

Bryssel 24.7.2020
COM(2020) 283 final

2020/0156 (COD)

Ehdotus

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS

**asetuksen (EU) N:o 575/2013 muuttamisesta arvopaperistamiskehyksen mukautusten
osalta talouden elpymisen tukemiseksi covid-19-pandemian seurauksena**

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

{SWD(2020) 120}

PERUSTELUT

1. EHDOTUKSEN TAUSTA

• Ehdotuksen perustelut ja tavoitteet

Unionissa toimivia luottolaitoksia koskeva vakavaraisuussäädösten vahvistetaan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) N:o 575/2013¹, jäljempänä 'vakavaraisuusasetus', ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2013/36/EU², jäljempänä 'vakavaraisuusdirektiivi'. Vakavaraisuusasetus ja -direktiivi hyväksyttiin vuosien 2008–2009 finanssikriisin jälkimainingeissa EU:n rahoitusalueella toimivien luottolaitosten häiriönsietokyvyn parantamiseksi. Ne perustuvat suurelta osin maailmanlaajuisiin standardeihin, joista on sovittu EU:n kansainvälisten kumppaneiden, erityisesti Baselin pankkivalvontakomitean (BCBS), kanssa.

Vakavaraisuusasetusta on sittemmin muutettu useampaan kertaan, jotta on voitu korjata vakavaraisuussäädösten jäljellä olleita heikkouksia ja toteuttaa joitakin rahoituspalveluiden maailmanlaajuisesta uudistuksesta puuttuneita elementtejä, jotka ovat olennaisen tärkeitä luottolaitosten häiriönsietokyvyn varmistamiseksi. Asetukseen (EU) 2017/2401³ sisältyvillä muutoksilla on pantu täytäntöön Baselin pankkivalvontakomitean joulukuussa 2014 hyväksymä tarkistettu arvopaperistamiskehys⁴, jäljempänä 'tarkistettu Baselin kehys'. Tarkistetun Baselin kehyksen tarkoituksena oli vähentää tuolloin sovellettujen lakisäateisten pääomavaatimusten monimutkaisuutta, ottaa paremmin huomioon arvopaperistamispositioihin liittyvät riskit ja antaa laitoksille mahdollisuus määrittää pääomavaatimukset omien laskelmiensa ja käytettävissään olevien tietojen perusteella, mikä vähentää riippuvuutta ulkoisista luokituksista.

Jotta luotettaviin käytäntöihin perustuvien korkealaatuisten EU:n arvopaperistamismarkkinoiden kehittämistä voitaisiin edelleen edistää, asetukseen (EU) 2017/2401 sisältyi myös muutoksia, joilla pyritään säätämään yksinkertaisten, läpinäkyvien ja standardoitujen (YLS), arvopaperistamisen riskiherkemmästä sääntelykohtelusta Baselin pankkivalvontakomitean heinäkuussa 2016 julkaisemien yksinkertaisten, läpinäkyvien ja vertailukelpoisten arvopaperistamisen vaihtoehtoista pääomakohtelua koskevien standardien⁵ mukaisesti. YLS-arvopaperistamisen kelpoisuusvaatimuksista säädetään asetuksessa (EU) 2017/2402⁶, jossa säädetään myös kaikkia rahoituspalvelualoja koskevista riskin säilyttämistä, asianmukaista huolellisuutta ja tietojen julkistamista koskevista yhteisistä vaatimuksista.

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 575/2013, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvaatimuksista ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/36/EU, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, oikeudesta harjoittaa luottolaitostoimintaa ja luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvalvonnasta (EUVL L 176, 27.6.2013, s. 1).

² Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/36/EU, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, oikeudesta harjoittaa luottolaitostoimintaa ja luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvalvonnasta, direktiivin 2002/87/EY muuttamisesta sekä direktiivien 2006/48/EY ja 2006/49/EY kumoamisesta (EUVL L 176, 27.6.2013, s. 338).

³ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2017/2401, annettu 12 päivänä joulukuuta 2017, luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvaatimuksista annetun asetuksen (EU) N:o 575/2013 muuttamisesta (EUVL L 347, 28.12.2017, s. 1).

⁴ <http://www.bis.org/bcbs/publ/d303.pdf>

⁵ <https://www.bis.org/bcbs/publ/d374.pdf>

⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2017/2402, annettu 12 päivänä joulukuuta 2017, yleisestä arvopaperistamista koskevasta kehyksestä ja erityisestä kehyksestä yksinkertaiselle, läpinäkyvälle ja standardoidulle arvopaperistamiselle sekä direktiivien 2009/65/EY, 2009/138/EY ja

Covid-19-pandemian aiheuttamalla vakavalla talouden häiriöllä ja poikkeuksellisilla rajoittamistoimenpiteillä on kauaskantoinen vaikutus talouteen. Yritykset kärsivät toimitusketjujen häiriintymisestä, tilapäisestä sulkemisesta ja kysynnän vähenemisestä, kun taas kotitaloudet kärsivät työttömyydestä ja tulojen vähenemisestä. Viranomaiset unionin ja jäsenvaltioiden tasolla ovat toteuttaneet määrätietoisia toimia, joilla tuetaan kotitalouksia ja maksukykyisiä yrityksiä, jotta ne voivat selviytyä tästä vakavasta mutta tilapäisestä talouden toimeliaisuuden hidastumisesta ja sen aiheuttamasta likviditeetin puutteesta. Vuoden 2008 finanssikriisin jälkimainingeissa toteutettujen uudistusten ansiosta laitokset ovat nykyään hyvin pääomitettuja ja sietävät häiriöitä paljon paremmin kuin vuonna 2008. Tämän ansiosta ne voivat olla keskeisessä asemassa covid-19-pandemian aiheuttaman talouden häiriön hallinnassa. Talouden toimeliaisuuden elpymisvauhtiin liittyvä epävarmuus vaikuttaa kuitenkin väistämättä pankkisektoriin ja siihen, että järjestämättömien lainojen määrän odotetaan kasvavan covid-19-pandemiakriisin aiheuttaman syvän taantuman vuoksi.

Arvopaperistamisella voi olla tärkeä rooli parannettaessa laitosten kapasiteettia tukea talouden elpymistä, sillä se on toimiva väline laitosten varainhankintaan ja riskien hajauttamiseen. Tämän vuoksi covid-19-pandemian jälkeisen talouden elpymisen yhteydessä on olennaisen tärkeää vahvistaa tätä roolia ja auttaa laitoksia ohjaamaan riittävästi pääomaa reaalityömarkkinoille. Tähän voidaan päästä kolmella kohdennetulla muutoksella, jotka perustuvat pitkälti Euroopan pankkiviranomaisen (EPV) viimeaikaisen työhön. Muutoksilla pyritään lisäämään EU:n arvopaperistamiskehyksen yleistä riskiherkkyyttä, mikä tekisi arvopaperistamisen käyttämisestä laitoksille taloudellisesti kannattavampaa vakavaraisuuskehityksessä, joka on riittävä EU:n rahoitusvakauden turvaamiseen.

Ensinnäkin on tarpeen säätää taseen YLS-arvopaperistamisen riskiherkemmästä kohtelusta, kuten EPV on suositellut kertomuksessaan YLS-kehiksestä synteettistä arvopaperistamista varten (Report on STS framework for synthetic securitisation⁷). Kertomuksessa suositellaan, että taseen YLS-arvopaperistamiselle luodaan monialainen EU:n kehys, joka rajoittuu taseen synteettiseen arvopaperistamiseen ja perustuu yhteisiin kelpoisuusvaatimuksiin. Suositus perustuu laajaan analyysiin, jossa tarkastellaan taseen synteettisen arvopaperistamisen markkinoiden kehitystä ja suuntauksia EU:ssa, sekä dataan synteettisiin transaktioihin liittyvästä aiemmasta maksulaiminlyönti- ja tappiokehityksestä. Lisäksi siinä suositellaan taseen YLS-arvopaperistamiseen liittyviä vastuita koskevaa kohdennettua eriytettyä vakavaraisuuskohtelua ottaen huomioon erityisesti sen, että toimeksisaajaan liittyvä riski ja malliriski ovat pienempiä kuin sellaisten taseen synteettiseen arvopaperistamiseen liittyvien vastuiden kohdalla, jotka eivät ole YLS-vastuita.

Vakavaraisuuskohtelun yhdenmukaistamista pidetään laajasti välttämättömänä, jotta laitoksia voidaan edelleen kannustaa kantamaan kustannukset, joita YLS-kriteerien noudattamisesta aiheutuu, kun arvopaperistamistransaktioita strukturoidaan.

Toiseksi on tarpeen poistaa nykyiseen kehykseen sisältyvät järjestämättömien vastuiden arvopaperistamista koskevat rajoitteet. Kuten järjestämättömien vastuiden arvopaperistamisen kohtelusta annetussa EPV:n lausunnossa 2019/13⁸ tuodaan esiin, nykyisessä kehyksessä ei oteta huomioon järjestämättömien vastuiden arvopaperistamisen erityispiirteitä, mikä johtaa liiallisiin pääomavaatimuksiin tämäntyyppisten vastuiden osalta, erityisesti arvopaperistamisen sisäisten luottoluokitusten menetelmän (SEC-IRBA) ja arvopaperistamisen standardimenetelmän (SEC-SA) yhteydessä. Kehyksen liiallinen

2011/61/EU ja asetusten (EY) N:o 1060/2009 ja (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta (EUVL L 347, 28.12.2017, s. 35).).

⁷ EBA/OP/2020/07, 6.6.2020.

⁸ EBA/OP/2019/13, 23.10.2019.

varovaisuus johtuu siitä, että sen muotoilussa on otettu huomioon yksinomaan hoidettujen lainojen riskitekijät. Sen vuoksi ehdotetaan, että järjestämättömien vastuiden arvopaperistamisen kohtelua muutetaan säätämällä yksinkertaisesta ja riittävän varovaisesta menetelmästä, jossa perinteisten järjestämättömien vastuiden ylimpään etuoikeusluokkaan sovelletaan kiinteää 100 prosentin riskipainoa ja kaikissa muissa etuoikeusluokissa perinteiseen ja taseen synteettiseen arvopaperistamiseen, joka kuuluu edelleen riskipainotettujen vastuiden laskemista koskevan yleisen kehyksen piiriin, sovelletaan riskipainon 100 prosentin vähimmäistasoa. Ehdotettu kohtelu on yhdenmukainen Baselin pankkivalvontakomitean parhaillaan viimeistelemän lähestymistavan keskeisten osien kanssa.

Kolmanneksi ehdotetaan, että muutetaan 249 artiklan 3 kohtaa, jossa otetaan käyttöön takauksen luonteisen luottosuojan hyväksyttävyyttä koskeva lisäkriteeri laitoksille, jotka soveltavat standardimenetelmää laskiessaan arvopaperistettujen vastuiden pääomavaatimuksia. Siinä asetetaan luottoluokitusta koskeva vähimmäisvaatimus lähes kaikenlaisille⁹ takauksen luonteisen luottosuojan tarjoajille, myös keskushallinnolle. Säännös vaikuttaa olevan ristiriidassa vakavaraisuusasetuksen yleisten luottoriskin vähentämissääntöjen ja kyseisen asetuksen tavoitteiden kanssa sekä tarkistetun Basel III -kehyksen uusien kansainvälisten standardien kanssa, joissa asetetaan luottoluokitusta koskeva vähimmäisvaatimus vain rajoitetulle joukolle luottosuojan tarjoajia arvopaperistettujen vastuiden tapauksessa. Tällä muutoksella lisätään sellaisten kansallisten julkisten takuujärjestelmien vaikuttavuutta, joilla tuetaan laitosten strategioita arvopaperistaa järjestämättömiä vastuita covid-19-pandemian jälkihoidon yhteydessä.

Nämä ehdotetut muutokset yhdessä asetukseen (EU) 2017/2402 ehdotettujen muutosten kanssa mahdollistavat sen, että laitokset voivat tulevana kuukausina säilyttää luotonannon volyymin suurena ja näin edistää merkittävästi covid-19-kriisin aiheuttaman häiriön vaikutusten lieventämistä.

Nykyiseen sääntelykehykseen verrattuna muutokset vahvistavat arvopaperistamisen roolia välineenä, jonka avulla laitokset voivat ylläpitää ja mahdollisesti jopa parantaa lainanantokapasiteettiaan kahdella tavalla:

- helpottamalla tämän tekniikan käyttöä sellaisten järjestämättömien vastuiden purkamiseksi, joiden voidaan odottaa kasvavan kriisin jälkimainingeissa. Näin laitokset voivat paremmin jakaa riskiä muille rahoitusalan toimijoille ja viime kädessä vähentää järjestämättömien vastuiden suuresta määrästä johtuvia lakisääteistä pääomaa koskevia rajoitteita säilyttäen samalla tiukat vakavaraisuusvaatimukset; ja
- soveltamalla alullepanevan laitoksen hallussa olevan ylimmän etuoikeusluokan riskiherkempää kohtelua, kun kyseessä on taseen YLS-arvopaperistaminen. Kuten monet sidosryhmät ovat huomauttaneet, YLS-kelpoisuusvaatimusten kehittäminen ei itsessään riitä tavoitteen saavuttamiseen – eli siihen, että näiden vaatimusten täyttämistä tehdään taloudellisesti kannattavaa – jos uusien vaatimusten käyttöönottoon ei liity arvopaperistamisen erityispiirteitä paremmin vastaavaa riskiherkempää vakavaraisuuskohtelua pääomavaatimusten osalta.

Tässä ehdotuksessa esitetään riskiherkempi kohtelu järjestämättömien vastuiden arvopaperistamisille ja taseen synteettisten YLS-arvopaperistamisen ylimmälle etuoikeusluokalle, kun taas jälkimmäisten arvopaperistamisen kelpoisuusvaatimukset yhdessä muiden monialaisten säännösten kanssa sisältyvät asetukseen (EU) 2017/2402.

⁹ Ainoana poikkeuksena ovat keskusvastapuolet.

- **Yhdenmukaisuus muiden alaa koskevien politiikkojen säännösten kanssa**

Ehdotuksella muutetaan voimassa olevaa lainsäädäntöä. Muutokset ovat täysin yhdenmukaisia laitosten vakavaraisuusvaatimuksia ja niiden valvontaa koskevien voimassa olevien säännösten kanssa, mukaan lukien EPV:n lausunto järjestämättömien vastuiden sääntelystä (Opinion on the regulatory treatment of NPEs), EPV:n kertomus YLS-kehiksestä synteettistä arvopaperistamista varten (Report on STS framework for synthetic securitisation), tämän ehdotuksen kanssa samaan aikaan annettu komission ehdotus asetuksen (EU) 2017/2402 muuttamisesta ja pääomamarkkinaunionia käsittelevän korkean tason foorumin loppuraportti (A new vision for Europe's capital markets)¹⁰.

- **Yhdenmukaisuus unionin muiden politiikkojen kanssa**

Tämä ehdotus on osa komission laajempaa vastausta covid-19-pandemiaan. Sillä on ratkaiseva merkitys jäsenvaltioiden, komission ja Euroopan keskuspankin toteuttamien toimenpiteiden vaikuttavuuden varmistamisessa. Se on täysin linjassa koronaviruskriisin taloudellisista näkökohdista 13. maaliskuuta 2020 annetun komission tiedonannon¹¹, kuten myös 2. huhtikuuta 2020 annetun tiedonannon ”Koronavirus – EU:n toimet – Jokaisen saatavilla olevan euron käyttäminen”¹², tiedonannon ”Euroopan h-hetki: korjaamalla ja kehittämällä parempaa seuraavalle sukupolvelle”¹³, tilinpäätös- ja vakavaraisuussäännösten soveltamisesta EU:n pankkien luotonannon helpottamiseksi 28. huhtikuuta 2020 annetun tulkitsevan tiedonannon¹⁴ ja asetuksen (EU) 2020/873¹⁵ kanssa.

2. OIKEUSPERUSTA, TOISSIJAISUUSPERIAATE JA SUHTEELLISUUSPERIAATE

- **Oikeusperusta**

Ehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 114 artiklaan, joka on myös muutettavan säädöksen oikeusperusta.

- **Toissijaisuusperiaate (jaetun toimivallan osalta)**

Suunniteltujen muutosten tavoitteena on luottolaitosten luotonantokapasiteetin ja covid-19-pandemiaan liittyvien tappioiden kattamismahdollisuuksien maksimointi samalla kun varmistetaan, että laitosten häiriönsietokyky säilyy. Tämä tavoite voidaan saavuttaa paremmin unionin tasolla kuin useilla kansallisilla aloitteilla, koska muutokset ovat covid-19-pandemian vuoksi tehtäviä voimassa olevien unionin sääntöjen muutoksia. Ongelmat ja niiden taustalla

¹⁰ https://ec.europa.eu/info/files/200610-cmu-high-level-forum-final-report_en

¹¹ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle, neuvostolle, Euroopan keskuspankille, Euroopan investointipankille ja euroryhmälle ”Koordinoitujen taloudellisten toimenpiteiden covid-19-epidemian vaikutusten lieventämiseksi”, COM(2020) 112 final, 13.3.2020.

¹² Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle ”Koronavirus - EU:n toimet – Jokaisen saatavilla olevan euron käyttäminen kaikin mahdollisin tavoin ihmishenkien pelastamiseksi ja elinkeinojen suojelemiseksi”, COM(2020) 143 final, 2.4.2020.

¹³ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle ”Euroopan h-hetki: korjaamalla ja kehittämällä parempaa seuraavalle sukupolvelle”, COM(2020) 456 final, 27.5.2020.

¹⁴ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle: komission tulkitseva tiedonanto tilinpäätös- ja vakavaraisuussäännösten soveltamisesta EU:n pankkien luotonannon helpottamiseksi ”Yritysten ja kotitalouksien tukeminen covid-19-kriisin yhteydessä”, COM(2020) 169 final, 28.4.2020.

¹⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2020/873, annettu 24 päivänä kesäkuuta 2020, asetusten (EU) N:o 575/2013 ja (EU) 2019/876 muuttamisesta tietyjen covid-19-pandemian vuoksi tehtävien mukautusten osalta (EUVL L 204, 26.6.2020, s. 4).

olevat syyt ovat samat kaikissa jäsenvaltioissa. Jos unioni ei toteuttaisi toimia, nykyinen säännöstö olisi tehottomampi viranomaisten sekä unionin että kansallisella tasolla toteuttamien toimenpiteiden tukemisessa ja reagoisi heikommin poikkeuksellisiin markkinahaasteisiin.

Jäsenvaltioilla on rajalliset mahdollisuudet hyväksyä kansallisia toimenpiteitä, koska vakavaraisuusasetuksessa säännellään jo näitä asioita. Kansallisella tasolla tehtävät muutokset olisivat lisäksi ristiriidassa tällä hetkellä voimassa olevan unionin lainsäädännön kanssa. Jos unioni lopettaisi näiden näkökohtien sääntelyn, pankkipalvelujen sisämarkkinoihin sovellettaisiin useita erilaisia sääntöjä, mikä johtaisi hajanaisuuteen ja heikentäisi äskettäin laadittua EU:n yhteistä sääntökirjaa tällä alalla.

- **Suhteellisuusperiaate**

Tämä unionin toimi on tarpeen, jotta voidaan saavuttaa tavoite eli laitosten luotonantokapasiteetin ja covid-19-pandemiaan liittyvien tappioiden kattamismahdollisuuksien maksimointi samalla kun varmistetaan vakavaraisuussäännöstön johdonmukaisuus. Ehdotetut muutokset koskevat vain niitä laitoksiin sovellettavan unionin vakavaraisuussäännöstön valikoituja säännöksiä, jotka koskevat yksinomaan toimenpiteitä, joilla pyritään varmistamaan toipuminen tämänhetkisestä covid-19-pandemiasta. Lisäksi ehdotetut muutokset rajoittuvat kysymyksiin, joita ei voida käsitellä nykyisissä säännöissä säädetyn harkintavallan puitteissa.

3. JÄLKIARVIOINTIEN, SIDOSRYHMIEN KUULEMISTEN JA VAIKUTUSTENARVIOINTIEN TULOKSET

- **Jälkiarvioinnit/toimivuustarkastukset**

Tähän ehdotukseen ei liity erillistä vaikutustenarviointia. Koska covid-19-pandemian aiheuttaman rahoitusmarkkinoita ja reaalitaloutta koskevan kriisin jälkeinen elpyminen edellyttää kiireellisiä toimenpiteitä, vaikutustenarviointi on korvattu kustannus-hyötyanalyysillä, joka sisältyy pääomamarkkinoiden elpymispakettia tukevaan komission yksiköiden valmisteluasiakirjaan. Se perustuu myös suurelta osin EPV:n tekemään valmistelutyöhön. Lisäksi tällä ehdotuksella muutettavien toimenpiteiden vaikutusta on analysoitu asetusta (EU) 2017/2401 varten tehdyissä vaikutustenarvioinneissa. Ehdotuksella pyritään pääasiassa hienosäätämään pääomavaatimusten kalibrointia taseen YLS-arvopaperistamisten ja järjestämättömien vastuiden arvopaperistamisten osalta.

Ehdotetuilla muutoksilla on rajallinen vaikutus laitosten hallinnolliseen rasitukseen ja kustannuksiin, joita niille aiheutuu sisäisten toimintojensa mukauttamisesta. Kustannusten odotetaan kompensoituvan pääoman saatavuuteen liittyvillä eduilla. Ehdotetut muutokset koskevat säännöksiä, jotka antavat laitoksille mahdollisuuden soveltaa suotuisampaa kohtelua, mutta eivät velvoita niitä siihen.

- **Perusoikeudet**

Ehdotuksella ei todennäköisesti ole suoraa vaikutusta Euroopan unionin perusoikeuskirjassa vahvistettuihin oikeuksiin.

4. TALOUSARVIOVAIKUTUKSET

Ehdotuksella ei ole unionin toimielimiin kohdistuvia talousarviovaikutuksia.

5. LISÄTIEDOT

(a) Ehdotukseen sisältyvien säännösten yksityiskohtaiset selitykset

(1) Järjestämättömien vastuiden arvopaperistamisen sääntelyesteiden poistaminen

EU:n nykyinen arvopaperistamista koskeva sääntelykehys on suunniteltu tyypillisten arvopaperistamistransaktioiden eli sellaisten arvopaperistamisten, joiden kohde-etuutena on hoidettuja lainoja, yleisimpien piirteiden pohjalta. Tarkemmin sanottuna nykyisessä arvopaperistamiskehyksessä käytetään pääasiallisena sääntelyä ohjaavana tekijänä arvopaperistettujen vastuiden luottoriskiä samalla kun korjataan ”ei-neutraalisuutta” sisältäviä tekijöitä, jotta arvopaperistamiselle tyypilliset toimeksisaajaan liittyvä riski ja malliriski voidaan ottaa huomioon. Kun kehystä sovelletaan järjestämättömien vastuiden arvopaperistamisiin, ne tuottavat pääomavaatimuksia, jotka ovat osoittautuneet kohtuuttomiksi erityisesti kaavoihin perustuvien menetelmien (SEC-IRBA ja SEC-SA) osalta. Tämä johtuu siitä, että näiden menetelmien kalibrointi ei vastaa järjestämättömille vastuille ominaisia riskitekijöitä.

SEC-IRBA ja SEC-SA perustuvat kvantitatiivisiin luottoriskitietoihin, jotka perustuvat pooliin sisältyvien vastuiden bruttokirjanpitoarvoon, ja näin ollen niillä saadut riskipainot ovat liian suuria verrattuna ulkoisten luottoluokitusten menetelmän (SEC-ERBA) mukaisiin riskipainoihin. Vaikutus on erityisen huomattava järjestämättömien vastuiden arvopaperistamisen ylimmissä etuoikeusluokissa, joihin sovelletaan SEC-IRBA-menetelmässä ja SEC-SA-menetelmässä suhteellisesti suurempia riskipainoja kuin muihin etuoikeusluokkiin.

Ehdotetulla asetuksella otettaisiin uudessa 269 a artiklassa käyttöön uusi kehys järjestämättömien vastuiden arvopaperistamiselle, jossa

- perinteisen järjestämättömien vastuiden arvopaperistamisen ylimpään etuoikeusluokkaan sovellettaisiin kiinteää 100 prosentin riskipainoa edellyttäen, että hinnanalennus, jota ei hyvitetä, on vähintään 50 prosenttia vastuiden bruttokirjanpitoarvosta; ja
- kaikkiin muihin järjestämättömien vastuiden arvopaperistamisen etuoikeusluokkiin sovellettaisiin yleistä kehystä, johon tehtäisiin kaksi mukautusta:
 - riskipainoon sovellettaisiin 100 prosentin vähimmäistasoa; ja
 - niin sanottujen perus-IRB-parametrien käyttö sellaisten arvopaperistamisvastuiden tapauksessa, joihin voidaan soveltaa SEC-IRBA-menetelmää vakavaraisuusasetuksen 254 artiklan mukaisesti, kiellettäisiin.

EPV:n vuonna 2019 antamaan lausuntoon sisältyvän suosituksen mukaisesti selvennettäisiin, että kun laitokset soveltavat järjestämättömien vastuiden arvopaperistamispositioihinsa vakavaraisuusasetuksen 268 artiklassa säädettyä ylärajaa, kyseisen artiklan 1 kohdassa tarkoitetuista odotettavissa olevista tappioista olisi vähennettävä hinnanalennus, jota ei hyvitetä, ja mahdolliset muut erityiset luottoriskioikaisut.

Jotta edellä kuvattua erityiskohtelua voitaisiin soveltaa, uudessa artiklassa käytettäisiin asetuksessa (EU) 2017/2402 olevaa termin ”järjestämättömien vastuiden arvopaperistaminen” määritelmää eli kyseessä olisi arvopaperistaminen, jossa vähintään 90 prosenttia arvopaperistetuista vastuista on varainhoitoasetuksen 47 a artiklassa tarkoitettuja järjestämättömiä vastuuta.

(2) Taseen YLS-arvopaperistamisen ylimmän etuoikeusluokan edullinen kohtelu

Taseen YLS-arvopaperistamisen avulla laitokset voivat siirtää luottoriskiä muiden sijoittajien ostaman tai myöntämän vastikkeellisen tai takauksen luonteisen luottosuojan avulla, mikä vapauttaa kapasiteettia myöntää uutta lainaa reaalityaloudelle ja varmistaa tehokkaamman riskinjoon rahoitusalan toimijoiden kesken.

Asetuksessa (EU) 2017/2402 säädetty nykyinen arvopaperistamiskehys ei sisällä taseen synteettistä YLS-arvopaperistamista missään muodossa. Tämä johtuu lähinnä järjestelmällisen datan puuttumisesta ja riittämättömästä teknisestä valmistelutyöstä kyseisen asetuksen antamisajankohtana. YLS-asetuksessa edellytetään kuitenkin, että EPV laatii kertomuksen taseen synteettiseen arvopaperistamiseen sovellettavan YLS-kehiksen toteutettavuudesta. EPV:n kertomuksessa, joka julkaistiin 6. toukokuuta 2020, esitetään tarvittava data ja tekniset analyysit, joilla kehiksen luominen perustellaan. Taseen synteettistä YLS-arvopaperistamista koskevat uudet YLS-kriteerit, joita EPV:n kertomuksessa suositellaan, noudattavat EU:n uudessa arvopaperistamiskehyksessä vuonna 2017 käyttöön otettujen perinteisten muiden kuin omaisuusvakuudellisten yritystodistusten arvopaperistamista koskevien YLS-kriteerien rakennetta, eli niihin sisältyy yksinkertaisuutta, standardointia ja läpinäkyvyyttä koskevia vaatimuksia, joita on tarvittaessa mukautettu taseen synteettisen arvopaperistamisen erityispiirteisiin.

Lisäksi kriteerit sisältävät joitakin vaatimuksia, jotka koskevat ainoastaan taseen synteettistä arvopaperistamista, kuten vaatimukset, joilla lievennetään kyseisiin synteettisiin rakenteisiin luontaisesti liittyvää vastapuoliriskiä, vaatimukset, jotka koskevat hyväksyttäviä luottosuojasopimuksia, vastapuolia ja vakuuksia, vaatimukset, jotka koskevat arvopaperistamistransaktion erilaisia rakenteellisia piirteitä, ja vaatimukset, joilla varmistetaan, että kehys koskee ainoastaan taseen synteettistä YLS-arvopaperistamista.

Vakavaraisuusasetuksen 270 artiklassa sallitaan erityiskohtelu ainoastaan sellaisille taseen synteettisille arvopaperistamisille, jotka täyttävät seuraavat kriteerit:

- (a) 70 prosenttia arvopaperistetuista vastuista on oltava pk-yrityksiin liittyviä vastuuta;
- (b) arvopaperistamisen on täytettävä perinteiset YLS-kriteerit, joita sovelletaan taseen synteettiseen arvopaperistamiseen;
- (c) luottoriski, jota alullepanija ei säilytä itsellään, on siirrettävä takauksella tai vastatakauksella, joka täyttää tietyt ehdot.

EPV:n kertomuksessa esitettyjen suositusten mukaisesti ehdotetaan myös, että taseen YLS-arvopaperistamisen vastuisiin sovelletaan kohdennettua ja rajoitettua edullista kohtelua, joka kohdistuu ylimpään etuoikeusluokkaan. Tämä toteutettaisiin laajentamalla vakavaraisuusasetuksen 270 artiklassa tällä hetkellä säädettyä kohtelua koskemaan useampia kohde-etuutena olevia omaisuuseriä.

(3) Arvopaperistamisolitioiden luottoriskin vähentämisen hyväksyminen

Vakavaraisuusasetuksen 249 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaan laitos voi hyväksyä vastikkeellisen tai takauksen luonteisen luottosuojan arvopaperistamisolitiolle samalla tavalla ja samoin edellytyksin kuin on säädetty arvopaperistamattomiin vastuisiin sovellettavassa yleisessä luottoriskin vähentämiskehyksessä. Kyseisen artiklan 3 kohdassa säädetään kuitenkin poikkeuksesta tähän yleiseen kohteluun. Siinä otetaan standardimenetelmää soveltavia laitoksia varten käyttöön ylimääräinen kelpoisuusvaatimus takauksen luonteisen luottosuojan hyväksymiselle. Tämä ylimääräinen kelpoisuusvaatimus on vähimmäislouottoluokitus, jota edellytetään melkein kaikenlaaisilta takauksen luonteisen luottosuojan tarjoajilta, myös keskushallinnoilta.

Säännös vaikuttaa olevan ristiriidassa vakavaraisuusasetuksen yleisten luottoriskin vähentämissääntöjen ja kyseisen asetuksen tavoitteiden kanssa. Itse asiassa ei olekaan selvää, miksi esimerkiksi laitoksen tai keskushallinnon antama takaus, joka täyttää yleisten luottoriskin vähentämissääntöjen mukaiset luottosuojan tarjoajia koskevat kelpoisuusvaatimukset mutta ei täytä vakavaraisuusasetuksen 249 artiklan 3 kohdan mukaista vähimmäisluottoluokitusta, ei kelpaa luottoriskin vähentämiseen arvopaperistamiskehyksessä, mutta arvopaperistamattoman vastuun osalta se siihen kelpaa. Tarkistetussa Basel III -kehyksessä, josta sovittiin joulukuussa 2017, asetetaan tältä osin luottoluokitusta koskeva vähimmäisvaatimus vain rajoitetulle joukolle luottosuojan tarjoajia, kun on kyse arvopaperistetuista vastuista. Vaatimusta sovelletaan tarkistetussa Basel III -kehyksessä ainoastaan yhteisöihin, jotka eivät ole julkisyhteisöjä, julkisoikeudellisia laitoksia, laitoksia tai muita rahoituslaitoksia, joiden vakavaraisuutta säännellään.

Näiden seikkojen perusteella ja ottaen huomioon, että julkisilla takausjärjestelmillä, joilla elpymisvaiheessa helpotetaan järjestämättömien vastuiden arvopaperistamista, voi olla merkitystä, ehdotetaan vakavaraisuusasetuksen 249 artiklan 3 kohdan muuttamista niin, että arvopaperistettuihin vastuihin sovellettavat luottoriskin vähentämissäännöt vastaavat yleistä kehystä, kuten Baselin pankkivalvontakomiteassa on kansainvälisellä tasolla sovittu.

Ehdotus

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS**asetuksen (EU) N:o 575/2013 muuttamisesta arvopaperistamiskehyksen mukautusten osalta talouden elpymisen tukemiseksi covid-19-pandemian seurauksena**

(ETA: n kannalta merkityksellinen teksti)

EUROOPAN PARLAMENTTI JA EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, jotka

ottavat huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 114 artiklan,

ottavat huomioon Euroopan komission ehdotuksen,

sen jälkeen kun esitys lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädökseksi on toimitettu kansallisille parlamenteille,

ottavat huomioon Euroopan keskuspankin lausunnon,

ottavat huomioon Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon,

noudattavat tavallista lainsäätämisjärjestystä,

sekä katsovat seuraavaa:

- (1) Covid-19-pandemialla on vakavia vaikutuksia ihmisiin, yrityksiin, terveydenhuoltojärjestelmiin ja jäsenvaltioiden talouteen. Komissio korosti Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle 27 päivänä maaliskuuta 2020 antamassaan tiedonannossa ”Euroopan h-hetki: korjaamalla ja kehittämällä parempaa seuraavalle sukupolvelle”, että likviditeetti ja rahoituksen saanti ovat haaste, joka jatkuu myös tulevana kuukausina. Sen vuoksi on ratkaisevan tärkeää tukea toipumista covid-19-pandemian aiheuttamasta vakavasta talouden häiriöstä tekemällä kohdennettuja muutoksia voimassa olevaan rahoitusalan lainsäädäntöön. Tämä toimenpidepaketti hyväksytään pääomamarkkinoiden elpymispaketin nimellä.
- (2) Luottolaitoksilla ja sijoituspalveluyrityksillä, jäljempänä ’laitokset’, on keskeinen rooli elpymisen edistämässä. Heikkenevä taloudellinen tilanne kuitenkin todennäköisesti vaikuttaa niihin. Toimivaltaiset viranomaiset ovat tarjonneet laitoksille tilapäisiä helpotuksia pääoma-, likviditeetti- ja toimintavaatimuksiin varmistaakseen, että ne voivat haastavammassa ympäristössä edelleen jatkaa reaalitalouden rahoittamista.
- (3) Arvopaperistamiset ovat hyvin toimivien rahoitusmarkkinoiden tärkeä osa, sillä ne edistävät laitosten rahoituslähteiden monipuolistamista ja vapauttavat lakisääteistä vähimmäispääomaa, jota voidaan kohdentaa uudelleen tukemaan lainanantoa. Lisäksi arvopaperistamiset lisäävät laitosten ja muiden markkinaosapuolten sijoitusmahdollisuuksia, minkä kautta voidaan monipuolistaa sijoitussalkkuja ja helpottaa rahoituksen suuntaamista yrityksille ja yksityishenkilöille sekä jäsenvaltioissa että rajojen yli kaikkialla unionissa.

- (4) On tärkeää vahvistaa laitosten kapasiteettia tarjota tarvittavaa rahoitusta reaalitalouteen covid-19-pandemian jälkimainingeissa ja varmistaa samalla, että rahoitusvakauden säilyttämiseksi on olemassa riittävät vakavaraisuustakeet. Asetukseen (EU) N:o 575/2013 arvopaperistamiskehyksen osalta tehtävät kohdennetut muutokset voisivat edistää näiden tavoitteiden saavuttamista ja parantaa kehyksen johdonmukaisuutta ja täydentävyyttä suhteessa niihin toimenpiteisiin, joita unionin tasolla ja kansallisesti on toteutettu covid-19-pandemian torjumiseksi.
- (5) Basel III -kehyksen viimeisissä osissa, jotka julkaistiin 7 päivänä joulukuuta 2017, asetetaan arvopaperistettujen vastuiden osalta luottoluokitusta koskeva vähimmäisvaatimus ainoastaan tietyille luottosuojan tarjoajille eli yhteisöille, jotka eivät ole julkisyhteisöjä, julkisoikeudellisia laitoksia, laitoksia tai muita rahoituslaitoksia, joiden vakavaraisuutta säännellään. Sen vuoksi on tarpeen muuttaa asetuksen (EU) N:o 575/2013 249 artiklan 3 kohtaa Basel III -kehyksen mukaiseksi, jotta voidaan lisätä sellaisten kansallisten julkisten takuujärjestelmien vaikuttavuutta, joilla tuetaan laitosten strategioita arvopaperistaa järjestämättömiä vastuita covid-19-pandemian jälkihoidon yhteydessä.
- (6) Unionin nykyinen arvopaperistamista koskeva vakavaraisuuskehys on suunniteltu tyypillisten arvopaperistamistransaktioiden eli hoidettujen lainojen yleisimpien piirteiden pohjalta. Euroopan pankkiviranomainen, jäljempänä 'EPV', totesi 23 päivänä lokakuuta 2019 antamassaan lausunnossa järjestämättömien vastuiden arvopaperistamisen kohtelusta (Opinion on the Regulatory Treatment of Non-Performing Exposure Securitisations)¹⁶, että nykyisen asetuksessa (EU) N:o 575/2013 vahvistetun arvopaperistamista koskevan vakavaraisuuskehyksen soveltaminen järjestämättömien vastuiden arvopaperistamiseen johtaa kohtuuttomiin pääomavaatimuksiin, koska arvopaperistamisen sisäisten luottoluokitusten menetelmä (SEC-IRBA) ja arvopaperistamisen standardimenetelmä (SEC-SA) eivät vastaa järjestämättömien vastuiden riskitekijöitä. Sen vuoksi olisi otettava käyttöön erityinen järjestämättömien vastuiden arvopaperistamista koskeva kohtelu.
- (7) Kuten EPV totesi 6 päivänä toukokuuta 2020 antamassaan kertomuksessa YLS-kehyksestä synteettistä arvopaperistamista varten (Report on STS framework for synthetic securitisation), on tarpeen ottaa käyttöön erityinen kehys yksinkertaiselle, läpinäkyvälle ja standardoidulle (YLS) taseen arvopaperistamiselle. Koska taseen YLS-arvopaperistamisessa toimeksisaajaan liittyvä riski ja malliriski ovat pienemmät kuin taseen synteettisessä muussa kuin YLS-arvopaperistamisessa, EPV:n kertomuksessaan suosittelema soveltuva riskiherkkä kalibrointi olisi otettava käyttöön YLS-arvopaperistamisen yhteydessä. Kun taseen YLS-arvopaperistamisen käyttö lisääntyy tällaisen arvopaperistamisen ylimmän etuoikeusluokan riskiherkemmän kohtelun seurauksena, lakisääteistä pääomaa vapautuu ja viime kädessä laitosten lainanantokyky kasvaa vakavaraisuuden kannalta järkevällä tavalla.
- (8) Jotta voidaan ottaa huomioon järjestämättömien vastuiden arvopaperistamisiin liittyviä vastuita koskevien kansainvälisten standardien kehitys, komissiolle olisi siirrettävä valta hyväksyä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 290 artiklan mukaisesti säädösvallan siirron nojalla delegoituja säädöksiä.
- (9) Jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla saavuttaa tämän asetuksen tavoitetta, joka on laitosten luotonantokapasiteetin ja covid-19-pandemiaan liittyvien tappioiden kattamismahdollisuuksien maksimointi samalla kun varmistetaan, että luottolaitosten häiriönsietokyky säilyy. Tämä tavoite voidaan laajuutensa ja vaikutustensa vuoksi

¹⁶ <https://eba.europa.eu/risk-analysis-and-data/npls>

saavuttaa paremmin unionin tasolla. Sen vuoksi unioni voi toteuttaa toimenpiteitä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklassa vahvistetun toissijaisuusperiaatteen mukaisesti. Mainitussa artiklassa vahvistetun suhteellisuusperiaatteen mukaisesti tässä asetuksessa ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen näiden tavoitteiden saavuttamiseksi.

(10) Sen vuoksi asetusta (EU) N:o 575/2013 olisi muutettava,

OVAT HYVÄKSYNEET TÄMÄN ASETUKSEN:

1 artikla

Asetuksen (EU) N:o 575/2013 muuttaminen

Muutetaan asetusta (EU) N:o 575/2013 seuraavasti:

1) Korvataan 249 artiklan 3 kohdan ensimmäinen alakohta seuraavasti:

”Poiketen siitä, mitä 2 kohdassa säädetään, 201 artiklan 1 kohdan g alakohdassa luetelluilla hyväksyttävillä takauksen luonteisen luottosuojan tarjoajilla on oltava hyväksytyn ulkoisen luottoluokituslaitoksen antama luottoluokitus, joka on vähintään luottoluokka 3.”

2) Lisätään 269 a artikla seuraavasti:

”269 a artikla

Järjestämättömien vastuiden arvopaperistamisten kohtelu

1. Position riskipaino on järjestämättömien vastuiden arvopaperistamisessa laskettava 254 artiklan mukaisesti, ja sen on oltava vähintään 100 prosenttia.
 2. Poiketen siitä, mitä 1 kohdassa säädetään, laitosten on annettava perinteisessä järjestämättömien vastuiden arvopaperistamisessa parhaimpiin etuoikeusluokkiin kuuluville arvopaperistamispositioille 100 prosentin riskipaino edellyttäen, että arvopaperistamisen kohde-etuutena oleva vastuukanta on siirretty arvopaperistamista varten perustetulle erillisyyhtiölle hinnanalennuksella, jota ei hyvitetä ja joka on vähintään 50 prosenttia vastuiden nimellismäärästä.
 3. Laitokset, jotka eivät tämän osaston 3 luvun nojalla saa soveltaa vastuukannan osalta omia LGD- ja CF-estimaatteja, eivät saa käyttää järjestämättömien vastuiden arvopaperistamispositioissa SEC-IRBA-menetelmää riskipainotettujen vastuuerien yhteismäärän laskentaan.
 4. Sovellettaessa 268 artiklan 1 kohtaa odotettavissa olevat tappiot, jotka liittyvät järjestämättömien vastuiden arvopaperistamispositioihin, on otettava huomioon sen jälkeen, kun niistä on vähennetty tämän artiklan 2 kohdassa tarkoitettu hinnanalennus, jota ei hyvitetä, ja mahdolliset muut erityiset luottoriskioikaisut.
 5. Tässä artiklassa ’järjestämättömien vastuiden arvopaperistamisella’ tarkoitetaan asetuksen (EU) 2017/2402 2 artiklan 24 alakohdassa määriteltyä järjestämättömien vastuiden arvopaperistamista.”;
- 3) Korvataan 270 artikla seuraavasti:

”270 artikla

Parhaimpiin etuoikeusluokkiin kuuluvat positiot taseen YLS-arvopaperistamisessa

Alullepaneva laitos voi laskea asetuksen 2017/2402 26 a artiklan 1 kohdassa tarkoitetun taseen YLS-arvopaperistamisen riskipainotettujen vastuuerien yhteismäärän tapauksen mukaan tämän asetuksen 260, 262 tai 264 artiklan mukaisesti, jos kumpikin seuraavista edellytyksistä täyttyy:

- a) arvopaperistaminen täyttää 243 artiklan 2 kohdassa säädetyt vaatimukset;
- b) positio hyväksytään parhaimpiin etuoikeusluokkiin kuuluvaksi arvopaperistamispositioksi.”;
- 4) Lisätään 456 artiklan 1 kohtaan l alakohda seuraavasti:
”l) tämän asetuksen 269 a artiklan muuttaminen järjestämättömien vastuiden arvopaperistamisiin liittyviä vastuita koskevien kansainvälisten standardien kehityksen huomioon ottamiseksi.”

2 artikla

Voimaantulo

Tämä asetus tulee voimaan kahdentenakymmenentenä päivänä sen jälkeen, kun se on julkaistu *Euroopan unionin virallisessa lehdessä*.

Tehty Brysselissä

Euroopan parlamentin puolesta
Puhemies

Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja