

Bryssel 12.3.2018
SWD(2018) 51 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

**ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi katettujen
joukkolainojen liikkeeseenlaskusta ja katettujen joukkolainojen julkisesta valvonnasta
sekä direktiivin 2009/65/EY ja direktiivin 2014/59/EU muuttamisesta**

**ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) N:o
575/2013 muuttamisesta katettujen joukkolainojen osalta**

{COM(2018) 94 final} - {COM(2018) 93 final} - {SWD(2018) 50 final}

Vaikutustenarvioinnin tiivistelmä	
Vaikutustenarviointi: ehdotus katettuja joukkolainoja koskevaksi integroiduksi kehykseksi	
A. Toimenpiteen tarve	
Miksi toimenpide toteutetaan? Mihin ongelmaan puututaan?	
Investoinnit ja työpaikkojen luominen ovat EU:n keskeisiä tavoitteita. Pääomamarkkinaunionin yhteydessä EU on käynnistänyt useita aloitteita, joiden tarkoituksena on saada käyttöön Euroopan kasvua tukevaa rahoitusta ja piristää markkinarahoituksen tarjontaa. Katetut joukkolainat ovat pankeille tärkeä edullisen ja pitkäaikaisen rahoituksen lähde. Ne helpottavat kiinnitysluottojen ja julkisen sektorin lainojen rahoittamista, mikä kaiken kaikkiaan tukee luotonantoa. Katettujen joukkolainojen markkinat ovat kuitenkin kehittyneet eri tahtiin sisämarkkinoilla. Ne ovat erittäin laajat toisissa jäsenvaltioissa, kun taas toisissa ne ovat suppeat. Katetut joukkolainat kuuluvat pienempien riskiensä vuoksi edullisemman vakavaraisuuskohtelun piiriin, mutta katetun joukkolainan käsite on määritelty EU:n lainsäädännössä vain osittain.	
Mitä toimenpiteellä on tarkoitus saada aikaan?	
Aloitteen tavoitteena on ensinnäkin parantaa rahoitusalan toimijoiden kykyä sijoittaa talouselämään helpottamalla katettujen joukkolainojen käyttöä luottolaitosten keskuudessa. Aloitteen avulla pyritään tukemaan katettujen joukkolainojen markkinoiden kehittymistä jäsenvaltioissa, joista sellaiset nykyisin puuttuvat tai joita leimaa markkinoiden kehittymättömyys. Tarkoituksena on helpottaa reaalityalouden rahoittamista pääomamarkkinaunionin tavoitteiden mukaisesti. Lisäksi tavoitteena on monipuolistaa sijoittajapohjaa (nykyään katettuja joukkolainoja ostavat lähinnä pankit), edistää investointeja EU:ssa ja houkutella uusia sijoittajia EU:n ulkopuolisista maista. Toiseksi aloitteessa puututaan vakavaraisuuskysymyksiin, jotka johtuvat siitä, että katetun joukkolainan keskeisiä tekijöitä ei ole toistaiseksi määritelty riittävän perusteellisesti EU:n lainsäädännössä. Kun näitä tekijöitä yhdenmukaistetaan enemmän, voidaan varmistaa, että useissa EU:n säädöksissä vahvistettu etuuskohtelu myönnetään katetuille joukkolainoille, joilla on tietty vähimmäismäärä yhteisiä keskeisiä ominaisuuksia. Tämä takaa moitteettoman vakavaraisuuskäsittelyn ja korkeatasoisen sijoittajansuojan. Aloitteeseen sisältyy myös kohdennettuja muutoksia vaatimuksiin, joiden täyttyessä katettuihin joukkolainoihin sijoittaville luottolaitoksille myönnetään vakavaraisuusasetuksen mukainen etuoikeutettu pääomakohtelu.	
Mitä lisäarvoa saadaan toimenpiteen toteuttamisesta EU:n tasolla?	
Pääomamarkkinaunionin potentiaalinal kannalta on tehokkainta ratkaista EU:n tasolla kysymykset, jotka koskevat kansallisten sääntelykehysten välisiä merkittäviä eroavuuksia, markkinoilla ja jäsenvaltioiden sääntelyn saralla esiintyviä poikkeavia käytäntöjä, sisämarkkinoiden hajanaisuutta ja yhdenmukaisuuden puutetta, joka estää rajat ylittäviä investointeja. Vakavaraisuuskysymykset puolestaan johtuvat siitä, että EU:n lainsäädännössä ei määritetä tyhjentävästi, mitä katettu joukkolaina tarkoittaa. Katetun joukkolainan tarkempaa määrittelemistä EU:n tasolla tarvitaan sen varmistamiseksi, että tämänhetkisen EU-lainsäädännön nojalla myönnetty nykyinen etuuskohtelu on vakavaraisuusnäkökohtien kannalta järkevä. EU:n toimenpide ei saa vaikuttaa hyvin toimiviin nykymarkkinoihin haitallisesti, ja siinä olisi rajoitettava vain ehdottoman välttämättömään, jotta voidaan laatia yhteinen määritelmä katetun joukkolainan keskeisistä ominaisuuksista.	

B. Ratkaisut	
Mitä lainsäädännöllisiä ja muita toimenpidevaihtoehtoja on harkittu? Onko jokin vaihtoehto arvioitu parhaaksi? Miksi?	
Komissio on tarkastellut useita toimintavaihtoehtoja, joilla edellä mainitut tavoitteet saavutetaan eri määrin. Perusskenaariossa säilytetään nykytilanne (eli ei toimenpiteitä). Muut vaihtoehdot eroavat yhdenmukaistamisasteeltaan niin, että toisena ääripäänä on vaihtoehto, johon ei sisälly sääntelyä, ja	

toisena täysi yhdenmukaistaminen. Tässä tarkempi erittely:

- perusskenaario: ei mitään;
- vaihtoehto 1: vaihtoehto, johon ei sisälly sääntelyä;
- vaihtoehto 2: vähimmäistason yhdenmukaistaminen kansallisten järjestelmien pohjalta;
- vaihtoehto 3: täysi yhdenmukaistaminen, jossa korvataan kansalliset järjestelmät; tai
- vaihtoehto 4: 29. järjestelmä kansallisten järjestelmien rinnalle.

Parhaaksi vaihtoehdoksi katsottiin vähimmäistason yhdenmukaistaminen kansallisten järjestelmien pohjalta. Vaihtoehdossa 2 pystytään saavuttamaan useimmat aloitteen tavoitteet kohtuullisin kustannuksin. Se on myös tarpeeksi joustava, jotta jäsenvaltioiden erityistekijät voidaan ottaa asianmukaisesti huomioon tinkimättä yhdenmukaisuudesta, jota EU:n laajuinen johdonmukainen toiminta edellyttää. Se on tavoitteiden saavuttamisen kannalta todennäköisesti kaikkein toimivin. Toisaalta se on myös tehokas toimintamalli, jonka avulla voidaan minimoida häiriöt ja siirtymäkustannukset. Muihin vaihtoehtoihin verrattuna se on sääntelyn kannalta varsin haasteellinen, joskin se on saanut eniten kannatusta sidosryhmiltä.

Mitkä toimijat kannattavat mitäkin vaihtoehtoa?

Sidosryhmät kannattavat eniten vaihtoehtoa 2. Kannattajiin kuuluvat institutionaaliset sijoittajat, valvontaviranomaiset, jäsenvaltiot ja katettujen joukkolainojen toimialan edustajat. Euroopan pankkiviranomainen (vuoden 2016 raportti), Euroopan keskuspankki, Euroopan parlamentti (heinäkuun 2017 mietintö), kansalliset valvontaviranomaiset sekä EU-tason valvontaviranomaiset puolsivat aloitteita, jotka ovat luonteeltaan ja sisällöltään varsin samanlaiset. Tätä vaihtoehtoa kannattavat useimmat jäsenvaltiot, myös jäsenvaltiot, joissa on suurimmat markkinat. Toimialaa edustava Euroopan katettuja joukkolainoja käsittelevä neuvosto (European Covered Bond Council) on myös tämän vaihtoehdon kannalla.

C. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon vaikutukset

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon hyödyt?

Tämän vaihtoehdon toteuttaminen vauhdittaa katettujen joukkolainojen markkinoiden kehittymistä maissa, joista sellaiset puuttuvat tai joita leimaa markkinoiden kehittymättömyys. Liikkeeseenlaskut lisääntyvät 50–75 prosenttia vertailuvuodesta, joka on 342 miljardia euroa. Se myös pienentää liikkeeseenlaskijoiden rahoituskustannuksia. Rahoituskustannuksia koskevat kokonaissäästöt ovat 50–75 prosenttia vertailuvuodesta, joka on 2,2–2,7 miljardia euroa vuodessa. Parhaaksi arvioitu vaihtoehto monipuolistaa sijoittajapohjaa (60 prosenttia sijoittajista muita kuin pankkeja), helpottaa sijoitusten tekoa yli rajojen ja houkuttelee sijoittajia EU:n ulkopuolisista maista (16,5 prosenttia sijoituksista EU:n ulkopuolisista maista). Reaalitalouden lainakustannuksissa saavutettavat säästöt ovat 50–75 prosenttia vertailuvuodesta, joka on 1,5–1,9 miljardia euroa vuodessa. Vaihtoehdossa otetaan huomioon vakavaraisuuskysymykset, myös markkinainnovaatioihin liittyvät kysymykset. Vakavaraisuushyödyn saaminen turvataan sovittamalla keskenään yhteen tuotteen rakenteelliset ominaisuudet ja EU:n laajuinen etuoikeutettu vakavaraisuuskohtelu. Vaihtoehto parantaa myös sijoittajansuojaa ja vähentää kustannuksia, joita asianmukaista huolellisuutta koskevat tehtävät aiheuttavat sijoittajille.

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon kustannukset?

Parhaaksi arvioidussa vaihtoehdossa pystytään saavuttamaan useimmat aloitteen tavoitteet kohtuullisin kustannuksin. Se on tarpeeksi joustava, jotta jäsenvaltioiden erityistekijät voidaan ottaa asianmukaisesti huomioon, ja toisaalta sen avulla pystytään saavuttamaan tavoitteeksi asetettu EU:n laajuinen johdonmukaisuus katettujen joukkolainojen alalla. On odotettavissa, että parhaaksi arvioitu vaihtoehto lisää liikkeeseenlaskijoille koituvia kertaluonteisia ja juoksevia välittömiä hallintokustannuksia alhaisen kustannustason lainkäyttöalueilla. Näillä näkymin lisäkustannuksia aiheutuu myös valvoille ja eritoten kevyempiä liikkeeseenlaskumenettelyjä ja valvontavaatimuksia soveltavilla lainkäyttöalueilla, jotka lähentynevät korkean kustannustason lainkäyttöalueiden vertailuarvoa. Sijoittajille ei sen sijaan aiheudu lisäkustannuksia. Kaavailtuihin sääntöihin sisältyvien lisävakausjärjestelyjen ansiosta voidaan pienentää kustannuksia, joita asianmukaista huolellisuutta koskevat tehtävät aiheuttavat sijoittajille.

Mitkä ovat vaikutukset yrityksiin, mukaan lukien pk- ja mikroyritykset?

Valittu toimintavaihtoehto tuo mukanaan joitakin välittömiä ja välillisiä myönteisiä vaikutuksia pk-yritysten rahoitukseen. Merkittävin hyöty pk-yrityksille koituisi kuitenkin eurooppalaisesta vakuudellisesta

velkasitoumuksesta, joka on erillinen rinnakkaisaloite, kuten tämän vaikutustenarvioinnin alussa todetaan.
Kohdistuuko jäsenvaltioiden budjettiin ja julkishallintoon merkittäviä vaikutuksia?
Ei
Onko toimenpiteellä muita merkittäviä vaikutuksia?
Ei
D. Seuranta
Milloin asiaa tarkastellaan uudelleen?
Uuden kehyksen ensimmäinen uudelleentarkastelu voitaisiin suorittaa 2–3 vuoden kuluttua sen voimaantulosta.