



Bryssel 16.12.2020
COM(2020) 822 final

**KOMISSION TIEDONANTO KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN
PARLAMENTILLE, EUROOPPA-NEUVOSTOLLE, NEUVOSTOLLE JA
EUROOPAN KESKUSPANKILLE**

Järjestämättömien lainojen käsittely covid-19-pandemian jälkeen

**KOMISSION TIEDONANTO KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN
PARLAMENTILLE, EUROOPPA-NEUVOSTOLLE, NEUVOSTOLLE JA
EUROOPAN KESKUSPANKILLE**

Järjestämättömien lainojen käsittely covid-19-pandemian jälkeen

JOHDANTO

Covid-19-pandemia on johtanut talouden jyrkkään taantumaan EU:ssa ja kaikkialla maailmassa. Suojatakseen kotitalouksia ja yrityksiä pandemian vaikutuksilta EU:n sääntely- ja valvontaviranomaiset ovat toteuttaneet toimenpiteitä, joilla tuetaan pankkien välitöntä kykyä jatkaa lainanantoa ja kattaa pandemiaan liittyviä tappioita. Näihin kuuluvat etenkin komission pankkialan covid-19-paketti, joka sisältää komission tulkitsevan tiedonannon unionin tilinpäätös- ja vakavaraisuussäännösten soveltamisesta ("Yritysten ja kotitalouksien tukeminen covid-19-kriisin yhteydessä")¹ sekä kohdennettuja "pikakorjauksia"² EU:n pankkialan vakavaraisuussääntöihin (vakavaraisuusasetukseen)³. Paketin tarkoituksena oli varmistaa, että pankit pystyivät jatkamaan luotonantoa kotitalouksille ja yrityksille pahimman kriisivaiheen aikana. Pankeista on itse asiassa nyt tullut osa ratkaisua. Tämä johtuu pitkälti niiden hyvästä pääomatilanteesta, joka on seurausta vuoden 2008 finanssikriisin jälkeen toteutetuista merkittävästä uudistuksista. **Myös jäsenvaltiot ovat toteuttaneet määrätietoisia toimia, kuten tukijärjestelmiä kotitalouksien ja yritysten maksuvalmiusongelmien lievittämiseksi.** Tällaisiin järjestelmiin sisältyy yleensä julkisia takausjärjestelmiä ja/tai maksulykkäyksiä. Niillä autetaan tilapäisistä maksuvalmiusongelmista kärsiviä lainanottajia ja estetään järjestämättömien lainojen äkillinen kasvu. Tältä osin Euroopan pankkiviranomainen (EPV) päätti äskettäin ottaa uudelleen käyttöön antamansa ohjeet⁴ lainan takaisinmaksuihin sovellettavista lainsäädännöllisistä ja muista kuin lainsäädännöllisistä lykkäyksistä. Lisäksi komissio on hyväksynyt tilapäiset valtiontukipuitteet, joissa annetaan EU:n jäsenvaltioille mahdollisuus hyödyntää valtiontukisääntöjen mukaista täyttä joustovaraa tukeakseen talouttaan covid-19-pandemian yhteydessä.

EU:n pankkisektori on taloutensa vakauden näkökulmasta edelleen vahva covid-19-kriisin aiheuttamasta ensimmäisestä talous- ja rahoitushäiriöstä huolimatta, mutta heikkenemisen riskejä on nähtävissä. Vuoden 2020 toisella neljänneksellä kaikkien EU:n

¹ COM(2020) 169 final.

² Nämä muutokset tulivat voimaan 26. kesäkuuta 2020, joten ne voitiin ottaa huomioon pankkien toisen vuosineljänneksen tilinpäätösraportoinnissa. Ks. asetus (EU) 2020/873 asetusten (EU) N:o 575/2013 ja (EU) 2019/876 muuttamisesta tiettyjen covid-19-pandemian vuoksi tehtävien mukautusten osalta (EUVL L 204, 26.6.2020, s. 4–17).

³ Asetus (EU) N:o 575/2013 luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvaatimuksista (EUVL L 176, 27.6.2013, s. 1).

⁴ Katso <https://eba.europa.eu/eba-reactivates-its-guidelines-legislative-and-non-legislative-moratoria>.

pankkien keskimääräinen ensisijaisen pääoman (T1) osuus oli 16,4 prosenttia ja järjestämättömien lainojen keskimääräinen osuus 2,8 prosenttia. Merkittävien rahoituslaitosten maksuvalmiusvaatimus oli kohtuulliset 165,5 prosenttia. EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla toteutetuista laajoista tukitoimista huolimatta pandemia on ollut kova isku taloudelle, ja kaikki jäsenvaltiot ovat nyt taantumassa.⁵ Pankkeihin kohdistuu tällä hetkellä riski yrityksistä ja yksityishenkilöistä, joista on tullut taloudellisesti haavoittuvampia. Yritysten tapauksessa tällainen riski liittyy etenkin pieniin ja keskisuuriin yrityksiin (pk-yritykset), joiden tulo- ja rahoituslähteet ovat melko yksipuoliset, sekä tiettyihin toimialoihin (kuten liikenne, matkailu ja hotelli- ja ravintola-ala). Sen vuoksi on erittäin tärkeää seurata tarkkaan tilannetta ja rahoitusvakauteen mahdollisesti kohdistuvia riskejä sekä varmistaa, että pankit voivat myös jatkossa tukea rakentavalla tavalla laskusuhdanteen jälkeistä talouden elpymistä. Rakenteellisia toimenpiteitä saatetaan tarvita lisää, jotta voidaan estää järjestämättömien lainojen kertyminen pankkien taseisiin keskipitkällä aikavälillä. Komissio suosittelee, että unionin ja jäsenvaltioiden rahoituslaitokset, valvontaviranomaiset ja poliittiset päättäjät toteuttavat yhdessä määrätietoisia toimia rahoitusjärjestelmän valmiuksien parantamiseksi ja tukevat näin samalla rahoitusvakautta ja talouden elpymistä.

Viime talouskriisin keskeinen opetus on, että uudelleen alkavaan järjestämättömien lainojen kertymiseen pankkien taseisessa on puututtava mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Tämän vuoksi komissio järjesti syyskuussa 2020 julkisen ja yksityisen sektorin sidosryhmien kanssa pyöreän pöydän keskustelun siitä, miten järjestämättömiin lainoihin voitaisiin puuttua covid-19-pandemian jälkeen. Keskusteluissa tarkasteltiin eri osatekijöitä, jotka voisivat yhdessä muodostaa tuloksekkaan strategian. Keskusteluissa esiin tulleiden näkemysten perusteella komissio katsoo, että tuloksekas strategia on sellainen, jossa keskitytään toisiaan täydentävien politiikkatoimien yhdistelmään, jotta voidaan i) edelleen kehittää ongelmallisten omaisuuserien jälkimarkkinoita⁶, jotka mahdollistaisivat järjestämättömien lainojen siirtämisen pois pankkien taseista ja takaisivat samalla riittävän suojan velallisille; ja ii) uudistaa maksukyvyttömyyttä ja velkojen perintää koskevia sääntelykehyksiä siten, että varmistetaan asianmukainen tasapaino velkojen ja velallisten etujen välillä.

Jälkimarkkinat ja maksukyvyttömyysmenettelyt olivat tärkeässä asemassa jo neuvoston vuonna 2017 laatimassa järjestämättömiä lainoja koskevassa toimintasuunnitelmassa⁷. Täytäntöönpanon huomattavasta edistymisestä huolimatta Euroopan parlamentti ja neuvosto eivät ole vielä hyväksyneet eräitä keskeisiä toimenpiteitä, joihin kuuluu etenkin komission ehdotus⁸ direktiiviksi luotonhallinnoijista, luotonostajista ja vakuuksien realisoimisesta. Lisäksi elpymis- ja palautumistukivälinestä voidaan antaa merkittävää tukea järjestämättömien lainojen vähentämiseen tähtääville uudistuksille, joilla parannetaan etenkin järjestämättömien lainojen tuloksekasta kriisinvetoa tukevia maksukyvyttömyysmenettelyjä ja oikeudellisia ja hallinnollisia kehyksiä. Pankkeja olisi myös kannustettava käyttämään mahdollisimman paljon ennakoivaa lähestymistapaa ja tekemään velallistensa kanssa rakentavaa yhteistyötä jo varhaisessa vaiheessa. Komissio

⁵ Euroopan komission syksyn 2020 talousennuste.

Ks.: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2021.

⁶ Tätä varten olisi tarpeen mukaan toteutettava toimenpiteitä jäsenvaltioiden ja unionin tasolla.

⁷ Ecofin-neuvosto ”Järjestämättömien lainojen käsittelyä koskeva EU:n toimintasuunnitelma”, heinäkuu 2017.

⁸ COM(2018) 135 final – 2018/063 (COD).

tukisi edelleen teknisen tuen välineen⁹ kautta jäsenvaltioita niiden valmistellessa kansallisia kehyksiään ja parantaessa valvontaviranomaistensa valmiuksia käsitellä kasvavaa järjestämättömien lainojen määrää.

Neuvoston vuonna 2017 laatiman toimintasuunnitelman pohjalta tarvitaan lisää kohdennettuja toimenpiteitä, joilla voidaan puuttua covid-19-pandemiasta mahdollisesti seurauksena olevaan järjestämättömien lainojen kertymiseen keskipitkällä aikavälillä. Sen vuoksi komissio ehdottaa tässä tiedonannossa useita uusia toimenpiteitä, joilla voidaan puuttua järjestämättömien lainojen tuleviin virtoihin.

Koska talousnäkyymiin liittyy covid-19-kriisin vuoksi edelleen huomattavasti epävarmuutta, on tärkeää tarkastella laajempaa politiikkavälineistöä, jotta voidaan varmistaa, että valmiudet ratkaista yksittäisten pankkien mahdollisia ongelmia ovat olemassa. Tätä varten tässä tiedonannossa esitetään omaisuudenhoitoyhtiöiden perustamista koskevan komission suunnitelman¹⁰ pohjalta kehys, jonka puitteissa jäsenvaltiot voivat tarvittaessa puuttua covid-19-kriisin taloudellisiin seurauksiin. Tämä kehys sisältää muun muassa sen, miten pankkien kriisintarkaisua ja valtiontukea koskevien unionin kehysten mukaisia ennalta varautuvia toimenpiteitä voidaan käyttää covid-19-kriisin talousvaikutusten käsittelyyn siten, että niillä täydennetään finanssipoliittisia tukitoimenpiteitä, joita eri jäsenvaltiot toteuttavat vaihtelevassa määrin auttaakseen yrityksiä, joihin nämä vaikutukset kohdistuvat.

Vastattaessa järjestämättömien lainojen käsittelyn asettamaan haasteeseen on tärkeää varmistaa, että kuluttajia ja etenkin heikossa asemassa olevia lainanottajia suojellaan asianmukaisesti. Komissio on jo ehdottanut toimenpiteitä, jotka koskevat muun muassa luotonhallintojen ja luotonostajien markkinoita. Näihin toimenpiteisiin sisältyy ehdotus siitä, että tilanteissa, joissa laina siirretään toiselle sijoittajalle, lainanottajien alkuperäisen lainanantajapankin kanssa sopima suoja säilyy.¹¹ Komissio on myös suhtautunut myönteisesti rahoitusalan sekä kuluttajajärjestöjen ja elinkeinoelämän järjestöjen sopimiin ”parhaisiin käytänteisiin” siitä, miten eri markkinatoimijat voivat tukea kansalaisia ja yrityksiä kriisin aikana.¹² Tämän jatkotoimenä komissio aikoo järjestää uuden pyöreän pöydän kokouksen, jossa tarkastellaan jäsenvaltioissa pandemian ensimmäisen aallon aikana toteutettuja tukitoimia ja keskustellaan siitä, missä määrin parhaita käytänteitä on noudatettu ja ovatko ne osoittautuneet hyödyllisiksi autettaessa kuluttajia ja yrityksiä käyttämään kansallisia tukitoimia. Toteuttaessaan tulevaisuudessa lisätoimia komissio pitää edelleen

⁹ COM(2020) 409 final.

¹⁰ SWD(2018) 72 final. Tämä asiakirja oli osa komission toimenpidepakettia, jolla se toteutti neuvoston vuonna 2017 laatimaan toimintasuunnitelmaan sisältyviä vastuualansa kuuluvia toimia. Sen laativat yhdessä komissio, Euroopan keskuspankki (EKP), Euroopan pankkiviranomainen (EPV) ja yhteinen kriisintarkaisuneuvosto (SRB). Siinä selvennetään, mitkä ovat keskeisiä menestystekijöitä ja millainen on tällaisen valtion tukeman omaisuudenhoitoyhtiön hyväksyttävä rakenne, joka on EU:n lainsäädäntökehyksen, erityisesti pankkien elvytys- ja kriisintarkaisudirektiivin ja yhteistä kriisintarkaisumekanismia koskevan asetuksen, ja valtiontukisääntöjen mukainen. Edellä mainitut kaksi säädöstä ovat kaikilta osin voimassa, ja niiden tarkoituksena on rajoittaa valtion toimia.

¹¹ Ks. COM(2018) 135 final.

¹² ”Parhaat käytänteet kuluttajille ja yrityksille covid-19-kriisin yhteydessä tarjottavia tukitoimia varten”, 14.7.2020.

Ks.: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/200714-best-practices-mitigate-impact-pandemic_en.pdf.

yllä oikeudenmukaista ja vahvaa kuluttajansuojajärjestelmää, jonka noudattamista valvotaan johdonmukaisesti.

Varmistaakseen, että tässä tiedonannossa esitetty strategia toteutetaan tuloksekkaasti, komissio perustaa järjestämättömiä lainoja käsittelevän neuvoa-antavan paneelin, joka koostuu alan sidosryhmistä ja kuluttajajärjestöistä. Paneeli tukee komissiota useiden ehdotettujen toimien toteuttamisessa, ja sen tehtävänä on neuvoa komissiota tulevaisuuden ehdotuksissa.

1. JÄRJESTÄMÄTTÖMIEN LAINOJEN VIIMEAIKAINEN KEHITYS

Viime vuosina järjestämättömien lainojen osuudet ovat vähitellen supistuneet EU:ssa. Tämä suuntaus on nyt kääntynyt covid-19-pandemian seurauksena. Viimeisimmät luvut osoittavat, että **kaikkien EU:n pankkien järjestämättömien lainojen yhteenlaskettu osuus kasvoi ensimmäistä kertaa pitkään aikaan vuoden 2020 ensimmäisellä neljänneksellä**, jolloin se oli 2,9 prosenttia (vuoden 2019 viimeisellä neljänneksellä vastaava luku oli 2,6 prosenttia, ks. kuvio 1). Kasvu johtuu lähinnä järjestämättömien lainojen myynnin ja uudelleenjärjestelyjen vähenemisestä ja uusista maksukyvyttömyystapauksista. Tämä päätti vuoden 2014 viimeisellä neljänneksellä alkaneen yleisen laskusuuntauksen. Vuoden 2020 toisella neljänneksellä kaikkien EU:n pankkien järjestämättömien lainojen keskimääräinen osuus oli 2,8 prosenttia. Kun tarkastellaan **merkittäviä laitoksia**¹³, tilanne on hieman toisenlainen, sillä järjestämättömien lainojen osuus koko EU:ssa oli vuoden 2020 toisella neljänneksellä 2,94 prosenttia eli hieman alhaisempi kuin vuoden 2020 ensimmäisen neljänneksen 3,05 prosenttia ja vuoden 2019 viimeisen neljänneksen 3,22 prosenttia. **Luottotappiovarausten suhde ongelmaluottojen bruttomäärään**¹⁴ on parantunut merkittävästi. Se oli vuoden 2020 toisella neljänneksellä 63,4 prosenttia eli 1,6 prosenttiyksikköä korkeampi kuin edellisellä vuosineljänneksellä ja 4,5 prosenttiyksikköä korkeampi kuin edellisen vuoden vastaavalla neljänneksellä. Kaikkien EU:n pankkien **järjestämättömien lainojen absoluuttinen määrä** (bruttoarvo) on 588 miljardia euroa (vuoden 2020 toinen neljännes). Vastaava luku vuoden 2020 ensimmäisellä neljänneksellä oli 585 miljardia euroa ja vuoden 2019 viimeisellä neljänneksellä 646 miljardia euroa.¹⁵ Taulukosta 1 käy ilmi, että **tilanne vaihtelee edelleen huomattavasti jäsenvaltioittain.**

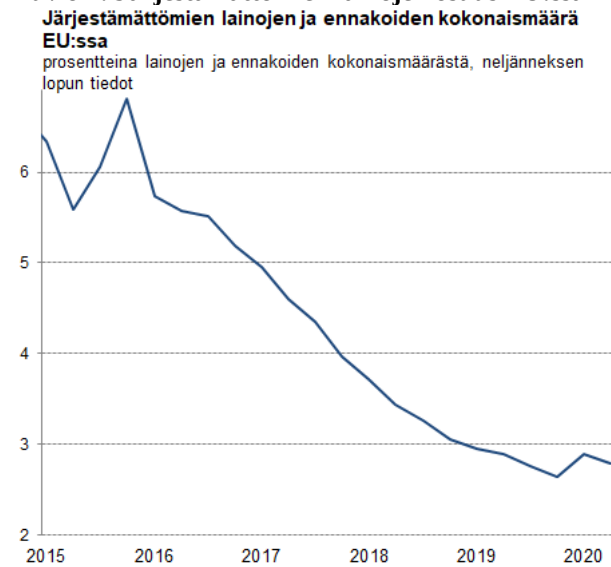
Edistyminen on useimmissa jäsenvaltioissa ollut viime vuosina rohkaisevaa talouskasvun sekä pankkien, valvontaviranomaisten ja poliittisten päättäjien määrätietoisten toimien yhteisvaikutuksen ansiosta. Tämä on auttanut vähentämään järjestämättömien lainojen määriä ja supistamaan niiden osuuksia. Lisäksi komissio on jatkanut rakentavaa yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa, jotta pankeille voitaisiin tarjota tapauskohtaisia ratkaisuja unionin valtioneuvoston ja pankkiunionin kriisinhallintasääntöjen puitteissa.

¹³ EKP:n suoraan valvomat luottolaitokset.

¹⁴ Tämä luku tarkoittaa sitä osuutta varoista, jonka pankki on jättänyt sivuun luottotappioiden kattamista varten. Lähde: EKP. Koska tietoja lainoihin liittyvistä luottotappiovarauksista ei ollut saatavilla, luottotappiovarausten suhde ongelmaluottojen bruttomäärään EU:n tasolla on laskettu käyttämällä tietoja, jotka koskevat kaikkiin velkainstrumentteihin (lainat ja velkapaperit) liittyviä arvonalentumisia ja järjestämättömiä lainoja.

¹⁵ Lähde: EKP.

Kuvio 1: Järjestämättömien lainojen osuus EU:ssa



Lähde: Euroopan keskuspankki

Tässä yhteydessä on kuitenkin tärkeää ottaa huomioon, että viime vuosien melko vakaa taloussympäristö on auttanut puuttumaan järjestämättömiin lainoihin useissa jäsenvaltioissa. Viime kuukausina järjestämättömien lainojen määrän väheneminen on hidastunut tai pysähtynyt pandemian ja siihen liittyvien sulkutoimenpiteiden seurauksena. Saatavilla oleva analyysi paljastaa joitakin takaisinmaksukykyyn liittyviä ongelmakohtia, jotka koskevat erityisesti pk-yrityksiä ja sellaisia aloja, joihin pandemia on vaikuttanut erityisen paljon.¹⁶ Tällä hetkellä toimenpiteet, joita on otettu käyttöön kansallisella tasolla kriisiin vastaamiseksi, estävät lainojen takaisinmaksun laajemman laiminlyönnin. Tämä on auttanut hillitsemään järjestämättömien lainojen määrän kasvua. On kuitenkin epävarmaa, miten kriisin vaikutusten lieventämiseksi toteutettujen toimenpiteiden purkaminen vaikuttaa lainanottajiin ja lainanottajien pankkeihin. Vaikka se, että yritykset ovat laajalti hyödyntäneet niille tarkoitettuja tukiohjelmia, on suojannut pankkeja covid-19-kriisiin liittyviltä tappioilta useissa jäsenvaltioissa, tällaisten tappioiden vaikutukset kohdistuvat ensi sijassa pankkeihin sellaisissa jäsenvaltioissa, jotka eivät ole toteuttaneet tällaisia ohjelmia (tai ovat toteuttaneet niitä pienemmässä mittakaavassa).

¹⁶ ”The EU banking sector: First insights into the COVID-19 impacts”, EPV:n temaattinen muistio EBA/REP/2020/17, <https://eba.europa.eu/covid-19-placing-unprecedented-challenges-eu-banks>.

Taulukko 1: Järjestämättömät lainat ja luottotappiovaraukset jäsenvaltioittain¹⁷

	Järjestämättömät lainat ja ennakot yht. (% lainojen ja ennakoiden kokonaismäärästä)		Yksityisen sektorin järjestämättömät lainat* (% yksityisen sektorin lainojen kokonaismäärästä)		Luottotappiovaraukset yht. (lainat)** (% epävarmoista ja järjestämättömistä lainoista)	
	2020Q2	2019Q2	2020Q2	2019Q2	2020Q2	2019Q2
Itävalta	2,0	2,3	2,8	3,1	76,5	69,6
Belgia	2,1	2,0	2,8	2,7	58,4	53,7
Bulgaria	6,7	6,9	10,0	10,5	60,6	61,2
Kroatia	5,3	6,9	8,3	10,3	86,7	74,2
Kypros	14,5	19,5	23,3	33,5	55,4	53,2
Tšekki	1,6	1,8	3,0	3,4	82,2	69,0
Tanska	2,0	1,9	2,4	2,2	45,4	42,1
Viro	2,1	1,8	2,1	2,3	55,7	42,4
Suomi	1,5	1,4	-	-	42,6	34,0
Ranska	2,3	2,6	3,4	3,6	66,2	64,8
Saksa	1,2	1,3	2,0	2,0	89,0	85,3
Kreikka	30,9	39,6	37,0	43,8	47,8	49,7
Unkari	4,0	5,0	5,6	6,5	-	84,1
Irlanti	3,5	4,2	6,0	6,8	54,9	37,0
Italia	6,3	8,1	8,2	10,6	59,8	58,5
Latvia	5,3	5,4	5,6	7,5	41,0	38,8
Liettua	2,7	2,2	2,8	3,0	47,3	36,4
Luxemburg	0,6	0,7	1,8	2,0	55,8	52,0
Malta	3,4	3,1	-	-	50,5	49,3
Alankomaa	1,9	1,8	2,8	2,4	40,1	31,6
Puola	6,2	6,2	6,7	6,7	74,0	70,4
Portugali	5,5	8,3	6,6	9,2	66,4	59,2
Romania	4,4	4,8	5,9	6,5	93,0	83,6
Slovakia	2,9	3,1	3,2	3,4	92,9	89,0
Slovenia	3,2	4,5	4,5	5,9	80,1	74,6
Espanja	2,9	3,4	4,0	4,4	69,4	63,8
Ruotsi	1,0	1,1	1,3	-	32,2	-
Euroopan unioni	2,8	2,9	-	-	63,4	58,9

Lähde: EKP. Euroopan komission laskelmat.

Koska taloudessa on nyt jyrkkä laskusuhdanne, jäsenvaltioiden on ratkaisevan tärkeää toteuttaa tarvittaessa lisää määrätietoisia politiikkatoimia ja puuttua kansallisiin maksukyvyttömyysmenettelyihin liittyviin ongelmiin, jotta pankit voivat hallita uusien järjestämättömien lainojen tulevia virtoja. Näin toimimalla järjestämättömiin lainoihin voitaisiin puuttua mahdollisimman määrätietoisesti, millä puolestaan estettäisiin näiden lainojen kertyminen uudelleen pankkien taseisiin. Tätä varten on edelleen tärkeää, että pankit kirjaavat järjestämättömät lainat ja hallinnoivat niitä

¹⁷ *Huomautukset:* Luvut vastaavat kotimaisten luottolaitosten ja ulkomaalaisomisteisten pankkien tytäryritysten ja sivuliikkeiden tietoja.

* Alakohtaisia tietoja ei ole saatavilla EU:n, Suomen, Maltan (vuoden 2019 toinen neljännes ja vuoden 2020 toinen neljännes) ja Ruotsin (vuoden 2019 toinen neljännes) osalta. Sektorikohtaiset tiedot (kotitalouksien ja finanssialan ulkopuolisten yritysten kokonaisvastuut) Bulgarian, Saksan ja Unkarin osalta ovat saatavissa ainoastaan kirjanpitoarvoina.

** Tietoja lainoihin liittyvistä luottotappiovarauksista ei ole saatavilla Ruotsin (vuoden 2019 toinen neljännes) eikä Bulgarian, Saksan, Unkarin ja EU:n osalta. Näissä tapauksissa luvut perustuvat tietoihin, jotka koskevat kaikkiin velkainstrumentteihin (ts. lainat ja velkapaperit) liittyviä arvonalentumisia. Unkarin tietoja ei ole saatavilla (vuoden 2020 toinen neljännes).

asianmukaisesti.¹⁸ Mitä nopeammin pankit tunnistavat mahdolliset järjestämättömät lainat ja muodostavat luottotappiovaraukset niitä varten, sitä nopeampi ja sujuvampi järjestämättömien lainojen kriisinratkaisu- ja taseestapoistoprosessi on. Tämä estää pitkittyneet vahingolliset vaikutukset tulevaisuudessa. Pankkeja olisi myös kannustettava havaitsemaan velallistensa vaikeudet varhaisessa vaiheessa ja tarvittaessa käynnistämään velallistensa kanssa asianmukainen velkojen uudelleenjärjestely ajoissa. Pankeilta olisi etenkin yritysasiakkaiden tapauksessa edellytettävä valmiuksia arvioida riipeästi muutoksia yritysten velanhoitokyvyssä ja erottaa toisistaan yritysten likviditeetti- ja vakavaraisuustarpeet.

2. JÄLKIMARKKINOIDEN KEHITTÄMINEN ONGELMALLISILLE OMAISUUSERILLE

Ongelmasaatavien syvät ja likvidit jälkimarkkinat tarjoaisivat pankeille mahdollisuuden vähentää järjestämättömiä lainojaan myymällä niitä ulkopuolisille sijoittajille. Tämä auttaisi pankkeja keskittymään ydintoimintaansa vapauttamalla niiden taseissa kapasiteettia uusia lainoja varten, jolloin ne voisivat rahoittaa talouden elpymistä. Erityisesti pienempien myyjien ja ostajien markkinoille pääsyä ja markkinoille osallistumista olisi pyrittävä helpottamaan, sillä niillä voi olla ratkaiseva merkitys järjestämättömien lainojen kriisinratkaisussa paikallisella tasolla.

Jälkimarkkinoiden kehittämisen kannalta on tärkeää, että neuvosto ja Euroopan parlamentti pääsevät nopeasti yhteisymmärrykseen maaliskuussa 2018 hyväksytystä komission direktiiviehdotuksesta¹⁹, joka koskee luotonhallinnointia, luotonostajia ja vakuuksien realisointia. Ehdotuksella pyritään avaamaan markkinoita ja samalla varmistamaan, että velallisen suoja ei lainan myynnin seurauksena heikkene sisämarkkinoilla alkuperäisen luotonantajapankin tarjoamasta suojasta. Ehdotuksella on tarkoitus varmistaa, että kuluttajansuojaa koskevia velvoitteita noudatetaan riippumatta siitä, miten järjestämättömien lainojen muodostama ongelma ratkaistaan. Neuvosto hyväksyi ehdotusta koskevat neuvotteluvaltuutensa, mutta Euroopan parlamentti ei ole vielä valmis aloittamaan toimielinten välisiä neuvotteluja.

Jotta järjestämättömiä lainoja ei kertyisi uudelleen pankkien taseisiin pidemmällä aikavälillä, komissio on lisäksi ehdottanut kohdennettuja parannuksia pankkien järjestämättömiä vastuita²⁰ koskevaan arvopaperistamiskehykseen.²¹ Komissio on tyytyväinen lainsäädäntövallan käyttäjien joulukuussa 2020 saavuttamaan yhteisymmärrykseen. Nämä parannukset tarjoavat ratkaisevan tärkeää tukea covid-19-kriisin seurausten lieventämiseen. Poistamalla nykyisiä sääntelyesteitä ja tekemällä arvopaperistamiskehykseen muutoksia, joilla otetaan huomioon järjestämättömien vastuiden arvopaperistamiseen liittyvät erityispiirteet, ja varmistamalla samalla, että

¹⁸ Ks. EPV:n ohjeet järjestämättömien saamisen ja lainanhoitojoustosaamisen käsittelystä ”Guidelines on management of non-performing and forborne exposures”, EBA/GL/2018/06.

¹⁹ COM (2018) 0135 final – 2018/063 (COD).

²⁰ Järjestämättömät lainat ovat osa laajempaa järjestämättömien vastuiden joukkoa. Lainojen lisäksi tällaisia vastuita voivat olla esimerkiksi muut velkainstrumentit, kuten velkapaperit, ennakkomaksut ja vaadittaessa maksettavat talletukset.

²¹ COM(2020) 282 final ja COM(2020) 283 final.

vakavaraisuusvaatimukset säilyvät tiukkoina, annetaan pankeille mahdollisuus käyttää arvopaperistamista laajemmin välineenä, jonka avulla ne voivat poistaa järjestämättömiä vastuita taseistaan.

2.1. Tietojen laadun ja vertailukelpoisuuden parantaminen

Järjestämättömiä lainoja koskevien tietojen laadun ja vertailukelpoisuuden parantamisella on keskeinen merkitys näiden lainojen jälkimarkkinoiden kehittämisessä. EPV:n vuonna 2017 laatimat tietolomakemallit tarjoavat hyvän lähtökohdan järjestämättömiin lainoihin liittyviä transaktioita koskevalle yhteiselle tietokokonaisuudelle EU:ssa. Tällainen tietokokonaisuus helpottaisi rahoitusalan due diligence -prosessia ja järjestämättömiin lainoihin liittyvien transaktioiden arvostamista. Näillä lomakemalleilla pyritään vähentämään tietojen epäsymmetriaa järjestämättömien lainojen markkinoilla EU:ssa. Ne voisivat lisäksi olla perustana transaktioita koskevalle yhteiselle tietostandardille, joka mahdollistaisi järjestämättömien lainojen vertailun myös eri lainkäyttöalueiden kesken.

Markkinatoimijat eivät kuitenkaan vielä käytä näitä lomakemalleja kovinkaan laajalti, koska niiden käyttö on vapaaehtoista ja ne ovat rakenteeltaan monimutkaisia. Tämän vuoksi on tärkeää tutkia, miten niiden käyttöä voitaisiin laajentaa. **Komissio aikookin antaa vuoden 2021 alussa EPV:lle tehtäväksi lomakemallien uudelleentarkastelun. Tätä varten on tarkoitus järjestää vuoden 2021 kuluessa markkinatoimijoiden kuuleminen, joka kattaa sekä ostajat että myyjät.** Uudelleentarkastelussa olisi pyrittävä erottamaan paremmin toisistaan kriittiset ja muut kuin kriittiset tiedot järjestämättömiin lainoihin liittyvistä transaktioista saatujen käytännön kokemusten perusteella ja vastaamaan ostajien tarpeisiin siten, että samalla otetaan huomioon jo saatavilla olevat tiedot ja myyjille aiheutuvat tietojenkäsittelykustannukset. Tämä kävi selvästi ilmi komission syyskuussa 2020 sidosryhmien kanssa järjestämässä pyöreän pöydän keskustelussa. Tämän aloitteen kokonaisajoitus riippuu luotonhallintoja ja luotonostajia koskevan direktiiviehdotuksen hyväksymisestä. Ehdotuksen hyväksyminen mahdollistaisi sen, että tarkistettu, oikeasuhteisempi ja yksinkertaisempi EPV:n tietolomakemalli voitaisiin vahvistaa teknisillä täytäntöönpanostandardeilla.

Jotta markkinatoimijat saataisiin käyttämään mallia laajemmin ja jotta tietojen vertailukelpoisuutta ja laatua voitaisiin näin samalla parantaa, mallista voitaisiin tehdä pakollinen, tosin aluksi vain uusien järjestämättömien lainojen osalta eli sellaisten lainojen osalta, jotka muuttuvat järjestämättömiksi tietyn määräpäivän jälkeen. Tietostandardi olisi pakollinen, mutta siinä voisi olla jonkin verran joustavuutta täytettävien tietokenttien suhteen. Tältä osin EPV:n olisi sidosryhmiä kuultuaan annettava ohjeita siitä, mitä tietoja pidetään kriittisinä. Pankeille ei myöskään pitäisi aiheutua seurauksia siitä, ettei niillä ole tietoja, joita ei pidetä kriittisinä. Järjestämättömien lainojen jälkimarkkinoita voitaisiin sen vuoksi tukea parhaiten tekemällä lomakemallin käytöstä pakollista mutta antamalla samalla tietojen toimittajille tarvittaessa mahdollisuus jättää tiedot antamatta tietyissä muissa kuin olennaisissa tiedoissa koskevissa kentissä.

2.2. Datainfrastrukturi

Komissio katsoo, että EU:n tasolla olisi hyödyllistä perustaa keskitetty tietokeskus, jotta markkinoiden avoimuutta voitaisiin lisätä yksityiskohtaisempien tietojen tasolla.

Tällainen keskus toimisi järjestämättömien lainojen markkinoita tukevana tietovarastona. Se ylläpitäisi kattavaa (säännöllisesti päivitettävää) sähköistä tietokantaa ja arvioisi tietoja. Sitä voisivat käyttää markkinatoimijat, kuten luotonmyyjät, luotonostajat, luotonhallinnoijat, järjestämättömien lainojen myyjät ja järjestämättömille lainoille tarkoitetut yksityiset alustat. Keskus tarjoaisi foorumin yleiseurooppalaiselle yhteistyölle ja koordinoinnille.²² Se voisi auttaa luomaan yhteisen tietostandardin (lisäämällä EPV:n tietolomakemallin käyttöä standardina järjestämättömiin lainoihin liittyvissä transaktioissa), tarjota tietojen laatutarkastuksia ja automaattista validointia sekä auttaa myyjiä tietojen valmistelussa raportointia varten.

Komissio aikoo järjestää vuoden 2021 alkupuoliskolla julkisen kuulemisen ja tutkia sen tulosten pohjalta useita vaihtoehtoja Euroopan tason tietokeskuksen perustamiseksi ja määrittää parhaan etenemistavan. Yhtenä vaihtoehtona voisi olla tietokeskuksen perustaminen laajentamalla nykyisen eurooppalaisen tietovaraston (European DataWarehouse, ED) tehtäviä.²³

Euroopan tason tietokeskus keräisi ja tallentaisi anonymisoituja tietoja järjestämättömillä lainoilla toteutetuista transaktioista ja tarjoaisi tällaisia kaupan jälkeisiä tietoja transaktioista ja myyntihinnoista markkinatoimijoille.²⁴ Markkinatoimijat voisivat näiden tietojen ansiosta järjestelmällisesti vertailla transaktioita ja saada tietoja omaisuuserien todellisesta hinnoittelusta ja markkinoiden likviditeetistä. Tietokeskus voisi myös tarjota tietoa sijoittajista, heidän mieltymyksistään ja profiileistaan sekä yleistä tietoa oikeusprosesseista.

Transaktioita koskevien tietojen lisäksi myös järjestämättömien lainojen ostajien antamat kaupan jälkeiset tiedot ostamiensa omaisuuserien selvitysprosessiin (ns. workout-prosessi) liittyvästä kassavirrasta voisivat antaa ratkaisevan tärkeää tietoa järjestämättömien lainojen markkinoista.²⁵ Tiedot järjestämättömien lainojen selvitysprosessin tuloksista ovat keskeisiä tietoja, jotka eivät kuitenkaan tällä hetkellä ole yleisesti sijoittajien saatavilla. Erityisesti takaisinperinnän ja kulujen rahavirtoja koskevat tiedot tukisivat samankaltaisista omaisuuseristä kiinnostuneiden sijoittajien päätöksentekoprosessia ja auttaisivat niitä määrittämään hinnat, jotka ne ovat valmiit maksamaan, sekä vähentäisivät epävarmuutta. Järjestämättömien lainojen ostajia kannustaisi tällaisten tietojen kaupan jälkeiseen toimittamiseen lähinnä se, että ne voisivat tarvittaensa saada käyttöönsä vastaavia tietoja vertailukelpoisten omaisuuserien selvitysprosessien

²² Olisi varmistettava, että tällainen yhteistyö/koordinointi on EU:n kilpailusääntöjen mukaista erityisesti luottamuksellisten tietojen vaihdon osalta.

²³ Eurooppalainen tietovarasto (ED) on osa omaisuusvakuudellisten arvopapereiden lainakohtaisia tietoja koskevaa EKP:n aloitetta. Se tarjoaa keskitetyn arvopaperistamisrekisterin, jonka avulla kerätään, validoidaan ja jaetaan yksityiskohtaisia, standardoituja ja omaisuusluokakohtaisia lainatason tietoja omaisuusvakuudellisista arvopapereista ja kokonaisista yksityisistä lainasalkuista Euroopassa. Siihen tallennetaan lainakohtaisia tietoja ja niiden perustana olevia asiakirjoja sijoittajia ja muita markkinatoimijoita varten. Sen tehtävät on rajattu suppeasti, eikä se saa kilpailla sidosryhmiensä, lähinnä eurooppalaisten pankkien, kanssa.

²⁴ Myöhemmässä vaiheessa voitaisiin selvittää, millaisissa olosuhteissa pankit (ja muut tietojen omistajat) olisivat valmiita jakamaan myös kauppaa edeltäviä tietoja järjestämättömistä lainoista.

²⁵ Tietoja käynnissä olevista järjestämättömien lainojen selvitysprosesseista voitaisiin jakaa käyttämällä järjestämättömiä lainoja koskevaa EPV:n lomakemallia tai ESMAn laatimaa järjestämättömien lainojen arvopaperistamismallia. Nämä salkut voitaisiin ilmoittaa samalla tavalla kuin arvopaperistamissalkut, jolloin tämänhetkiseen datainfrastruktuuriin tarvittaisiin vain hyvin vähäisiä muutoksia.

tuloksista. Tämä tarjoaisi vertailukohdan ja auttaisi ostajia muodostamaan parempia arvioita asianmukaisista hinnoista/ostotarjouksista tulevista transaktioista.

Tämänkaltaisen avoimuuden lisääminen on ratkaisevan tärkeää hinnanmuodostuksen tukemiselle ja tätä kautta markkinoiden tehostamiselle. Sillä autettaisiin kaventamaan usein suurta osto- ja myyntitarjousten eroa, joka on edelleen olennainen este monille transaktioille. Pankit, luotonhallinnoijat, omaisuudenhoitoyhtiöt ja mahdollisesti myös luotonostajat jakaisivat tietokeskuksen kanssa tietoja transaktioista ja omaisuuserien kaupan jälkeisen selvitysprosessin tuloksista. Vastineeksi nämä tietojen tarjoajat saisivat käyttää anonymisoitujen tietojen poolia ja tietokeskuksen tarjoamia analyysipalveluja. Tämä on tärkeää, koska sidosryhmät yleensä toimittavat/jakavat tietoja voidakseen itse saada käyttöönsä vastaavia tietoja. Kokoamalla tällaiset kaupan jälkeiset tiedot yhteen paikkaan helpotettaisiin tiedon jakamista jälkimarkkinoilla. Yksityiskohtaiset tiedot järjestämättömien lainojen takaisinperintäasteista ja niiden selvitysprosessien kestosta omaisuusluokittain, oikeusprosesseittain ja oikeudenkäyttöalueittain auttaisivat epäilemättä sijoittajia laajentamaan toimintaansa EU:ssa. Tämänhetkiset tietojen yhdistämistä koskevat aloitteet osoittavat selvästi sen, että järjestämättömien lainojen selvitysprosessista tarvitaan lisätietoja. Tietokeskus voisi näin ollen tarjota tässä suhteessa keskeisen palvelun markkinoita varten lisäämällä avoimuutta ja jälkimarkkinoita koskevaa tietoa järjestämättömien lainojen osalta. Tämän aloitteen olisi oltava EU:n yleisen tietosuojasetuksen mukainen, ja sen yhteydessä olisi taattava, että kolmansille osapuolille toimitettuja tietoja käytetään vain järjestämättömien lainojen jälkimarkkinoiden edistämiseen eikä pankkien taseita koskevien tietojen keräämiseen muita tarkoituksia varten (esimerkiksi fuusio- ja yrityskauppaprosessit).²⁶

2.3. Nykyisten tietolähteiden hyödyntäminen

Markkinatoimijat voivat olla aktiivisempia ja tehokkaampia, jos ne saavat enemmän ja parempaa tietoa. Jos anonymisoidut tiedot ovat riittävän yksityiskohtaisia, niistä voidaan johtaa hyödyllisiä aggregoituja tietoja niiden aggregoitujen tietojen lisäksi, joita pankit jo antavat pilarin 3²⁷ julkistamisvaatimusten noudattamiseksi EPV:n laatimia standardeja käyttäen. Resurssien optimoimiseksi raportointi olisi järkevää suunnitella tiiviissä yhteistyössä toimivaltaisten viranomaisten kanssa ja sisällyttää EPV:n nykyiseen DPM-tietomalliin (Data Point Model, DPM).

Olemassa on jo useita tietolähteitä, jotka voisivat muodostaa perustan aggregoiduista tiedoista laadittaville säännöllisille raporteille, jotka asetettaisiin jälkimarkkinoiden toimijoiden saataville. Tietojen keräämisestä ja tallentamisesta vastaavat yhteisöt huolehtisivat myös raportoinnista, jolloin esimerkiksi pankeille ei aiheutuisi ylimääräistä raportointirasitetta. Komissio aikoo tutkia yhdessä asianomaisten sidosryhmien kanssa vuoden 2021 alussa, miten näitä jo olemassa olevia tietokokonaisuuksia voitaisiin hyödyntää ja miten ne voitaisiin asettaa markkinatoimijoiden saataville asianmukaisesti aggregoituina pankkien ja lainanottajien tietojen luottamuksellisuuden varmistamiseksi.

²⁶ Tiedot olisi myös anonymisoitava yleisessä tietosuojasetuksessa tarkoitetulla tavalla. Yleisen tietosuojasetuksen johdanto-osan 26 kappaleessa selvennetään, milloin tietoja voidaan pitää anonymineina.

²⁷ Baselin kehityksen pilarissa 3 vahvistetaan kattavat julkistamisvaatimukset, joiden tarkoituksena on antaa markkinaosapuolille riittävästi tietoa kansainvälisesti toimivan pankin olennaisten riskien ja omien varojen riittävyyden arvioimiseksi.

Tämä olisi nopea ja edullinen ratkaisu, ja sen toteuttaminen sopivalla tarkkuustasolla voisi parantaa uusien sijoittajien saatavilla olevaa tietoa ja sijoittajien mahdollisuuksia osallistua hankkeisiin maissa, jotka eivät kuulu heidän ydinasiatuntemuksensa piiriin.²⁸ Lisäksi komissio aikoo tutkia, miten Euroopan tason tietokeskuksen ja näiden tietolähteiden välistä yhteistyötä ja yhteyksiä voitaisiin edistää.

Keskeisiä jo olemassa olevia tietolähteitä ovat muun muassa seuraavat:

- EKP:n luottoriskitietokanta Analytical Credit Dataset (AnaCredit), johon kerätään ja joka tarjoaa yksityiskohtaisia luottoriskitietoja EU:n pankkisektorin sisällä
- arvopaperistamisrekisterit, joihin kerätään ja joissa säilytetään keskitetysti arvopaperistamisvälineitä ja kohde-etuutena olevia omaisuuseriä koskevia tietoja; tämän vuoksi ne sisältävät hyvät lainakohtaiset tiedot ja voivat näin tarjota arvokkaan tietolähteen myös järjestämättömien lainojen jälkimarkkinoiden toimijoille
- pankkien ilmoittamat tiedot takaisinperintäajasta ja takaisinperintäasteesta (bruttomäärä ja nettomäärä ilman takaisinperintäkustannuksia): 24. syyskuuta 2020 hyväksytyn pääomamarkkinaunionia koskevan toimintasuunnitelman²⁹ jatkotoimena komissio arvioi ensin sellaisen toistuvan raportoinnin toteutettavuutta, jossa käytetään mahdollisimman pitkälti jo olemassa olevia tietopisteitä.

Komissio kuulee sidosryhmiä vuoden 2021 alkupuoliskolla vakavaraisuusasetuksen mukaisten, pilarin 3 julkistamisvaatimusten mahdollisesta uudelleentarkastelusta. Markkinoita hyödyttäviin tietoihin voisivat kuulua myös muun muassa tervehdyttämisaste, takaisinperintäaika ja takaisinperintäaste. Tällaisten lisätietojen antamisesta ei pitäisi aiheutua haittaa pankeille, koska niiden antamisella voitaisiin lisätä järjestämättömiin lainoihin liittyvää avoimuutta jälkimarkkinoiden hyödyksi. Kun otetaan huomioon mahdollinen päällekkäisyys järjestämättömiä lainoja koskevien tietolomakkeiden kanssa, EPV:tä pyydetäisiin tarkastelemaan tällaista lisätietojen antamista yksityiskohtaisesti, jotta voidaan varmistaa julkistamisvaatimusten tehokas ja oikeasuhteinen kehittäminen.

2.4. Parhaaseen toteutukseen perustuva myyntiprosessi

Komissio pyrkii laatimaan vuoden 2021 kolmanteen neljännekseen mennessä järjestämättömien lainojen myyjille tarkoitetut ohjeet yhteistyössä EPV:n kanssa ja muiden kyseeseen tulevien sidosryhmien kanssa käytävien keskustelujen pohjalta. Nämä ohjeet sisältäisivät suosituksia siitä, millainen on ”parhaaseen toteutukseen” perustuva myyntiprosessi jälkimarkkinoilla toteutettavissa transaktioissa. Tämä kannustaisi hyviin myyntipuolen prosesseihin kautta linjan ja voisi auttaa etenkin pienempiä pankkeja tai myyjiä, joilla saattaa olla vähemmän kokemusta transaktioista jälkimarkkinoilla. Ohjeissa voitaisiin esittää joitakin edellytyksiä, joilla voidaan edistää hyvän lopputuloksen saavuttamista. Tällaisia voisivat olla muun muassa seuraavat: syrjimättömän/puolueettoman myyntiprosessin varmistaminen, laaja tiedottaminen, yhteinen

²⁸ Esimerkiksi takaisinperintäasteiden ja järjestämättömien lainojen selvitysprosesseihin kuluvan ajan ilmoittaminen NUTS 3 -alueittain, lainanottajatyypeittäin (yritys, yksityishenkilö) ja omaisuusluokittain (esim. vakuudettomat, asuin- tai liikekiinteistövuokudelliset eri luototusasteittain).

²⁹ Komission tiedonanto ”Pääomamarkkinaunioni ihmisille ja yrityksille – uusi toimintasuunnitelma”, COM(2020) 590 final. Ks. toimi 11/B.

due diligence -aineistokokonaisuus, tarjousten hyväksyminen sähköisesti ja EPV:n tietolomakkeiden käyttö. Markkinaosapuolilla ei olisi velvollisuutta noudattaa näissä ohjeissa esitettyjä suosituksia, vaan suositusten tarkoituksena olisi pikemminkin ohjeistaa hyviin myyntiprosesseihin.

Ohjeissa voitaisiin myös antaa tietoa järjestämättömien lainojen kaupankäyntialustojen tarjoamasta mahdollisesta lisäarvosta myyntiprosessissa. Tämä voisi auttaa pankkeja ja etenkin pienempiä pankkeja päättämään, käyttävätkö ne ylipäänsä näitä kaupankäyntialustoja ja hyödyntävätkö ne niitä tavoitteidensa tukemiseksi. Tällainen parhaaseen toteutukseen perustuva myyntiprosessi voisi näin ollen tarjota epäsuoran kannustimen näiden kaupankäyntialustojen käyttöön.

2.5. Puuttuminen sääntelyesteisiin, jotka haittaavat pankkien toteuttamia järjestämättömien lainojen ostoja

Yksi niistä jäljellä olevista esteistä, joiden vuoksi pankit eivät ole halukkaita ostamaan järjestämättömiä lainoja jälkimarkkinoilla, liittyy ostettujen maksukyvyttömyystilassa olevien vastuiden sääntelykohteluun ja riskipainoihin, joita pankkien on sovellettava laskiessaan pääomavaatimuksia luottoriskin standardimenetelmän mukaisesti. Vakavaraisuusasetuksen 127 artiklassa todetaan, että jos maksukyvyttömyystilassa olevan vakuudettoman vastuun varalta tehty luottotappiovaraus tai arvonalennus on yli 20 prosenttia, riskipainon olisi oltava 100 prosenttia ja muussa tapauksessa 150 prosenttia. Kuitenkin ainoastaan laitoksen itsensä tekemät luottotappiovaraukset/arvonalennukset (ns. luottoriskioikaisut) voidaan ottaa huomioon, ei vastuun transaktiohinnassa huomioituja arvonalennuksia. Käytännössä tämä voi johtaa tilanteeseen, jossa järjestämättömien lainojen ostajien on sovellettava ostamiinsa vakuudettomiin järjestämättömiin lainoihin korkeampaa riskipainoa kuin kyseisten lainojen myyjän. Tämän ongelman ratkaiseminen hyödyttäisi pääasiassa pienempiä pankkeja, jotka ostavat järjestämättömiä lainoja – ja joitakin sellaisia erikoistuneita järjestämättömien lainojen ostajia, joilla on pankkitoimilupa – koska ne käyttävät yleensä luottoriskin standardimenetelmää. Tämä toimenpide auttaisi lisäämään kilpailua ostopuolella.

Komissio aikoo kehittää vuoden 2021 alussa yhdessä EPV:n kanssa tarkoituksenmukaisen lähestymistavan, jolla ostettujen maksukyvyttömyystilassa olevien omaisuuserien riskipaino voidaan laskea asianmukaiselle tasolle. Tällaisen lähestymistavan olisi oltava johdonmukainen yleisen sääntelykehyksen kanssa, ja sen yhteydessä olisi tarvittaessa sovellettava asianmukaisia suojatoimia riskin aliarvioinnin välttämiseksi.

3. OMAISUUDENHOITOYHTIÖT

OmaisuuDENhoitoyhtiöt tarjoavat useita etuja järjestämättömien lainojen käsittelyssä. Ne ovat erittäin hyvin toimiva ratkaisu erityisolosuhteissa eli silloin, kun arvoltaan alentuneet omaisuuserät vaikuttavat suureen osaan kansallista pankkijärjestelmää ja kun niihin kuuluu pääasiassa liikekiinteistövakuudellisia lainoja ja suuria yritysvastuita. OmaisuuDENhoitoyhtiöiden ensisijaisena tavoitteena on poistaa järjestämättömät lainat pankkien taseista ja saada niistä takaisin mahdollisimman paljon arvoa aktiivisilla selvitysjärjestelyillä ja hyödyntämällä omaisuuserien hintojen elpymistä ajan myötä.

Omaisuu denhoitoyhtiöt voivat olla yksityisiä tai (osittain) julkisesti rahoitettuja. Vaikka omaisuu denhoitoyhtiö olisi (osittain) julkisesti rahoitettu, kyse ei ole valtiontuesta, jos valtion voidaan katsoa toimivan markkinataloustoimijan tavoin. Sellaista omaisuu denhoitoyhtiötä, johon liittyy valtiontukea, ei pitäisi pitää oletusratkaisuna, koska omaisuu denhoitoyhtiötä voi olla eri muotoisia ja ne voidaan strukturoida ja rahoittaa monin eri tavoin. Omaisuu denhoitoyhtiöt voivat olla hajautettuja ja tarjota kohdennettuja, pankkikohtaisia ratkaisuja. Omaisuu denhoitoyhtiötä voidaan perustaa myös kansallisella tasolla. Tällaiset kansalliset omaisuu denhoitoyhtiöt voisivat hankkia ja keskittää asiantuntemusta, hyödyntää mittakaavaetuja ja luotonantajien ylemmän tason koordinoitua sekä helpottaa sellaisten pankkien tilannetta, joilla on vaikeuksia hallinnoida järjestämättömiä lainojaan. Tämä auttaisi pankkeja keskittymään lainanantoon elinkelpoisille yrityksille ja kotitalouksille. Omaisuu denhoitoyhtiöiden perustamisen lisäksi useat jäsenvaltiot ovat viime vuosina toteuttaneet tuloksekkaasti useita vaihtoehtoisia toimenpiteitä arvotaan alentuneiden omaisuu suserien käsittelemiseksi. Tällaisiin vaihtoehtoisin toimenpiteisiin on voinut kuulua esimerkiksi pankkivetoisia aloitteita, arvopaperistamiseen perustuvia lähestymistapoja, takauksia tai omaisuu suserien suojausohjelmia sekä tilapäisiä omaisuu denhoitoyhtiötä, jotka on perustettu yhtä tai muutamaa pankkia varten. Omaisuu denhoitoyhtiöillä ja omaisuu suserien suojausohjelmilla pyritään samankaltaisiin tavoitteisiin, ja ne voivat täydentää toisiaan ja näin tarjota räätälöityjä lähestymistapoja, jotka soveltuvat arvotaan alentuneiden omaisuu suserien tilanteeseen tietyssä jäsenvaltiossa. Jotkin jäsenvaltiot ovatkin jo ottaneet tältä pohjalta käyttöön järjestelmällisiä arvopaperistamisratkaisuja. Näihin kuuluu muun muassa Italian käyttöön ottama tukea sisältämätön *Garanzia sulla Cartolarizzazione delle Sofferenze* (GACS) -ohjelma ja Kreikan käyttöön ottama tukea sisältämätön Hercules-ohjelma, jotka ovat molemmat olleet tuloksekkaita ja joissa suunnitellaan uusia transaktioita.

Omaisuu denhoitoyhtiöillä olisi oltava riittävästi tappionkattamiskyvystä ja omasta pääomasta muodostuvaa rahoituskapasiteettia, jotta ne voivat osallistua tarkoituksenmukaisella tavalla covid-kriisin seurauksena syntyneiden järjestämättömien lainojen käsittelyyn. Kansallisella tasolla perustettaville omaisuu denhoitoyhtiöille olisi tämän vuoksi annettava huomattavat rahoitusresurssit alusta alkaen. Julkisten omaisuu denhoitoyhtiöiden tapauksessa tämä merkitsisi todennäköisesti pääomasijoitusta yhdistettynä omaisuu denhoitoyhtiön rahoitukselle annettaviin takauksiin. Omaisuu denhoitoyhtiötä suunniteltaessa olisi tarkasteltava myös mahdollisuutta käyttää markkinarahoitusta ilman takausta, ja mahdollisuuksien mukaan tällainen rahoitus voitaisiin asettaa valtion takaaman rahoituksen edelle. Vaikka yksityistä pääomaa ja rahoitusta onnistuttaisiin saamaan, useimmissa tapauksissa tarvittaisiin todennäköisesti myös huomattavaa julkista rahoitusta, jolloin on tehtävä valtiontukiarviointi.

Kansallisia omaisuu denhoitoyhtiötä voidaan perustaa kotimaisen pankkisektorin tarpeisiin. Omaisuu suseräjoukko voitaisiin rajata siten, että maksimoidaan takaisin saatava arvo. Omaisuu suseräjoukon määrittelyä varten tarjottavan joustavuuden olisi perustuttava omaisuu denhoitoyhtiötä koskevaan komission suunnitelmaan, koska joitakin omaisuusluokkia on vaikeampi hallinnoida ja niiden tapauksessa arvon takaisin saaminen voi olla haastavaa. Omaisuu denhoitoyhtiöön siirrettävän omaisuu suseräjoukon laajuutta olisi aina kehitettävä siten, ettei omaisuu denhoitoyhtiön toiminnan yleistä tuloksekkautta heikennetä.

EU:n tasolla voitaisiin luoda kansallisten omaisuudenhoitoyhtiöiden rajat ylittävä verkosto niiden välisen yhteistyön edistämiseksi ja arvokkaan synergian luomiseksi. Kansalliset omaisuudenhoitoyhtiöt voisivat tarvittaessa vaihtaa parhaita käytänteitä ja kokemuksiaan, panna täytäntöön tieto- ja avoimuusstandardeja ja koordinoida lainanantajien toimia. Verkosto voisi tämän vuoksi auttaa lisäämään kansallisten omaisuudenhoitoyhtiöiden kollektiivista tuloksekkautta EU:ssa.

Tällaisen yhteistyön suurin hyöty saataisiin mittakaavaeduista tietojen käsittelyssä. Edellä mainittu Euroopan tason tietokeskus voisi mahdollisesti tarjota foorumin kansallisten omaisuudenhoitoyhtiöiden välistä koordinointia ja yhteistyötä varten. Lisäksi yhdistämällä omaisuudenhoitoyhtiöt tietokeskukseen voitaisiin korjata joitakin merkittäviä tietoaukkoja ja lisätä markkinoiden avoimuutta. Tämä on tärkeää, koska omaisuudenhoitoyhtiöillä on runsaasti tietoja, joista voisi olla hyötyä myös laajemmille markkinoille. Kansalliset omaisuudenhoitoyhtiöt voisivat sen vuoksi kerätä ja julkaista järjestämättömiä lainoja koskevia (kauppaa edeltäviä) tietoja vakiomuodossa yleisen tietosuoja-asetuksen vaatimuksia noudattaen. Tällä lisättäisiin markkinoiden avoimuutta. Omaisuudenhoitoyhtiöiden hallussa olevien järjestämättömien lainojen määriä ja niiden selvitysprosessin tuloksia koskevien tietojen julkistaminen Euroopan tason tietokeskuksen kautta antaisi sijoittajille ja kaupankäyntialustoille mahdollisuuden kilpailla tehokkaammin omaisuudenhoitoyhtiöiden omaisuuseristä ja hinnoitella järjestämättömät lainat paremmin. Lisäksi omaisuudenhoitoyhtiöt voisivat tarvittaessa toimia yhdessä yhteisen kaupankäyntialustan perustamiseksi Euroopan tasolla. Koska monet yksittäiset omaisuudenhoitoyhtiöt perustavat itse tällaisia alustoja helpottaakseen myyntiä ja saavuttaakseen laajemman sijoittajapohjan, ne voisivat tehdä keskenään yhteistyötä perustaakseen yhden yhteisen kaupankäyntialustan kaikkien osallistuvien omaisuudenhoitoyhtiöiden harjoittamaa myyntiä varten. Tällaisella ratkaisulla voitaisiin myös parantaa yhteistyötä asiaankuuluvien ulkopuolisten palveluntarjoajien kanssa.

Verkostoitumisesta saatavat hyödyt riippuvat kansallisten omaisuudenhoitoyhtiöiden yhdenmukaisuuden asteesta ja lukumäärästä. Ensinnäkin jokainen kansallinen omaisuudenhoitoyhtiö olisi perustettava asianmukaisesti, jotta voidaan varmistaa, että verkosto toimii tehokkaasti. Erot omaisuudenhoitoyhtiöiden rakenteessa, toiminnoissa ja käytännöissä voivat merkittävästi haitata mahdollista omaisuudenhoitoyhtiöiden välistä yhteistyötä. Komissio aikoo sen vuoksi aktiivisesti edistää omaisuudenhoitoyhtiöitä koskevan suunnitelmansa asianmukaista toteuttamista näillä osa-alueilla. Lisäksi jos kansallisten omaisuudenhoitoyhtiöiden määrä jää vähäiseksi, tämä voisi heikentää joitakin omaisuudenhoitoyhtiöiden tiiviimmästä yhteistyöstä mahdollisesti saatavia myönteisiä verkostovaikutuksia. Omaisuudenhoitoyhtiöt olisi kuitenkin tässäkin tapauksessa hyödyllistä yhdistää Euroopan tason tietokeskukseen. Ne voisivat käyttää tietokeskusta koordinoitakseen toimintaansa ja tehdäkseen yhteistyötä keskenään. Ne voisivat tällöin jakaa parhaita käytänteitä ja tietoja sijoittajista, velallisista ja hallinnoijista. Omaisuudenhoitoyhtiöt voisivat saada paremman yleiskuvan eroista, joita liittyy takaisinperinnän tuloksekkauteen eri jäsenvaltioissa. Ne voisivat näin kartuttaa kokemustaan tilanteesta vertailemalla eri lainkäyttöalueilla saavutettuja hyviä tuloksia ja niillä esiintyviä puutteita.

Komissio on valmis tukemaan jäsenvaltioita niiden perustaessa kansallisia omaisuudenhoitoyhtiöitä – silloin kun jäsenvaltiot haluavat niitä perustaa³⁰ – ja se aikoo yhdessä jo olemassa olevien kansallisten omaisuudenhoitoyhtiöiden, EKP:n ja EPV:n kanssa tutkia, miten kansallisten omaisuudenhoitoyhtiöiden EU:n tason verkoston³¹ perustamisella voitaisiin edistää synergiaa ja yhteistyötä. Jos useat jäsenvaltiot ryhtyisivät toimiin, verkosto voitaisiin luoda asteittain sen mukaan, miten nopeasti ja missä määrin kriisin vaikutukset kohdistuisivat pankkeihin eri jäsenvaltioissa.

4. MAKSUKYVYTTÖMYYYTTÄ, VELKOJEN PERINTÄÄ JA VELKOJEN UUELLEENJÄRJESTELYÄ KOSKEVAT PUITTEET

Lyhyellä aikavälillä komissio kehottaa Euroopan parlamenttia ja neuvostoa sopimaan nopeasti lainsäädäntöehdotuksesta³², joka koskee tuomioistuinten ulkopuoliseen nopeutettuun vakuuksien täytäntöönpanoon sovellettavia yhdenmukaistettuja vähimmäisvaatimuksia, siten, että samalla varmistetaan, että kuluttajat suljetaan kokonaan tämän menettelyn ulkopuolelle. Neuvosto on hyväksynyt neuvotteluvaltuutensa, mutta toimielinten välisiä neuvotteluja ei ole vielä aloitettu. Koska tämä toimenpide edistäisi elpymistä helpottamalla pk-yritysten mahdollisuuksia saada pankkirahoitusta, sen hyväksyminen olisi priorisoitava.

Lainojen perintäjärjestelyjen vertailuanalyysi (joka oli osa neuvoston vuonna 2017 laatimaa järjestämättömiä lainoja koskevaa toimintasuunnitelmaa) on valmistunut.³³

Tässä yhteydessä on kerätty tietoja siitä, mikä on käytännössä pankkien takaisinperintäaste ja -nopeus silloin, kun ne yrittävät periä järjestämättömiä lainoja jäsenvaltioissa. Analyysi antaa tilannekuvan tuloksista maksukyvyttömyystapauksissa siltä osin kuin on kyse viivästyksistä ja arvon takaisin saannista pankkilainojen kansallisissa perintämenettelyissä. Vastauksena komission lausuntopyyntöön EPV keräsi tietoja kaikkien niiden jäsenvaltioiden pankeilta, jotka osallistuivat analyysiin vapaaehtoisesti, ja paransi otoksen edustavuutta ja tietojen laatua yhteistyössä kansallisten toimivaltaisten viranomaisten kanssa. Loppuraportissa esitetään monenlaisia hyödyllisiä tietoja, kuten tietoja takaisinperintäasteista, takaisinperintäajasta ja takaisinperintäkuluista maittain ja omaisuusluokittain, joskin joidenkin jäsenvaltioiden tietojen edustavuus on keskimääräistä heikompi.

Analyysin avulla voidaan arvioida paremmin jäsenvaltioiden lainsäädäntökehysten tehokkuutta pankkilainojen takaisinmaksun laiminlyöneiden tai maksukyvyttömiä velallisten osalta. Kuten järjestämättömiä lainoja koskevassa vuoden 2017 toimintasuunnitelmassa todetaan, maakohtaisissa suosituksissa olisi painotettava nykyistä enemmän maksukyvyttömyysmenettelyjen parantamista erityisesti niissä maissa, joissa järjestämättömien lainojen osuus on suuri.

³⁰ Omaisuudenhoitoyhtiöitä koskevassa suunnitelmassa selitetään, miten omaisuudenhoitoyhtiö voidaan perustaa nykyisen kriisinhallintakehyksen ja nykyisten valtiontukisääntöjen mukaisesti, mutta samoja periaatteita voidaan soveltaa myös järjestämättömiä lainoja takaaviin omaisuserien suojausohjelmiin. Komissio on valmis tarjoamaan jäsenvaltioille neuvontaa tähän liittyvissä konkreettisissa kysymyksissä.

³¹ Samalla varmistetaan, että tällainen verkosto on EU:n kilpailusääntöjen mukainen erityisesti luottamuksellisten tietojen vaihdon osalta.

³² COM (2018) 0135 final – 2018/063 (COD).

³³ ”Report on the benchmarking of national loan enforcement frameworks”, EBA/Rep/2020/29.

Komissio arvioi analyysistä saatujen kokemusten ja tietojen saatavuuden pohjalta huolellisesti, olisiko maksukyvyttömyysmenettelyjen vertailuanalyysi tarkoituksenmukaista tehdä säännöllisemmin.³⁴ Pääomamarkkinaunionia koskeva toimintasuunnitelma sisältää toimen, jossa tiedonkeruita voidaan toteuttaa säännöllisesti (raportointivelvoitteiden perusteella), jotta niiden tulokset voidaan ottaa huomioon talouspolitiikan eurooppalaisessa ohjausjaksossa. Erityistä huomiota kiinnitetään siihen, ettei pankeille aiheudu tarpeettomia rasitteita.

Myös ennaltaehkäiseviä uudelleenjärjestelyjä koskevista puitteista annetun direktiivin (EU) 2019/1023³⁵ saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä auttaisi ehkäisemään järjestämättömien lainojen kertymistä. Ennaltaehkäiseviä uudelleenjärjestelyjä koskevilla parannetuilla puitteilla varmistettaisiin, että toimiin ryhdytään ennen kuin ollaan niin pitkällä, että yritykset eivät pysty maksamaan takaisin lainojaan. Näin pienennettäisiin samalla riskiä siitä, että lainat muuttuvat järjestämättömiksi lainoiksi talouden laskusuhdanteiden aikana, ja lievennettäisiin kielteisiä vaikutuksia rahoitusalaan. Toisaalta kannattamattomat yritykset, joilla ei ole selviämismahdollisuuksia, olisi likvidoitava mahdollisimman nopeasti. Jäsenvaltioiden on annettava ja julkaistava tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset viimeistään 17. heinäkuuta 2021.³⁶

Elpymis- ja palautumistukivälineellä kannustetaan ja tuetaan uudistuksia, joiden tarkoituksena on vähentää järjestämättömien lainojen määrää ja etenkin tehostaa kansallisia maksukyvyttömyysmenettelyjä sekä hallinto- ja oikeusjärjestelmiä, muun muassa valmiuksia parantavien investointien avulla. Tällä on tärkeä merkitys niiden jäsenvaltioiden tapauksessa, joiden uudistustarpeet näillä aloilla on yksilöity talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä vuosina 2019 ja 2020 annetuissa maakohtaisissa suosituksissa.

Myös vertailuanalyysin tulokset ovat yksi niistä tekijöistä, jotka olisi otettava huomioon valmisteltaessa lainsäädäntötoimia tai muita toimia, joilla pyritään kohdennetusti lähentämään pankkien ulkopuolisia kansallisia maksukyvyttömyysmenettelyjä uuden pääomamarkkinaunionia koskevan toimintasuunnitelman mukaisesti. Tällaisessa aloitteessa ehdotetut toimenpiteet koskisivat sellaisia maksukyvyttömyysmenettelyjen näkökohtia, jotka on todettu esteiksi rajat ylittävälle investoinneille. Kuten komissio ilmoitti pääomamarkkinaunionia koskevassa vuoden 2020 toimintasuunnitelmassaan, se pyrkii kohdennetusti yhdenmukaistamaan tai lähentämään aineellisen maksukyvyttömyyslainsäädännön keskeisiä näkökohtia. Tällaisia

³⁴ Tämän tyyppiset tiedot eivät ole valvontatietoja. Samalla aina kun arvioidaan vaatimuksia, jotka koskevat pankkien raportointia toimivaltaisille viranomaisille, vaikka kyseessä ei olisi varsinainen valvontaan liittyvä raportointi, on otettava huomioon tämänhetkisten valvontaan liittyvien raportointivaatimusten aiheuttamat rasitteet.

³⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/1023, annettu 20 päivänä kesäkuuta 2019, ennaltaehkäiseviä uudelleenjärjestelyjä koskevista puitteista, veloista vapauttamisesta ja elinkeinotoiminnan harjoittamiskiellosta sekä toimenpiteistä uudelleenjärjestelyä, maksukyvyttömyyttä ja veloista vapauttamista koskevien menettelyjen tehostamiseksi ja direktiivin (EU) 2017/1132 muuttamisesta (direktiivi uudelleenjärjestelystä ja maksukyvyttömyydestä).

³⁶ Direktiivin 34 artiklan 2 kohdassa säädetään, että jäsenvaltiot, joilla on erityisiä vaikeuksia direktiivin täytäntöönpanossa, voivat pidentää täytäntöönpanojaksoa enintään yhdellä vuodella. Jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle siitä, että niiden on turvauduttava tähän mahdollisuuteen, viimeistään 17. tammikuuta 2021 (jotkin jäsenvaltiot ovat jo pyytäneet tällaista pidennystä).

ovat muun muassa maksukyvyttömyysmenettelyn käynnistämisedellytykset, saatavien ensisijaisuusjärjestys, takaisinsaantikanteet, konkurssipesään kuuluvien omaisuuserien tunnistaminen ja jäljittäminen sekä omaisuuden arvonmääritys. Komissio aikoo lisäksi hyödyntää aineellisesta maksukyvyttömyyslainsäädännöstä EU:ssa vuonna 2016 tehdyn vertailevan tutkimuksen tuloksia. Tutkimus paljasti hyvin suuria eroja kansallisissa maksukyvyttömyysmenettelyissä ja nosti esiin kysymyksiä, joita EU:n lainsäätäjän olisi tarkasteltava³⁷. Komissio tekee tässä yhteydessä yhteistyötä riippumattomien asiantuntijoiden ryhmän kanssa. Alustava vaikutustenarviointi julkaistiin marraskuussa 2020.³⁸ Tämän jälkeen järjestetään julkinen kuuleminen, ja lisäksi asiantuntijaryhmä tekee teknistä työtä.

5. JÄRJESTÄMÄTTÖMIEN LAINOJEN KÄSITTELY COVID-19-PANDEMIAN JÄLKEEN PANKKIEN KRIISINHALLINTAA KOSKEVAN EU:N KEHYKSEN JA EU:N VALTIONTUKIKEHYKSEN PUITTEISSA

5.1. Covid-19-pandemiaan liittyvät ennalta varautuvat julkiset tukitoimenpiteet

Vaikka EU:n pankkisektorin tilanne on yleisesti ottaen paljon parempi kuin vuonna 2008 ja käyttöön on otettu useita politiikkatoimenpiteitä, joilla lievennetään covid-19-pandemian mahdollisia vaikutuksia pankkialaan, sekä pandemian vaikutuksia lieventävien kansallisten politiikkatoimien laajuus että tällaisten vaikutusten vakavuus vaihtelevat talouden eri aloilla. Tästä on seurauksena, että käytettävissä olevat analyysit osoittavat, että kokonaisuutena tarkasteltuna EU:n pankkisektorilla on häiriönsietokykyä kestää pandemiasta johtuva stressi^{39 40}, mutta ne osoittavat myös, että jos tilanne pahenee, joidenkin pankkien saattaa olla tarpeen ryhtyä toimenpiteisiin.⁴¹

Viranomaisten saattaa tämän vuoksi olla tarpeen puuttua asiaan, jotta vältetään covid-19-pandemian jälkeistä talouden elpymistä haittaavien esteiden muodostuminen. Järjestämättömien lainojen käsittelyssä olisi edelleen käytettävä ensimmäisenä ja ensisijaisena välineenä markkinapohjaisia ratkaisuja. Tässä tiedonannossa esitetyllä strategialla pyritään helpottamaan näiden ratkaisujen käyttöä ja hyödyntämään niiden koko potentiaali. Jos kuitenkin on viitteitä siitä, että pandemian vaikutukset voisivat aiheuttaa pankeille tai rahoitusvakaudelle ongelmia, joiden ratkaisemiseen tällä hetkellä käytettävissä olevien markkinapohjaisten ratkaisujen kapasiteetti ei riitä, unionin pankkialan kriisinhallintakehys⁴² ja unionin valtiontukikehys⁴³ sallivat sen, että tällaisissa

³⁷ Saatavilla osoitteessa https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/insolvency_study_2016_final_en.pdf

³⁸ Ks. <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12592-Enhancing-the-convergence-of-insolvency-laws->.

³⁹ EPV:n temaattinen muistio EBA/REP/2020/17.

⁴⁰ EKP:n covid-19-haavoittuvuusanalyysi, <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ssm.pr200728~7df9502348.en.html>

⁴¹ EKP:n covid-19-haavoittuvuusanalyysi.

⁴² Luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten elvytys- ja kriisiratkaisukehyksestä annettu direktiivi 2014/59/EU (EUVL L 173, 12.6.2014, s. 190–348) ja yhdenmukaisten sääntöjen ja yhdenmukaisen menettelyn vahvistamisesta luottolaitosten ja tiettyjen sijoituspalveluyritysten kriisiratkaisua varten yhteisen kriisiratkaisumekanismin ja yhteisen kriisiratkaisurahaston puitteissa annettu asetus (EU) N:o 806/2014 (EUVL L 225, 30.7.2014, s. 1–90).

poikkeuksellisissa olosuhteissa voidaan tarjota ennalta varautuvaa julkista tukea, jotta voidaan jatkaa luotonantoa reaalitaloudelle, tukea elpymistä ja lieventää kriisin sosiaalisia vaikutuksia.

Kuten komissio totesi maaliskuussa 2020 antamassaan tiedonannossa⁴⁴, pankeilla on covid-19-kriisin seurausten lieventämisen kannalta keskeinen merkitys talouden luotonsaannin ylläpitäjinä. Pankkisektorille annettavan tuen tarkoituksena on kannustaa pankkeja jatkamaan taloudellisen toiminnan rahoittamista EU:ssa. Monet jäsenvaltiot ovat reaalitalouden tukemiseksi toteuttamallaan politiikkatoimilla (maksulykkäykset, takaukset jne.) välillisesti suojanneet pankkeja mahdollisilta luottotappioilta. Vastaavasti jäsenvaltioiden sellaisille pankeille tarjoamalla suoralla ennalta varautuvalla julkisella tuella, jotka olisivat ilman covid-19-pandemian aiheuttamaa häiriötilaa olleet vakaalla pohjalla, on tarkoitus minimoida veronmaksajille viime kädessä aiheutuvat kustannukset ja mahdolliset reaalitalouteen kohdistuvat vaikutukset. Samalla pankkien kriisinhallintaa koskevan unionin kehyksen ja unionin valtiontukikehyksen soveltamisella varmistettaisiin, että mahdollinen tuki säilyy kohdennettuna ja rajallisena eikä johda sellaisten pankkien pelastamiseen, joilla oli elinkelpoisuuteen liittyviä ongelmia jo ennen covid-19-kriisiä. Sellaisille laitoksille, jotka ovat lähellä kaatumista tai todennäköisesti kaatuvat, on unionin kriisinhallintakehyksessä tarjolla useita välineitä, joihin kuuluu muun muassa velkojen alaskirjaus osana kriisinratkaisua.

Jäsenvaltiot voivat toteuttaa likviditeettiä tai pääomaa tukevia ennalta varautuvia toimenpiteitä eri muodoissa vaihtoehtoisina tai täydentävinä ratkaisuin. Pääomatuki voidaan toteuttaa suorana pääomanlisäyksenä, mutta se voidaan toteuttaa myös muun tyyppisillä toimenpiteillä, joilla autetaan säilyttämään lainanantokanava. Komissio on omaisuudenhoidtoyhtiöitä koskevassa suunnitelmassaan jo vahvistanut, että siirrettäessä järjestämättömiä lainoja omaisuudenhoidtoyhtiölle siirron rahoittamisessa voidaan käyttää ennalta varautuvia toimenpiteitä edellyttäen, että tällaisilla transaktioilla pyritään samoihin tavoitteisiin kuin pääomanlisäyksillä ja että ne täyttävät pääomanlisäyksiin sovellettavat ehdot eli edellytyksen julkisesta takauksesta pankin taseessa olevalle omaisuuseräsalkulle, kuten on laita omaisuuserien suojausohjelmien tapauksessa. Sen vuoksi on mahdollista toteuttaa myös omaisuuserien suojausohjelmia pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin⁴⁵ mukaisina ennalta varautuvina toimenpiteinä siten, että samalla otetaan huomioon tarvittavat suojatoimet, joilla varmistetaan sovellettavien oikeudellisten vaatimusten noudattaminen, kuten omaisuudenhoidtoyhtiöitä koskevassa suunnitelmassa selvennetään.

5.2. Pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin ja valtiontukikehyksen mukaisten ennalta varautuvien toimenpiteiden soveltaminen

Unionin kriisinhallintakehys tarjoaa useita välineitä lähellä kaatumista olevien tai todennäköisesti kaatuvien laitosten käyttöön. Näihin välineisiin kuuluu esimerkiksi

⁴³ SEUT-sopimuksen 107, 108 ja 109 artiklalla perustettu kehys sekä SEUT-sopimuksen 108 artiklan 4 kohdan tai 109 artiklan nojalla laaditut tai hyväksytyt asetukset ja kaikki unionin säädökset, mukaan lukien suuntaviivat, tiedonannot ja ilmoitukset.

⁴⁴ Komission tiedonanto – Tilapäiset puitteet valtiontukitoimenpiteille talouden tukemiseksi tämänhetkisessä covid-19-epidemiassa, EUVL C 91 I, 20.3.2020, s. 1, ja sen myöhemmät muutokset.

⁴⁵ Luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten elvytys- ja kriisinratkaisukehyksestä annettu direktiivi 2014/59/EU (EUVL L 173, 12.6.2014, s. 190–348).

osakkeenomistajien ja velkojen velkakirjojen arvon alaskirjaus osana kriisinratkaisua. Tällaiset välineet ovat pääsääntöisesti kaikkien sellaisten pankkien käytettävissä, jotka tarvitsevat poikkeuksellista julkista rahoitustukea säilyttääkseen elinkelpoisuutensa, likviditeettinsä tai vakavaraisuutensa. Pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivissä tunnustetaan kuitenkin tietyt poikkeustilanteet, joissa poikkeuksellisen julkisen rahoitustuen tarve ei johda sen toteamiseen, että laitos on lähellä kaatumista tai todennäköisesti kaatuu. Nämä poikkeukset luettelaa elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin 32 artiklan 4 kohdan d alakohdan i–iii alakohdassa. Erityisesti silloin kun kyseessä on vakavaraiseen laitokseen tehtävä omien varojen lisäys tai pääomainstrumenttien ostaminen tällaiselta laitokselta stressitestin, omaisuuserien laaduntarkastelun tai muun vastaavan toimenpiteen tuloksena havaitun pääomavajeen paikkaamiseksi, tämä toimenpide ei automaattisesti johda siihen, että laitoksen katsottaisiin olevan lähellä kaatumista tai todennäköisesti kaatuvan, jos kyseinen toimenpide toteutetaan tilapäiseltä pohjalta ja sen tarkoituksena on poistaa jäsenvaltion taloudessa oleva vakava häiriö ja säilyttää rahoitusvakaus.

Tällainen toimenpide voidaan myöntää ainoastaan vakavaraisille pankeille. Toimivaltaisen viranomaisen on arvioitava vakavaraisuutta koskevan edellytyksen täyttyminen, ja tämän edellytyksen on täytyttävä toimenpiteen myöntämishetkellä.

Komissio katsoo, että pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin 32 artiklan 4 kohdan d alakohdan iii alakohdassa säädettyä poikkeusta voidaan soveltaa covid-19-kriisin aikana. Tätä poikkeusta voitaisiin soveltaa pankkeihin, jotka ovat taloudellisesti elinkelpoisia mutta joihin vaikuttaa koko järjestelmän laajuinen tapahtuma, kuten EU:n tai jäsenvaltion laajuinen kriisi. Poikkeuksen tarkoituksena on antaa jäsenvaltioille mahdollisuus tarjota laitoksille väliaikainen pääomapuskuri, jonka avulla ne voivat selviytyä erittäin epäsuotuisista olosuhteista. Sillä pyritään näin samalla lisäämään luottamusta pankkialaan ja vahvistamaan rahoitusvakautta. Komissio on jo reaalitalouden tukemiseksi toteutettavia valtiontukitoimenpiteitä koskevissa tilapäisissä puitteissaan⁴⁶ katsonut, että covid-19-kriisi on vakava talouden häiriö, joka voi kuulua vuoden 2013 pankkitiedonannon⁴⁷ soveltamisalaan. Toimenpiteet, jotka on toteutettu tällaisen taloudessa olevan vakavan häiriön korjaamiseksi, voivat kuulua pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivissä säädetyn poikkeuksen soveltamisalaan.

Tukitoimenpiteen määrä on määritettävä stressitestin tai vastaavan analyysin perusteella. Kuten pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin 32 artiklan 4 kohdan d alakohdassa säädetään, toimenpide on rajoitettava vakavaraisiin laitoksiin, ja sen edellytyksenä on unionin valtiontukikehyksen mukainen lopullinen hyväksyntä komission vakiintuneen käytännön mukaisesti. Sovellettavan menetelmän määrittäminen on stressitestin tai vastaavan analyysin tekevien viranomaisten tehtävä. Stressitestin tai vastaavan analyysin voimassaoloaika on periaatteessa yksi vuosi. Komissio aikoo pääsääntöisesti olettaa, että laitosten kirjanpito on asianmukaista. Se voi kuitenkin pyytää toimivaltaiselta viranomaiselta valtiontuen myöntämisen yhteydessä tapauskohtaisesti lisätarkistuksia sen varmistamiseksi, ettei jo aiheutuneita tai tulevaisuudessa todennäköisesti

⁴⁶ Komission tiedonanto – Tilapäiset puitteet valtiontukitoimenpiteille talouden tukemiseksi tämänhetkisessä covid-19-epidemiassa, EUVL C 91 I, 20.3.2020, s. 1, ja sen myöhemmät muutokset.

⁴⁷ Komission tiedonanto valtiontukisääntöjen soveltamisesta finanssikriisin yhteydessä pankkien hyväksi toteutettaviin tukitoimenpiteisiin 1 päivästä elokuuta 2013, EUVL C 216, 30.7.2013, s. 1–15.

aiheutuvia piileviä tappioita esiinny (tällaiset tappiot voivat liittyä esimerkiksi virheelliseen luokitteluun tai lainojen riittämättömiin luottotappiovarauksiin stressitestin koontipäivänä)⁴⁸. Pankkiunionin osalta on jo käytettävissä EKP:n tekemä haavoittuvuusanalyysi, joka valmistui heinäkuussa 2020. Tämän analyysin tulokset voisivat olla lähtökohtana arvioitaessa pääomavajeita, jotka johtavat elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin 32 artiklan 4 kohdan d alakohdan iii alakohdan mukaisiin tukitoimenpiteisiin.⁴⁹ Vastaavat näkökohdat pätevät myös stressitesteihin, kuten vuonna 2021 tehtävään EU:n laajuiseen stressitestiin, tai vastaaviin analyysieihin, joita kansalliset toimivaltaiset viranomaiset tai EKP voivat tehdä käyttämällä samaa tai samankaltaista menetelmää⁵⁰.

Pankin taseeseen sisältyvien omaisuuseräsalkkujen julkisia takauksia sekä järjestämättömien lainojen siirtoja julkisin varoin tuettuun omaisuudenhoitoyhtiöön pidetään valtiontukisääntöjen näkökulmasta arvoltaan alentuneita omaisuuseriä koskevinä toimenpiteinä, joihin sovelletaan pankeille myönnettäviä valtiontukia koskevia komission suuntaviivoja⁵¹. Jotta järjestämättömien lainojen siirtohintana olisi sovellettavien valtiontukisääntöjen mukainen, se ei yleensä saa ylittää todellista taloudellista arvoa (REV). Tämän arvon olisi kuvastettava kassavirtoihin ja pidempiin ajanjaksoihin perustuvaa omaisuuserien pitkäaikaista taloudellista arvoa⁵², ja sen asianmukaisuuden arvioivat riippumattomat asiantuntijat.

Komissio tarkastelee, voitaisiinko todellisen taloudellisen arvon määrittämisessä mahdollisesti käyttää yksinkertaistettua lähestymistapaa. Tässä yhteydessä otetaan huomioon pääomaa ja tappionkattamiskykyä koskevien vaatimusten tiukentaminen, pankkien soveltamat kirjanpito- ja tilinpäätösstandardit sekä valvontaviranomaisten arvio niiden tappiovarauspolitiikasta.

6. PÄÄTELMÄT

Sen mukaan, millä tavoin ja miten nopeasti talous elpyy, ja riippuen yrityksille ja kotitalouksille tarkoitettujen tukitoimenpiteiden asteittaisesta lakkauttamisesta pankkien omaisuuserien laatu – ja vastaavasti niiden lainanantokapasiteetti – saattaa heikentyä covid-19-kriisin seurauksena. Aikaisempi kehitys on osoittanut, että järjestämättömiin lainoihin on parasta puuttua varhaisessa vaiheessa määrätietoisin

⁴⁸ Sellaisia tappioita ei tarvitsisi vähentää, jotka on kirjattu tällaisen vastaavan analyysin koontipäivän ja toimenpiteen toteuttamispäivän välisenä aikana, jos voidaan kohtuudella päätellä, että kirjanpito on asianmukaista, että jo aiheutuneita tai tulevaisuudessa todennäköisesti aiheutuvia piileviä tappioita ei esiinny ja että laitos on vakavarainen, ja jos voidaan lisäksi kohtuudella olettaa, että aiheutuneet tai todennäköisesti aiheutuvat tappiot on kokonaan katettu yksityisin varoin ilman, että vakavaraisuudelle asetettu kynnyksarvo alittuu. Jos toimivaltainen viranomainen kuitenkin havaitsee virheellisestä luokittelusta tai riittämättömistä luottotappiovarauksista johtuvia jo aiheutuneita tai todennäköisesti aiheutuvia piileviä tappioita stressitestin tai vastaavan analyysin koontipäivänä, kyseiset tappiot olisi vähennettävä ennalta varautuvan pääomituksen määrästä.

⁴⁹ Haavoittuvuusanalyysia ei voida pitää stressitestinä eikä omaisuuserien laaduntarkasteluna, mutta se voitaisiin katsoa näitä vastaavaksi analyysiksi.

⁵⁰ Kaikissa uusissa stressitesteissä tai vastaavissa analyysieissä olisi skenaarioiden määrittelyä varten otettava huomioon niiden toteuttamisajankohtana vallitsevat olosuhteet.

⁵¹ Kuten arvoltaan alentuneita omaisuuseriä koskevassa tiedonannossa todetaan, ks. komission tiedonanto arvoltaan alentuneiden omaisuuserien käsittelystä yhteisön pankkisektorilla, EUVL C 72, 26.3.2009, s. 1–22.

⁵² Ks. edellisessä alaviitteessä mainitun komission tiedonannon kohta 40.

toimenpitein siten, että samalla varmistetaan vahva kuluttajansuoja, jotta pankkiala voi hoitaa tehtävänsä talouden elpymisen tukijana.

Neuvoston vuonna 2017 esittämien toimenpiteiden pohjalta tarvitaan lisää rakenteellisia toimenpiteitä, jotta voidaan puuttua järjestämättömien lainojen mahdolliseen kertymiseen keskipitkällä aikavälillä. Tässä tiedonannossa esitetään EU:n laajuinen strategia, jolla ennakoidaan järjestämättömien lainojen tulevaa kertymistä pankkien taseisiin ja jolla varmistetaan samalla korkeatasoinen kuluttajansuoja. Strategiassa keskitytään vähentämään riskejä (eli puuttumaan järjestämättömiin lainoihin ajoissa ja välttämään näin niiden mahdollinen kertyminen pankkien taseisiin tulevaisuudessa) ja näin varmistamaan, että pankit pystyvät edelleen tukemaan talouden elpymistä. Tämä uusi lähestymistapa perustuu valtiovarainministerien vuonna 2017 hyväksymiin toimiin, ja sen yhteydessä on viimeistelty eräitä vielä toteuttamatta olevia osatekijöitä. Näitä vuonna 2017 hyväksytyjä toimia on käytetty perustana uusille toimenpiteille. Kaikki toimenpiteet täydentävät toisiaan, ja niillä saadaan aikaan suurempi vaikutus, jos ne toteutetaan yhdessä.

Komissio on valmis tukemaan jäsenvaltioita teknisen tuen välineen avulla muun muassa seuraavilla osa-alueilla: i) järjestämättömiä lainoja koskevien kansallisten strategioiden kehittäminen; ii) valvontaviranomaisten valmiuksien parantaminen, jotta ne pystyisivät käsittelemään kasvavaa järjestämättömien lainojen määrää; iii) kansallisen omaisuudenhoitoyhtiön perustaminen omaisuudenhoitoyhtiöitä koskevan suunnitelman ja parhaiden käytänteiden mukaisesti; iv) valvontatietojen tiedonhallintajärjestelmän kehittäminen ja parantaminen ja valvontateknologiaan (SupTech) liittyvien innovaatioiden toteuttaminen; ja v) velkojen perintää, maksukyvyttömyyttä ja velkojen uudelleenjärjestelyä koskevien sääntelykehysten vahvistaminen.

Komissio kehottaa Euroopan parlamenttia, neuvostoa ja jäsenvaltioita varmistamaan, että järjestämättömien lainojen käsittelyä koskeva strategia toteutetaan koordinoitusti unionin ja jäsenvaltioiden tasolla. Se kehottaa hyväksymään jo esitetyt toimenpiteet viipymättä. Näihin sisältyy ehdotus direktiiviksi luotonhallinnoijista, luotonostajista ja vakuuksien realisoimisesta. Komissio pyytää lisäksi rakentavaa tukea tässä tiedonannossa esitettyjen toimenpiteiden toteuttamiselle ja jäsenvaltioilta ennakoivia toimia kansallisten kehysten mahdollisten puutteiden korjaamiseksi. Tämä auttaisi pankkeja valmistautumaan järjestämättömien lainojen mahdolliseen kasvuun niin, että ne pystyvät hallinnoimaan sitä mahdollisimman hyvin.

Samalla kun rakennepoliittisia toimenpiteitä toteutetaan koko talouden osalta, pankkien kriisinhallintaa koskeva unionin kehys ja unionin valtiontukikehys tarjoavat välineet, joilla voidaan puuttua pankkisektorilla covid-19-kriisin seurauksena mahdollisesti ilmeneviin erityisongelmiin. Elinkelpoisia pankkeja varten voidaan etenkin ottaa käyttöön ennalta varautuvia pääomapohjan vahvistamistoimenpiteitä covid-19-kriisin mahdollisiin vaikutuksiin puuttumiseksi. Näin varmistetaan, että pankkisektori voi edelleen olla osa kriisin ratkaisua.