

III

(Valmistavat säädökset)

EUROOPAN KESKUSPANKKI

EUROOPAN KESKUSPANKIN LAUSUNTO,

annettu 24 päivänä maaliskuuta 2022,

ehdotuksesta asetuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 575/2013 muuttamisesta luottoriskiä, vastuun arvonokaisuriskiä, operatiivista riskiä, markkinariskiä ja kokonaisriskipainolattiaa koskevien vaatimusten osalta

(CON/2022/11)

(2022/C 233/02)

Johdanto ja oikeusperusta

Euroopan keskuspankki (EKP) vastaanotti Euroopan parlamentilta 20 päivänä tammikuuta 2022 ja Euroopan unionin neuvostolta 21 päivänä tammikuuta 2022 pyynnöt antaa lausunto ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) N:o 575/2013 muuttamisesta luottoriskiä, vastuun arvonokaisuriskiä, operatiivista riskiä, markkinariskiä ja kokonaisriskipainolattiaa koskevien vaatimusten osalta ⁽¹⁾ (jäljempänä ”vakavaraisuusasetukseen ehdotetut muutokset”).

EKP toteaa, että vakavaraisuusasetukseen ehdotetut muutokset liittyvät läheisesti toiseen ehdotukseen, josta EKP on saanut lausuntopyyntöä, eli ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivin 2013/36/EU muuttamisesta valvontavaltuuksien, seuraamusten, kolmannen maan sivuliikkeiden sekä ympäristöön, yhteiskuntaan ja hyvään hallintotapaan liittyvien riskien osalta ja direktiivin 2014/59/EU muuttamisesta ⁽²⁾ (jäljempänä ”vakavaraisuusdirektiiviin ehdotetut muutokset”).

EKP:n toimivalta antaa lausunto perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 127 artiklan 4 kohtaan ja 282 artiklan 5 kohtaan, koska vakavaraisuusasetukseen ehdotetut muutokset sisältävät säännöksiä, jotka vaikuttavat perussopimuksen 127 artiklan 6 kohdassa tarkoitettuihin luottolaitosten toiminnan vakauden valvontaa koskeviin EKP:n tehtäviin sekä perussopimuksen 127 artiklan 5 kohdan mukaiseen Euroopan keskuspankkijärjestelmän (EKPJ) tehtävään myötävaikuttaa rahoitusjärjestelmän vakauteen liittyvän politiikan moitteettomaan harjoittamiseen. Tämän lausunnon on antanut EKP:n neuvosto Euroopan keskuspankin työjärjestyksen 17.5 artiklan ensimmäisen virkkeen mukaisesti.

Yleiset huomautukset

EKP suhtautuu myönteisesti komission ehdotuksiin, joilla pannaan täytäntöön jäljellä olevat Basel III -uudistukset ⁽³⁾, vahvistetaan EU:n yhteistä sääntökirjaa ja parannetaan luottolaitosten vakavaraisuuskehystä eri aloilla.

EKP korostaa, että on tärkeää saattaa Basel III -uudistusten täytäntöönpano EU:n tasolla päätökseen oikea-aikaisesti, täysimääräisesti ja täsmällisesti. Uudistuksilla korjataan nykyisen kehyksen keskeisiä puutteita, jotka on havaittu sekä eurooppalaisten että kansainvälisten elinten aikaisemmissa analyyseissä, jotka koskevat myös eurooppalaisia pankkeja, ja siksi nämä uudistukset ovat olennaisen tärkeitä Euroopan pankkialan vakauden varmistamiseksi.

⁽¹⁾ COM(2021) 664 final.

⁽²⁾ COM(2021) 663 final.

⁽³⁾ Basel III -uudistukset, joista käytetään myös nimitystä Basel III -standardit, ovat Baselin pankkivalvontakomitean (BCBS) hyväksymiä standardeja. Konsolidoidut standardit ovat saatavilla Kansainvälisen järjestelypankin verkkosivuilla osoitteessa www.bis.org

Basel III -uudistusten *oikea-aikainen* täytäntöönpano on tärkeää, jotta tällaiset puutteet voidaan korjata nopeasti. Sen vuoksi EKP kannustaa unionin lainsäädäntöelimiä saattamaan lainsäädäntöprosessin päätökseen nopeasti ja ilman kohtuuttoman pitkiä täytäntöönpanoaikoja. Tämä on tärkeää sen varmistamiseksi, että pankit voivat kestää tulevia kriisejä.

EKP pitää myös tärkeänä, että Basel III -standardit pannaan *täysimääräisesti* täytäntöön. Tältä osin EKP arvostaa sitä, että komission ehdotus kattaa kaikki Baselin pankkivalvontakomitean laatimat ja keskuspankkien pääjohtajien ja valvontaviranomaisten johtajien ryhmän joulukuussa 2017 hyväksymät osat.

Lisäksi EKP on vahvasti sitoutunut Basel III -uudistusten *täsmälliseen* täytäntöönpanoon. Tämä on tärkeää rahoitusvakauden ja EU:n kansainvälisen uskottavuuden kannalta. Näiden uudistusten johdonmukaisella täytäntöönpanolla korostetaan EU:n sitoutumista kansainväliseen rahoitusyhteistyöhön ja tuetaan siten maailmanlaajuisen rahoitusjärjestelmän toimintaa ja luottamusta EU:n pankkeihin. Samalla luotettava täytäntöönpano tarjoaa parhaan mahdollisen takeen vakaalle pankkijärjestelmälle, kun taas ehdotetut poikkeamat ja täytäntöönpanovaihtoehdot jättäisivät paikoittaisia riskejä, joita ei riittävästi oteta huomioon pankkialalla. Kuten jäljempänä selitetään, nämä riskit liittyvät pääasiassa ehdotettuun kiinteistövastuiden, luokittelemattomien yritysten luottoriskin, vastapuoliriskin, oman pääoman ehtoisten vastuiden ja operatiivisen riskin vakavaraisuuskohteluun.

Lausunnon seuraavissa osissa esitetään yksityiskohtaisia näkemyksiä ehdotuksen pääkohdista ja jäljellä olevista riskeistä, joita ei voida kattaa riittävästi, jos EU päättää poiketa Basel III -standardeista.

On myös tärkeää, että vakavaraisuussäntely pysyy edelleen tarkoitukseen sopivana, minkä vuoksi olisi korjattava havaitut puutteet ja pysyttävä innovaatioiden mukana. Komission ehdottamat uudet määritelmät keskeisille käsitteille ”oheispalveluyritys” ja ”rahoituslaitos” ovat tervetulleita, koska ne selventävät sääntelyn rajoja. EKP suhtautuu myönteisesti myös siihen, että komissiolle annetaan tehtäväksi laatia kertomus kryptovarojen vakavaraisuuskohtelua koskevasta uudesta ehdotuksesta.

EKP yhtyy myös ehdotuksen perusteluissa esitettyyn komission näkemykseen, jonka mukaan toimivaltaisille viranomaisille ei ole tarpeen antaa ylimääräisiä valvontavaltuuksia rajoittaa laitosten voitonjakoa poikkeuksellisissa olosuhteissa, jotka aiheuttavat vakavia taloudellisia häiriöitä. Samalla EKP huomauttaa, että tällaisten talous- ja rahoitusvaikeuksien aikana luottolaitokset eivät ehkä ole halukkaita käyttämään pääomapuskureitaan ⁽⁴⁾. EKP katsoo, että pääomapuskureiden käyttöä estävien tekijöiden poistamista olisi harkittava tarkemmin.

1. Kokonaisriskipainolattian käyttöönotto

1.1 Kokonaisriskipainolattia on tärkeä osa Basel III -uudistuksia. Se vähentää riskipainotettujen omaisuuserien ei-toivottua vaihtelua laitosten välillä ja vahvistaa siten tasapuolisia toimintaedellytyksiä ja vakavaraisuuskehystä. EKP suhtautuu erittäin myönteisesti siihen, että komissio on valinnut kokonaisriskipainolattian käyttöönotossa niin kutsutun yhden rakenteen lähestymistavan, jossa pankeilla on vain yksi tapa mitata riskipainotettuja omaisuuseriään ⁽⁵⁾.

1.2 EKP panee kuitenkin merkille, että ehdotus sisältää myös merkittäviä siirtymäjärjestelyjä, jotka johtavat Baselin standardeissa esitettyjä riskipainoja alhaisempiin riskipainoihin joillakin erityisaloilla, joita ovat i) asuinkiinteistövastuut, joihin liittyy vähäisiä aiempia tappioita, ii) saamiset luokittelemattomilta yrityksiltä ja iii) johdannaisvastuuihin liittyvän vastapuoliriskin kalibrointi. EKP katsoo, että nämä poikkeamat Basel III -standardeista eivät ole perusteltuja vakavaraisuuden ja rahoitusvakauden näkökulmasta, ja niiden vuoksi paikoittaisia riskejä voi jäädä huomioon ottamatta.

1.3 Erityisesti asuinkiinteistövastuiden siirtymäkauden kohtelu herättää useita huolenaiheita. Siirtymäjärjestely heikentäisi kokonaisriskipainolattian varautumismekanismia asuinkiinteistöluottojen osalta – siis alalla, joka voi vaarantaa

⁽⁴⁾ Ks. Euroopan keskuspankin lausunto CON/2020/16, annettu 20 päivänä toukokuuta 2020, covid-19-pandemian vuoksi unionin vakavaraisuuskehukseen tehtävistä muutoksista (EUVL C 180, 29.5.2020, s. 4). Kaikki EKP:n lausunnot julkaistaan EUR-Lex-sivustolla.

⁽⁵⁾ Lisätietoja riskiperusteisia pääomavaatimuksia koskevasta ”yhden rakenteen” lähestymistavasta on komission kysymyksissä ja vastauksissa.

rahoitusvakauden, kuten sekä EJRK:n⁽⁶⁾ että EKP:n⁽⁷⁾ viimeaikaisista raporteista ilmenee. Kotitalouksien velkaantuneisuus ja asuinkiinteistöjen yliarvostus lisääntyvät useissa EU:n jäsenvaltioissa, mikä lisää keskipitkän aikavälin haavoittuvuustekijöitä ja huolta velkavetoisesta asuntokuplasta. Tästä voisi puolestaan seurata, että joidenkin pankkien omat varat eivät ole oikeassa suhteessa näiden riskien toteutumisesta mahdollisesti aiheutuviin tappioihin. Siirtymäjärjestely voi myös lisätä EU:n pankkimarkkinoiden pirstaloitumista, jos laitoksiin voidaan soveltaa erilaisia pääomavaatimuksia samanlaisten riskien osalta riippuen täytäntöönpanosta jäsenvaltiossa. Nämä huolenaiheet huomioon ottaen EKP katsoo, että asuinkiinteistöihin ei pitäisi soveltaa tällaista etuuskohtelua. Jos mekanismi säilytetään, sen olisi oltava luonteeltaan puhtaasti väliaikainen ja rajoitettu.

- 1.4 Lisäksi EKP on huolissaan myös luokittelemattomia yrityksiä koskevista siirtymäsäännöksistä. Baselin standardien mukaan tällaisille yrityksille myönnettäviin lainoihin sovelletaan suurempaa riskipainoa, mikä kuvastaa suurempaa epävarmuutta niiden todellisesta riskialttiudesta. Riskipainon alentaminen pankin omien riskiestimaattien perusteella heikentää kokonaisriskipainolattian tarkoitusta, siis suojautumista laitoksen omien mallien avulla arvioitujen riskien aliarvioimiselta, koska laitokset voisivat nojautua omiin estimaatteihinsa maksukyvyttömyyden todennäköisyydestä (PD) ja antaa näin yrityksille alhaisemman riskipainon. Komissio ehdottaa, että 65 prosentin riskipainon soveltamisen ehdoksi asetetaan yhden vuoden aikajänteellä arvioitu maksukyvyttömyyden todennäköisyys, joka voi olla jopa 0,5 prosenttia. EKP pitää tätä liian laveana, koska se voisi kattaa yritykset, joilla on korkea riskiprofiili. Kun otetaan huomioon asiaan liittyvät riskit, EKP katsoo, että tällaista poikkeusta ei pitäisi tehdä luokittelemattomien yritysten osalta. Jos mekanismi säilytetään, sen olisi pysyttävä väliaikaisena ja rajoitettuna. EKP tukee täysimääräisesti pyrkimyksiä lisätä eurooppalaisten yritysten luottoluokitusten kattavuutta keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä, minkä yhteydessä voitaisiin myös edistää merkittävästi pääomamarkkinaunionia koskevaa hanketta.
- 1.5 EKP varoittaa kaikista muutoksista johdannaisvastuisiin liittyvän vastapuoliriskin käsittelyyn kokonaisriskipainolattian yhteydessä riippumatta siitä, onko kyse tilapäisestä vai pysyvästä muutoksesta. EKP on huolissaan siitä, että vastapuoliriskin mittaamisessa käytettävän standardimenetelmän (SA-CCR) kalibrointiin tehtävien muutosten yhteydessä joitakin vakavaraisuusriskejä jäisi kattamatta ja vastapuoliriskin vastuumäärä aliarvioitaisiin.
- 1.6 Komissio on ehdottanut kokonaisriskipainolattian soveltamista korkeimmalla konsolidointitasolla. Pankkiryhmien sisällä tämä yhdistetään mekanismiin, jossa emoyhtiön ja tytäryritysten korkeimmalla konsolidointitasolla aiheutuneet vaikutukset jaetaan uudelleen⁽⁸⁾. Tämän mekanismin ansiosta EU:n pankkiryhmät, joita sitoo kokonaisriskipainolattia, voivat kohdentaa pääomaa ryhmän sisällä tehokkaammin kuin yksittäinen laitos ja ottaa samalla huomioon riskialttiuden, joka liittyy ryhmän läsnäoloon kussakin jäsenvaltiossa. Kokonaisriskipainolattiaa koskevien erityisvaatimusten käyttöönotto jäsenvaltion alakonsolidointiryhmän tasolla voi kuitenkin edelleen kannustaa pankkiryhmiä järjestämään toiminnot uudelleen siten, että kokonaisriskipainolattian vaikutus ryhmän yksittäisiin osiin minimoidaan tavalla, joka saattaa olla ristiriidassa vakiintuneiden organisaatorakenteiden tai moitteettoman riskinhallinnan kanssa. Lisäksi se jäädyttäisi enemmän pääomaa paikallistasolla, mikä olisi vastoin tavoitetta mahdollistaa pääoman vapaa liikkuvuus eurooppalaisten pankkiryhmien sisällä. Tällainen pääoman vapaa liikkuvuus taas on tärkeä edellytys rahoitusalan yhdentymiselle. Vaihtoehtona olisi soveltaa kokonaisriskipainolattiaa sekä EU:n korkeimmalla konsolidoidulla tasolla että jäsenvaltion alakonsolidointiryhmän tasolla ilman jakomekanismia. Tämä yksinkertaistaisi pankkeja koskevaa sääntelyä entuudestaan komission ehdotukseen verrattuna ja varmistaisi asianmukaisen pääomituksen kussakin jäsenvaltiossa, vaikkakin se sitoisi myös pääomaa tällä alakonsolidointiryhmän tasolla. Toinen vaihtoehto olisi soveltaa kokonaisriskipainolattiaa ainoastaan korkeimmalla konsolidointitasolla ja yhdistää tähän pankkien ja toimivaltaisten viranomaisten velvollisuus varmistaa, että erillisten yhteisöjen pääomittaminen on riittävää⁽⁹⁾. Tämä lähestymistapa olisi yksinkertaisempi ja vähentäisi Euroopan pankkisektorin hajanaisuutta, minkä lisäksi siinä otettaisiin asianmukaisesti huomioon se, että kokonaisriskipainolattia oli kalibroitu vähentämään riskipainotettujen omaisuuserien tarpeetonta vaihtelua pankkiryhmän tasolla eikä kunkin yhteisön tasolla. EKP pitää tätä viimeksi mainittua lähestymistapaa parempana.
- 1.7 Lopuksi EKP panee merkille, että ehdotus vakavaraisuusdirektiiviksi sisältää säännöksiä kokonaisriskipainolattian, valvontavaatimusten ja makrovakaudekseen pääomapuskureiden välisestä vuorovaikutuksesta. Näitä kysymyksiä käsitellään erillisessä lausunnossa vakavaraisuusdirektiiviin ehdotetuista muutoksista⁽¹⁰⁾.

⁽⁶⁾ Euroopan järjestelmäriskikomitea, Vulnerabilities in the residential real estate sectors of the EEA countries, helmikuu 2022.

⁽⁷⁾ Euroopan keskuspankki, Financial Stability Review, marraskuu 2021.

⁽⁸⁾ Ks. komission perustelut.

⁽⁹⁾ Baselin pankkivalvontakomitean periaatteiden SCO 10:n mukaisesti.

⁽¹⁰⁾ Ks. ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivin 2013/36/EU muuttamisesta valvontavaltuuksien, seuraamusten, kolmannen maan sivuliikkeiden sekä ympäristöön, yhteiskuntaan ja hyvään hallintotapaan liittyvien riskien osalta ja direktiivin 2014/59/EU muuttamisesta.

2. Luottoriskikehys – standardimenetelmä

- 2.1 EKP suhtautuu myönteisesti ehdotuksiin uuden luottoriskin standardimenetelmän käyttöönotosta, sillä se parantaa laitosten, jotka eivät tukeudu sisäisiin malleihin, häiriönsietokykyä ja lisää tällaisten laitosten pääomavaatimusten riskiherkkyyttä. EKP panee kuitenkin huolestuneena merkille, että ehdotus sisältää myös useita uusia poikkeuksia Basel III -standardeista, erityisesti i) erityiskohteiden rahoitukseen liittyvien vastuiden, ii) oman pääoman ehtoisten vastuiden, iii) vähittäisvastuiden ja iv) kiinteistövakuudellisten vastuiden vakuuksien arvostusmenetelmän osalta. Lisäksi on säilytetty joitakin nykyisiä poikkeamia (esim. pienten ja keskisuurten yritysten (pk-yritysten) ja infrastruktuurin osalta), joita lainsäätäjien olisi arvioitava uudelleen. EKP katsoo, että nämä poikkeamat voivat kaiken kaikkiaan vähentää uuden standardimenetelmän johdonmukaisuutta ja turvallisuutta ja jättää tietyt riskit huomiotta. Tämä puolestaan voisi jättää pankit vaille riittävää pääomaa, jos riskit toteutuvat näillä markkinasegmenteillä. Tarkemmin sanottuna Basel III -kehys kalibroitiin siten, että siinä otetaan huomioon erityiskohteiden rahoitukseen liittyvien vastuiden riskialtius, ja kaikki muutokset, kuten uuden korkealaatuisen kohderahoituksen luokan luominen tai muutokset korkealaatuisen hankerahoituksen kriteereihin, saattavat jättää kattamattomia riskejä erityisesti hankkeiden toimintaa edeltävässä vaiheessa ja siten heikentää pankkien suojaa. Standardoidut riskipainot eivät myöskään saisi perustua laitosten yksinomaiseen harkintaan ilman mallihyväksyntää sen suhteen, voiko kohderahoitus täyttää sisäisten luottoluokitusten (IRB-menetelmä) mukaista ryhmittelymenetelmää vastaavia ”korkealaatuisia” kriteerejä.
- 2.2 Oman pääoman ehtoiset sijoitukset ovat luonnostaan riskialttiimpia, koska ne ovat määritelmänsä mukaan toissijaisia kaikkiin muihin saataviin nähden maksukyvyttömyystapauksessa. Basel III -ehdotuksissa tämä otetaan huomioon edellyttämällä korkeampia pääomavaatimuksia oman pääoman ehtoisten sijoituksille. EKP on siksi huolissaan siitä, että tästä terveestä periaatteesta poiketaan useilla aloilla, sillä se saattaa altistaa pankit suuremmille riskeille niiden taseessa. Tämä koskee erityisesti i) muihin saman ryhmän jäseniin liittyviä oman pääoman ehtoisia sijoituksia – mukaan lukien sellaiset omistussuhteet rahoitusalan yhteisöissä, joita pankit eivät saa vähentää omista varoistaan, ii) laitosten suojajärjestelmiä ja iii) pitkäaikaisia oman pääoman ehtoisia sijoituksia, joiden kesto on jo kuusi vuotta tai enemmän, mikä vaikuttaa myös riskipainojen riittävyteen konsolidoidulla tasolla. Tämä paitsi vaikuttaisi olemassa oleviin hyvin alhaisiin riskipainoihin, joissa ei oteta huomioon oman pääoman ehtoisiin sijoituksiin liittyvää riskialttiutta, myös pidentäisi tasasuhteisen tappioidenkantokyvyn puuttumista ryhmässä. Lisäksi iv) EKP katsoo, että lainsäädäntöohjelmien mukaista oman pääoman ehtoisten sijoitusten alhaisempaa riskipainoa olisi sovellettava, jos siihen liittyy Baselin periaatteiden mukainen vaatimus sijoitusrajoituksista ⁽¹⁾, jotka voidaan ottaa huomioon myös näiden ohjelmien kattavassa arvioinnissa. Sitä paitsi v) IRB-menetelmän mukainen oman pääoman ehtoisiin sijoituksiin sovellettava siirtymäsäännös tuottaa perusteetonta hyötyä, koska pankit voivat soveltaa riskipainoja, jotka eivät ole pelkästään tällä hetkellä sovellettavia alhaisempia vaan siirtymäkauden aikana jopa pienempiä kuin ne, joita lopulta vaaditaan. Tämän vuoksi EKP ehdottaa, että vältetään IRB-menetelmää käyttävien laitosten oman pääoman ehtoisiin vastuisiin liittyvien omien varojen vaatimusten siirtymäajan poikkeuksellinen aleneminen alle tason, jota vaaditaan pysyvästi tulevaisuudessa ⁽²⁾.
- 2.3 EKP katsoo, että vähittäisvastuiden alhaisempi riskipaino olisi rajoitettava luonnollisiin henkilöihin, joiden vastuiden kokonaismäärä on alle miljoona euroa, mikä olisi määritettävä ottamalla huomioon asiakkaiden jo velkaa olevat varat ja myös käyttämättömät luottolimiitit. Lisäksi ehdotta peruuettavissa olevien luottolimiittien omien varojen vaatimusten tarpeellista korjaamista ei pitäisi enää lykätä.
- 2.4 Komission ehdotuksessa esitetään myös joitakin muutoksia kiinteistöjen uudelleenarvostusmenetelmiin, jotka eivät olisi Baselin standardien mukaisia. EKP katsoo, että tällaiset arvostusmuutokset olisi tehtävä vakaalta pohjalta, jotta kiinteän vakuuden arvostuksessa tapahtuneet muutokset voidaan ottaa asianmukaisesti huomioon. Tilastollisten menetelmien soveltaminen kiinteistöjen arviointiin (pätevän riippumattoman arvioijan sijaan) voisi antaa virheellisen turvallisuudentunteen. Se voi johtaa yksittäisten kiinteistöjen lisäksi koko uudelleenarvostuksen kohteena olevan salkun todellisen arvon rakenteelliseen yliarviointiin, mikä puolestaan heikentää pankkien kykyä kestää kiinteistömarkkinoiden ylikuumenemista. Lisäksi kiinteistöjen arvon nostaminen aiempien keskiarvojen perusteella saattaa varomattomasti antaa pankeille mahdollisuuden luottaa edelleen kiinteistöjen arvon nousuun, joka ei ehkä ole kestävä. Tämä pätee hyvin selvästi nykytilanteessa, jossa yliarvostus lisääntyy. Nämä muutokset lisääisivät siirtymäkauden mekanismin ei-toivottuja vaikutuksia, jotka liittyvät vähäriskisiin kiinnitysluottoihin kokonaisriskipainolattian yhteydessä (kuten 1.3 kohdassa mainitaan), ja ne voisivat entisestään lisätä pankkien haavoittuvuutta kiinteistömarkkinoilla.

⁽¹⁾ Ks. Baselin pankkivalvontakomitean periaatteiden CRE 20.59.

⁽²⁾ Pankkijohtojen finanssiryhmittymien pääomavaatimuksiin vaikuttavat myös iii ja v alakohdan säännökset, jotka johtuvat niin sanotusta Tanskan kompromissista. Sen mukaan pankkien omistussuhteet samaan finanssiryhmittymään kuuluvien vakuutusyritysten liikkeeseen laskemista pääomainstrumenteista voidaan pikemminkin riskipainottaa kuin vähentää.

- 2.5 Basel III -kehyksessä pk-yrityksiin ja infrastruktuuriin tehtävien investointien erityispiirteiden käsittely on kalibroitu uudelleen soveltamalla eri laitoksia koskeviin tietoihin empiirisesti kalibroituja riskipainoja. EKP katsoo näin ollen, että EU:n olisi noudatettava tarkistettua kalibroitua.

3. Operatiivinen riski

- 3.1 EKP suhtautuu myönteisesti komission päätökseen soveltaa operatiivista riskiä koskevaa uutta standardimenetelmää Basel III -säännösten mukaisesti, millä pyritään lisäämään omien varojen vaatimusten laskennan vertailtavuutta ja yksinkertaisuutta.
- 3.2 Vaikka EKP myöntää, että Basel III -säännöstö tarjoaa mahdollisuuden jättää aiemmat tappiot huomiotta laskettaessa operatiivisten riskien pääomavaatimuksia, se pitää valittavana, että komissio ei ole valinnut näiden tappioiden huomioon ottamista. EKP katsoo, että laitoksen tappiohistorian huomioon ottaminen lisäisi pääomavaatimuksiin liittyvää riskiherkkyyttä ja tappioiden kattamista, vähentäisi laitosten riskiprofiilien eroja erittäin herkissä kysymyksissä, kuten menettelytapariskin, rahanpesun tai kyberturvallisuuspoikkeamien osalta, ja tarjoaisi laitoksille enemmän kannustimia parantaa operatiivista riskinhallintaansa. EKP kannattaa sen vuoksi täytäntöönpanoa, jossa sisäinen tappiokerroin määräytyy laitoksen aiempien tappioiden perusteella ja otetaan asteittain käyttöön.
- 3.3 EKP toteaa, että määrittäessään riskiprofiilia ja pääomavaatimuksia valvojan arviointiprosessin (SREP) yhteydessä valvontaviranomaisten on jo nyt otettava huomioon riskienhallinnan laatu, myös tappiohistoria. Tässä yhteydessä olisi arvioitava, onko valvontaviranomaisille ehdotettu suppea velvoite valvoa vähintään joka kolmas vuosi laitosten aiempien tappiotietojen keruun laatua hyödyllinen, kun otetaan huomioon, että tietojen laatu on vain yksi monista operatiivisen riskin hallinnan keskeisistä näkökohdista.

4. Markkinariski

- 4.1 Luottolaitoksia ja sijoituspalveluyrityksiä koskeviin vakavaraisuusvaatimuksiin liittyvään unionin säännöstöön tehtävistä muutoksista 8 päivänä marraskuuta 2017 antamassaan lausunnossa ⁽¹³⁾ ⁽¹⁴⁾ EKP peräänkuulutti riittävän pitkää täytäntöönpanovaihetta markkinariskiä koskeville Baselin standardeille, jotka liittyvät kaupankäyntivaraston perustavanlaatuisen uudelleentarkasteluun, ottaen huomioon myös Baselin standardeihin tehdyt muutokset. Koska kansainvälisesti sovitut säännöt ovat nyt valmiita, EKP suhtautuu myönteisesti komission ehdotukseen muuttaa nykyinen raportointivaatimus omien varojen vaatimuksiksi.
- 4.2 EKP panee merkille, että ehdotus antaa komissiolle mahdollisuuden muuttaa pääomavaatimusten kalibroitua uudessa markkinariskisääntelyssä ja lykätä tämän sääntelyn täytäntöönpanoa kahdella vuodella. Tämä voisi mahdollistaa pääomavaatimusten alentamisen, mikä poikkeaisi Baselin standardeista. EKP kannattaa tämän ehdotuksen mukaisten valtuuksien rajoittamista. EKP pitää tärkeänä, että näitä standardeja sovelletaan johdonmukaisesti kansainvälisellä tasolla, ja kehottaa panemaan nämä kansainvälisesti sovitut standardit tarkoin täytäntöön vuoteen 2025 mennessä. Tämä olisi tärkeää tilanteen selkeyttämiseksi laitosten kannalta ja EU:n yhteisen sääntökirjan luotettavuuden varmistamiseksi siten, että samalla vältetään laitosten sisäisiin täytäntöönpanosuunnitelmiin ja sisäisten mallien hakemus- ja hyväksymisprosessiin kohdistuvat kielteiset vaikutukset. Edellä esitetystä huolimatta voitaisiin harkita, että komissio laatisi vuonna 2025 kertomuksen kaupankäyntivaraston perusteellisen uudelleentarkastelun täytäntöönpanosta muilla lainkäyttöalueilla. Kertomus voisi toimia perustana, jonka pohjalta unionin lainsäätäjät voisivat valmistella mahdollisia jatkotoimia tasapuolisten toimintaedellytysten varmistamiseksi maailmanlaajuisesti.

⁽¹³⁾ Ks. SCO30.5:n alaviite 1.

⁽¹⁴⁾ Euroopan keskuspankin lausunto CON/2017/46, annettu 8 päivänä marraskuuta 2017, luottolaitoksia ja sijoituspalveluyrityksiä koskeviin vakavaraisuusvaatimuksiin liittyvään unionin säännöstöön tehtävistä muutoksista (EUVL C 34, 31.1.2018, s. 5).

4.3 EKP suhtautuu myönteisesti siihen, että komission ehdotuksessa selkeytetään läpikatsomisperiaatteen mukaisesti sovellettavaa vähimmäistiheyttä, kun yhteistä sijoitustoimintaa harjoittavat yritykset sisällytetään sisäisiin malleihin. Samalla EKP on huolissaan siitä, että tällainen kohtelu saattaa johtaa siihen, että sisäiseen malliin ei sisällytetä joitakin riskejä, ja ehdottaa siksi, että lisätään erillinen vaatimus merkityksellisten riskien tunnistamisesta, mittaamisesta ja seurannasta siinä tapauksessa, että päivittäistä läpikatsomisperiaatetta ei sovelleta.

5. Vastuun arvonokaisuriski

5.1 EKP panee huolestuneena merkille, että komission ehdotuksessa ei tarkastella uudelleen nykyisiä unionin hyväksymiä vapautuksia, ja muistuttaa, että nämä vapautukset arvioitiin olennaiseksi noudattamatta jättämiseksi Baselin pankkivalvontakomitean aiemmassa sääntelyn johdonmukaisuuden arvioinnissa vuonna 2014⁽¹⁵⁾. EKP katsoo, että nämä poikkeamat eivät ole vakavaraisuuden näkökulmasta perusteltuja ja että laitokset joutuvat alttiiksi kattamattomille riskeille johdannaistransakzioissa, joita ne tekevät vapautettujen vastapuolten kanssa⁽¹⁶⁾.

5.2 EKP antaa kuitenkin tunnustusta komission pyrkimyksille puuttua EU:n vapautettujen vastapuolten vastuun arvonokaisujen avoimesta suojauksesta johtuviin ongelmiin siten, että laitoksille sallitaan näiden vastapuolten vapaaehtoinen sisällyttäminen lakisääteiseen vastuun arvonokaisuun⁽¹⁷⁾ ja asetetaan uusia raportointivaatimuksia vastapuolille, joille on myönnetty EU:n vapautus. Vaikka jälkimmäiset voisivat auttaa laitoksia parantamaan riskienhallintakäytäntöjään, sillä ei paranneta laitosten vakavaraisuustilannetta eikä saada aikaan minkäänlaista markkinakuria. Viimeksi mainitun tavoitteen saavuttamiseksi olisi pantava täytäntöön julkistamisvaatimus. Jos unionin lainsäädäntöelimet päättävät säilyttää nykyiset vapautukset, nämä ehdotukset auttavat lieventämään jonkin verran tällaisten vapautusten kielteisiä vaikutuksia, vaikka ne eivät merkittävästi vähennä riskejä, joita näistä vastuista aiheutuu pankkien taseille.

6. IRB-menetelmä

6.1 EKP suhtautuu myönteisesti IRB-menetelmään ehdotettuihin muutoksiin luottoriskin osalta lopullisen Basel III -paketin⁽¹⁸⁾ mukaisesti, koska niitä pidetään tarpeellisina riskiherkkyyden säilyttämiseksi samalla, kun vähennetään merkittävästi mahdollisuuksia ei-toivottuun riskipainotettujen vastuuerien yhteismäärän vaihteluun. EKP kannattaa ehdotusta, jonka mukaan i) kehittyneen IRB-menetelmän (A-IRB) käyttö ei ole sallittua saamisiin suurilta yrityksiltä, luottolaitoksilta ja sijoituspalveluyrityksiltä sekä yrityksinä pidettäviltä rahoituslaitoksilta ja ii) IRB-menetelmän käyttö ei ole sallittua oman pääoman ehtoihin sijoituksiin. EKP tukee myös riskiparametreja koskevien kokonaisriskipainolattioiden käyttöönottoa. Näin varmistetaan malliparametrien varovaisuuden vähimmäistaso ja vähennetään ei-toivottua riskipainotettujen vastuuerien yhteismäärän vaihtelua.

6.2 Lisäksi EKP tukee maksukyvyttömyyden todennäköisyyden (PD), tappio-osuuden (LGD) ja luottovasta-arvokertoimien (CCF) estimointia koskevia lisäselvennyksiä ja parannuksia.

6.3 EKP haluaa kuitenkin tuoda esiin joitakin ehdotuksessa olevia epä johdonmukaisuuksia, jotka voivat haitata vaatimusten asianmukaista täytäntöönpanoa. Virheellisten tulkintojen riskin pienentämiseksi EKP suosittelee erityisesti, että muutetun vakavaraisuusasetuksen eri artikloissa yhdenmukaistetaan edelleen yritysvelallisten koon määrittämisessä käytetyt termit, kuten "liikevaihto", "tulot" ja "myynti"⁽¹⁹⁾.

6.4 Lisäksi on varmistettava, että maksukyvyttömyyden määrittely ja riskiparametrien arviointi ja täytäntöönpano ovat keskenään johdonmukaisia. Mitä tulee erityisesti IRB-menetelmän soveltamiseen vastuuryhmien tasolla, kuten muutetussa 148 artiklassa säädetään, EKP haluaa korostaa, että vähittäisvastuiden osalta tämä muutos antaa mahdollisuuden käyttää IRB-menetelmää ainakin yhdessä niistä vastuuryhmistä, jotka mainitaan 147 artiklan 2

⁽¹⁵⁾ Baselin pankkivalvontakomitea (2014), Regulatory Consistency Assessment Programme (RCAP) - Assessment of Basel III regulations - European Union, luettavissa Kansainvälisen järjestelypankin verkkosivustolla osoitteessa www.bis.org

⁽¹⁶⁾ Myös Euroopan pankkiviranomainen korosti tätä vuonna 2019 julkaistussa asiakirjassa Policy advice on the Basel III reforms on credit valuation adjustment (CVA) and market risk, Recommendation CVA2: CVA exemptions, s. 9, saatavilla EPV:n verkkosivustolla osoitteessa www.eba.europa.eu

⁽¹⁷⁾ Ks. komission perustelut.

⁽¹⁸⁾ Ks. erityisesti Basel III: Finalising post-crisis reforms (bis.org).

⁽¹⁹⁾ Esimerkiksi 142 artiklan 1 kohdan 5 a alakohdassa "suuryritykset" määritellään viittaamalla "myyntiin", kun taas uudessa 5 artiklan 8 kohdassa "pienet ja keskisuuret yritykset" määritellään viittaamalla liikevaihtoon.

kohdan uudessa d alakohdan i, ii, iii ja iv alakohdassa. Samalla EKP toteaa vähittäisvastuiden osalta, että nykyisen 178 artiklan 1 kohdan mukaan laitokset voivat soveltaa maksukyvyttömyyden määritelmää yksittäisen luottojärjestelyn tasolla eikä suhteessa luotonottajan kokonaisvelvoitteisiin. Jos vähittäisvastuiden maksukyvyttömyyden määritelmä määritellään velallisen tasolla, EKP suosittelee, että mahdollisuutta käyttää IRB-menetelmää rajoitetaan joko kaikkiin tai ei yhteenkään 147 artiklan 2 kohdan d alakohdan i, ii ja iii ja iv alakohdassa tarkoitettuun vastuuryhmään, sanotun kuitenkin rajoittamatta mahdollisuutta pyytää pysyvää osittaista käyttöä 150 artiklassa säädetyin edellytyksin.

- 6.5 PD-estimaatteja koskevien uusien vaatimusten osalta EKP katsoo, että lopullisten Basel III -standardien mukaisesti luokitusten ajankohdan tarkentaminen varmistaisi riskien asianmukaisen eriyttämisen epäsuotuisista taloudellisista olosuhteista huolimatta ja lisäksi riskipainotettujen omaisuuserien vertailtavuutta laitosten välillä. Lisäksi ehdotukseen on sisällytetty joitakin eroja vähittäisvastuiden PD-estimaatteja koskevien vaatimusten ja yritys- ja laitosvastuiden PD-estimaatteja koskevien vaatimusten välillä, mikä voi estää laitoksia tulkitsemasta niitä oikein. Tässä yhteydessä EKP suosittelee, että näihin riskityyppisiin liittyviä vaatimuksia virtaviivaistetaan edelleen.

7. Pilarin III julkistamisvelvollisuudet ja raportointi

- 7.1 EKP suhtautuu myönteisesti tavoitteeseen Euroopan pankkiviranomaisen (EPV) hallinnoimasta uudesta integroidusta keskuksista luottolaitosten julkistamia pilarin III tietoja varten. Tavoitteena on keventää laitoksille aiheutuvaa rasitetta ja helpottaa pilarin III tietojen käyttöä kaikkien sidosryhmien keskuudessa. Valvontaviranomaiset hyötyisivät keskitetystä tietokeskuksesta, koska se tukisi niiden roolia pilarin III tietojen laadun varmistamisessa. EKP panee kuitenkin merkille, että ehdotuksessa sovelletaan erilaisia lähestymistapoja pienten ja rakenteeltaan yksinkertaisten laitosten ja suurten laitosten (SNCI-laitokset) tietojen määrälliseen julkistamiseen. SNCI-laitosten osalta EPV käyttää valvontaan liittyvää raportointia kerätäkseen vastaavat määrälliset tiedot ennalta määritellyn kartoituksen perusteella. Suuria laitoksia varten olisi kehitettävä uusi tietojen julkistamista koskeva raportointiprosessi, joka johtaisi tietopisteiden kaksinkertaiseen ilmoittamiseen, koska pilarin III tietovaatimukset ovat päällekkäisiä valvontaan liittyvän raportoinnin kanssa. EPV saa nämä uudet mallit ”sähköisessä muodossa”, ja sen on julkaistava ne samana päivänä, jona se vastaanottaa ne. EKP katsoo, että määrällisten tietojen julkistamista koskevaa SNCI-laitosten menetelmää voitaisiin soveltaa kaikkiin laitoksiin niiden koosta ja monitahoisuudesta riippumatta, jotta voitaisiin keventää kaikkien laitosten raportointitaakkaa. EKP panee myös merkille, että aikataulu, jossa EPV julkaisee pilarin III tiedot keskitetyssä tietokeskuksessa, ei mahdollista valvontaraportoinnin ja pilarin III julkistamistietojen yhteensovittamista, mikä voisi lisätä valvontaviranomaisten työtaakkaa ja aiheuttaa hämmennystä sijoittajille ja muille pilarin III tietojen käyttäjille. Johdonmukaisuuden varmistamiseksi muutetun 434 a artiklan mukaista uudelleen EPV:lle toimittamista koskevaa politiikkaa ei pitäisi saman logiikan mukaisesti rajoittaa tietojen julkistamiseen, vaan sen olisi katettava myös valvontaraportointi.

- 7.2 Laadullisia tietoja⁽²⁰⁾ ja joitakin määrällisiä tietoja ei myöskään voida poimia valvontaraportoinnista ennalta määritellyn kartoituksen perusteella. Tämä on asia, joka koskee sekä SNCI-laitoksia että muita laitoksia. Sen vuoksi tällaisten tietojen toimittamista koskevaa menettelyä olisi selkeytettävä. EKP ennakoii myös, että EPV:n on vaikea koota ja vertailla laadullisia tietoja, koska ne ovat strukturoimattomia.

- 7.3 EKP panee merkille, että vakavaraisuusdirektiivin ehdotetuilla muutoksilla muutetaan vakavaraisuusdirektiivin 106 artiklaa siten, että toimivaltaisille viranomaisille annetaan valtuudet vaatia, että muut kuin SNCI-laitokset toimittavat EPV:lle julkistamistiedot, jotta ne voidaan julkaista EPV:n keskitetyllä verkkosivustolla. Tämä vakavaraisuusdirektiivin muutos olisi tarpeeton, jos vakavaraisuusasetuksen tekstiä muutetaan 7.1 kohdassa ehdotetun suuntaisesti.

8. Ympäristöön, yhteiskuntaan ja hallintotapaan liittyvät riskit

- 8.1 Ympäristöön, yhteiskuntaan ja hallintotapaan liittyvien riskien (ESG-riskit) parempi sisällyttäminen vakavaraisuussäätelyyn on ratkaisevan tärkeää pankkialan häiriönsietokyvyn parantamiseksi. EKP esittää kattavat kommentit ESG-riskeihin liittyvistä ehdotuksista lausunnossaan vakavaraisuusdirektiivin ehdotetuista muutoksista⁽²¹⁾. Erityisesti vakavaraisuusasetukseen ehdotettujen muutosten osalta EKP suhtautuu myönteisesti komission ehdotukseen ottaa

⁽²⁰⁾ Esimerkiksi ympäristöön, yhteiskuntaan ja hyvään hallintotapaan ja rahoitustoiminnan korkoriskisiin liittyvien tietojen osalta.

⁽²¹⁾ Ks. alaviite 10.

käyttöön ESG-riskien yhdenmukaistetut määritelmät ja arvostaa mainittua aikomusta yhdenmukaistaa määritelmät niiden määritelmien kanssa, joita EPV on ehdottanut luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten ESG-riskien hallintaa ja valvontaa koskevassa kertomuksessaan ⁽²⁾. EKP toteaa kuitenkin, että ehdotettujen määritelmien sanamuodossa on joitakin eroja suhteessa EPV:n käyttämään sanamuotoon. EPV:n määritelmät ovat laajempia ja kattavat kaikki kielteiset vaikutukset eivätkä pelkästään tappioita. Näin ollen ne kuvastavat paremmin muun muassa strategisen riskin ja maineeseen liittyvän riskin kautta toteutuvien ESG-riskien luonnetta. Nämä riskit voivat esimerkiksi vähentää liiketoiminnan määrää ja vaikuttaa laitoksen kestävyYTEEN ja elinkelpoisuuteen. Näin ollen EKP ehdottaa määritelmien sanamuodon tarkentamista, jotta varmistetaan läheisempi yhdenmukaisuus EPV:n ehdottamien määritelmien kanssa.

- 8.2 EKP suhtautuu myönteisesti ehdotukseen muuttaa 430 artiklaa, jonka mukaan laitosten on ilmoitettava toimivaltaisille viranomaisilleen altistumisestaan ympäristöön, yhteiskuntaan ja hyvään hallintotapaan liittyville riskeille. Koska ESG-riskejä koskevien laadullisten ja määrällisten tietojen raportointi helpottaa näiden riskien valvontaa, EKP kehottaa unionin lainsäädäntöelimiä ja EPV:tä varmistamaan, että ehdotettu raportointivaatimus pannaan täytäntöön mahdollisimman pian. EKP toteaa, että tällaiseen raportointiin sovelletaan suhteellisuusperiaatetta, kuten vakavaraisuusasetukseen ehdotettujen muutosten johdanto-osan 40 kappaleessa täsmennetään.
- 8.3 EKP yhtyy vakavaraisuusasetukseen ehdotettujen muutosten johdanto-osan 40 kappaleeseen, jossa todetaan, että ESG-riskit eivät välttämättä ole oikeassa suhteessa laitoksen kokoon ja monitahoisuuteen. Sen vuoksi on välttämätöntä, että markkinat ja valvontaviranomaiset saavat riittävät tiedot kaikilta tällaisille riskeille altistuvilta tahoilta niiden koosta riippumatta. Näin ollen EKP kannattaa voimakkaasti ehdotusta soveltaa 449 a artiklan mukaisia ESG-riskejä koskevia julkistamisvaatimuksia kaikkiin laitoksiin. EKP kannattaa komission ehdotusta, joka koskee julkistamisvaatimusten tiheyden ja yksityiskohtaisuuden mukauttamista laitosten koon ja monitahoisuuden mukaan, jotta suhteellisuusperiaate voidaan ottaa asianmukaisesti huomioon. EKP toteaa, että on tärkeää varmistaa riittävä johdonmukaisuus laitoksia koskevien ympäristöön, yhteiskuntaan ja hyvään hallintotapaan liittyvien riskien julkistamisvaatimusten ja muiden julkistamista koskevien aloitteiden (esim. yritysten kestävyysraportointia koskeva direktiivi) välillä siten, että tällaiset aloitteet antavat laitoksille paremmat mahdollisuudet arvioida riskejään asianmukaisesti ja noudattaa omia julkistamisvelvoitteitaan.
- 8.4 EKP kannattaa myös voimakkaasti ehdotusta aikaistaa määräaika, johon mennessä EPV:n on toimitettava raporttinsa sellaisten vastuiden vakavaraisuuskohtelusta, joihin kohdistuu ympäristötekijöiden ja/tai yhteiskunnallisten tekijöiden vaikutuksia 501 c artiklan mukaisesti. EKP tukee voimakkaasti tätä työtä ja katsoo, että tämän kertomuksen esittäminen tukisi edelleen EU:n panosta näistä asioista käytävään kansainväliseen poliittiseen keskusteluun.

Niiltä osin kuin EKP suosittaa vakavaraisuusasetukseen ehdotettuja muutoksia muutettavaksi, tarkat muutosehdotukset perusteluineen on esitetty teknisessä työasiakirjassa, johon on liitetty selvitys. Tekninen työasiakirja on luettavissa englanninkielisenä EUR-Lex-verkkosivustolla.

Tehty Frankfurt am Mainissa 24 päivänä maaliskuuta 2022.

EKP:n puheenjohtaja
Christine LAGARDE

⁽²⁾ Euroopan pankkiviranomainen (2021), EBA Report on management and supervision of ESG risks for credit institutions and investment firms (EBA/REP/2021/18), saatavilla EPV:n verkkosivustolla osoitteessa www.eba.europa.eu