat ovat viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2024 vähintään 1 prosentti kaikkien niiden alueella toimiluvan saaneiden laitosten

<sup>40</sup> Yhteistä kriisintarkkaisuineuvoston mekanismia koskevan asetuksen 18 artikla.

<sup>41</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52017DC0661>

<sup>42</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1093/2010, annettu 24 päivänä marraskuuta 2010, Euroopan valvontaviranomaisen (Euroopan pankkiviranomainen) perustamisesta.

<sup>43</sup> Komission ehdotus COM(2017) 536 final, 20. syyskuuta 2017.

<sup>44</sup> Yhteistä kriisintarkkaisuineuvoston mekanismia koskevan asetuksen 69 artiklan 1 kohta.

suojattujen talletusten määrästä<sup>45</sup>. Jäsenvaltiot voivat asettaa tätä korkeampiakin tavoitetasoja, ja jotkin jäsenvaltiot ovat toimineet näin saattaessaan elvytys- ja kriisinratkaisudirektiiviä osaksi kansallista lainsäädäntöään.

Vuodesta 2014 alkaen on annettu delegoituja ja täytäntöönpanoasetuksia, joissa säädetään yhteiseen kriisinratkaisurahastoon kerättävistä ennakollisista<sup>46</sup> ja jälkikäteen suoritettavista<sup>47</sup> vakaumaksuista ja kansallisista rahoitusjärjestelyistä. Pankkiunionin osalta yhteinen kriisinratkaisuviranomainen laskee yhteiseen kriisinratkaisurahastoon maksettavat ennakolliset vakaumaksut, joita se alkoi kerätä kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten välityksellä<sup>48</sup>. Pankkiunionin ulkopuolella pankit maksavat nyt kansallisiin rahoitusjärjestelyihin liittyviä vakaumaksuja.

EPV antoi lokakuussa 2016 kertomuksen vertailukohdasta, jota käytetään kriisinratkaisun rahoitusjärjestelyjen tavoitetason asettamisessa<sup>49</sup>. Kertomuksessa suositeltiin vaihtamaan kriisinratkaisun rahoitusjärjestelyjen tavoitetason perustetta suojatuista talletuksista velkojen kokonaismäärään, josta on vähennetty suojatut talletukset, jotta sääntelykehys olisi johdonmukaisempi. Lisäksi kertomuksessa painotettiin sitä, että kriisinratkaisuviranomaisilla ja laitoksilla on oltava varmuus vakaumaksuista kriisinratkaisun rahoitusjärjestelyihin liittyviä varoja kerrytettäessä ja että on syytä välttää tavoitetason vaihtelua tänä aikana.

Tässä vaiheessa yhteistä kriisinratkaisurahastoa kartutetaan yhä, eikä sitä ole käytetty kriisinratkaisutoimiin vielä kertaakaan. Nyt on siis syytä keskittyä tavoitetason saavuttamiseen ja varmistaa, että nykyiset säännökset pannaan täytäntöön kokonaisuudessaan. Varsinaisen tavoitetason tai vertailukohdan ja vakaumaksujen muuttaminen ei vaikuta tarpeelliselta prosessin tässä vaiheessa.

Arviointia voidaan jatkaa vasta sitten, kun kriisinratkaisun rahoittamiseen tarkoitettu mekanismi on kokonaisuudessaan valmis ja kun sitä mahdollisesti on testattu konkreettisissa tapauksissa. Tässä vaiheessa riittää todeta, että yksityisen sektorin parantunutta tappionsietokykyä, joka johtuu etenkin pankkipakettiin kuuluvien omia varoja ja hyväksyttävii velkoja koskevaan vähimmäisvaatimukseen liittyvistä säännöistä, ja yhteisen kriisinratkaisurahaston kasvamista voidaan pitää asianmukaisina keinoina pienentää mahdollisia pankkialaan liittyviä valtiovastuita.

---

<sup>45</sup> Elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin 102 artiklan 1 kohta.

<sup>46</sup> Komission delegoitu asetus (EU) 2015/63, annettu 21 päivänä lokakuuta 2014, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/59/EU täydentämisestä kriisinratkaisun rahoitusjärjestelyihin etukäteen suoritettavien rahoitusosuuksien osalta, ja neuvoston täytäntöönpanoasetus (EU) 2015/81, annettu 19 päivänä joulukuuta 2014, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 806/2014 yhdenmukaisista soveltamisedellytyksistä yhteiseen kriisinratkaisurahastoon suoritettavien ennakollisten vakaumaksujen osalta.

<sup>47</sup> Komission delegoitu asetus (EU) 2016/778, annettu 2 päivänä helmikuuta 2016, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/59/EU täydentämisestä niiden olosuhteiden ja edellytysten määrittämiseksi, joiden täyttyessä ylimääräisen rahoitusosuuden suorittamista jälkikäteen voidaan lykätä kokonaan tai osittain, ja perusteista, joiden mukaisesti määritetään kriittisten toimintojen sisältämä toiminta, palvelut ja toiminnot sekä ydinliiketoiminta-alueisiin sisältyvät liiketoiminta-alueet ja niihin liittyvät palvelut.

<sup>48</sup> <https://srb.europa.eu/en/content/ex-ante-contributions-0>

<sup>49</sup> Elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin 102 artiklan 4 kohdan mukaisesti. Report on the appropriate target level basis for resolution financing arrangements, EBA-OP-2016-18, 28. lokakuuta 2016, saatavana osoitteessa <http://www.eba.europa.eu/documents/10180/1360107/Report+on+the+appropriate+target+level+basis+for+resoluti+on+financing+arrangements+%28EBA-OP-2016-18%29.pdf>

Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston hallintotavasta ja sen oikeudellisen aseman muuttamisesta virastosta EU:n toimielimeksi<sup>50</sup> on todettava, ettei tässä vaiheessa ole riittävästi perusteita ehdottaa muutoksia nykyisiin säännöksiin, kun otetaan huomioon, että kriisinratkaisuneuvosto on perustettu hiljattain ja käytännön kokemusta on kertynyt vasta vähän. Tältä osin komissio tähdentää, että tällainen oikeudellisen aseman muutos edellyttäisi myös Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT-sopimus) muuttamista.

Jos ne jäsenvaltiot, jotka eivät tällä hetkellä osallistu pankkiunioniin, mahdollisesti liittyvät siihen, voi olla tarpeen miettiä, kuinka pankkiunioniin liittyvä jäsenvaltio voi osallistua yhteiseen kriisinratkaisumekanismiin.

#### IV. PÄATELMÄT

Komission edellä arvioimat asiat perustuvat siihen vähäiseen kokemukseen, jota komissiolle on kertynyt kriisinratkaisukehyksen käyttämisestä tähän mennessä.

Kehystä on käytetty vain muutamissa tapauksissa. Näistä tapauksista vain yhdessä oli kyse laitoksen kriisinratkaisusta yhteisestä kriisinratkaisumekanismista annetun asetuksen nojalla. On myös syytä huomata, että useissa näistä tapauksista käsiteltiin rahoituskriisin aikana tai sitä ennen kertyneitä vanhoja ongelmia.

Lisäksi on muistettava, että velkakirjojen arvon alaskirjausta koskevia säännöksiä alettiin soveltaa ja yhteinen kriisinratkaisuneuvosto perustettiin vasta 1. tammikuuta 2016. Muut seikat, kuten isompien ja monitahoisempien laitosten kriisinratkaisun suunnittelu sekä omia varoja ja hyväksyttäviä velkoja koskeviin vähimmäisvaatimuksiin liittyvät säännökset, edellyttävät vaiheittaista täytäntöönpanoa.

Kehyksen tiettyjä keskeisiä osia, myös omia varoja ja hyväksyttäviä velkoja koskeviin vähimmäisvaatimuksiin liittyviä säännöksiä, moratoriovaltuuksia ja kolmannen maan lainsäädännössä säänneltävien velkojen tunnustamista, ollaan parhaillaan muuttamassa, ja kun muutokset on tehty, aletaan soveltaa siirtymäaikoja.

Tämän vuoksi on ennen aikaista suunnitella ja antaa lainsäädäntöehdotuksia tässä vaiheessa.

Komissio kuitenkin jatkaa kriisinratkaisukehyksen soveltamisen seuraamista ja edellä määritettyjen seikkojen arviointia, myös kansallisten maksukyvyttömyysmenettelyjen yhdenmukaistamisesta hiljattain aloitetusta tutkimuksesta saatavien lisätietojen ja kriisinratkaisukehyksen mahdollisesta tulevasta soveltamisesta saatavien kokemusten perusteella.

Komissio aloittaa myös perusteellisen keskustelun tässä kertomuksessa elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin ja yhteisestä kriisinratkaisumekanismista annetun asetuksen osalta määritetyistä aiheista (sekä muista asioista, joita kriisinratkaisukehyksen soveltamisesta voi nousta esiin) Euroopan parlamentin, jäsenvaltioiden ja kaikkien asianomaisten sidosryhmien nimeämien asiantuntijoiden kanssa.

---

<sup>50</sup> Yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen 94 artiklan 1 kohdan a alakohdan i luetelmakohdan mukaan komissio arvioi osana lainsäädännön uudelleentarkastelua, ”onko tarpeen, että tällä asetuksella kriisinratkaisuneuvostolle, neuvostolle ja komissiolle annettuja tehtäviä hoitaa yksinomaan riippumaton unionin toimielin, ja onko siinä tapauksessa tarpeen muuttaa asiaankuulluvia määräyksiä ja säännöksiä, myös primaarilainsäädäntöä”.

Tältä osin komissio ottaa huomioon myös talletussuojaa koskevien toimien kehittymisen sekä euroryhmän perustaman korkean tason työryhmän työn<sup>51</sup> ja talletussuojadirektiivin<sup>52</sup> tarkistuksen.

---

<sup>51</sup> Euroryhmän raportti EU-johtajille EMUn syventämisestä, 4. joulukuuta 2018.

<sup>52</sup> Direktiivi 2014/49/EY.