

## III

(Valmistavat säädökset)

## EUROOPAN KESKUSPANKKI

### EUROOPAN KESKUSPANKIN LAUSUNTO,

annettu 20 päivänä syyskuuta 2017,

**ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi keskusvastapuolten elvytys- ja kriisinratkaisukehyksestä sekä asetusten (EU) N:o 1095/2010, (EU) N:o 648/2012 ja (EU) 2015/2365 muuttamisesta**

**(CON/2017/38)**

(2017/C 372/05)

#### Johdanto ja oikeusperusta

Euroopan keskuspankki (EKP) vastaanotti 7 päivänä helmikuuta 2017 Euroopan unionin neuvostolta ja 24 päivänä helmikuuta 2017 Euroopan parlamentilta pyynnön antaa lausunto ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi keskusvastapuolten elvytys- ja kriisinratkaisukehyksestä sekä asetusten (EU) N:o 1095/2010, (EU) N:o 648/2012 ja (EU) 2015/2365 muuttamisesta <sup>(1)</sup> (jäljempänä 'ehdotettu asetusta').

EKP:n toimivalta antaa lausunto perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 127 artiklan 4 kohtaan ja 282 artiklan 5 kohtaan, koska ehdotettu asetusta sisältää säännöksiä, jotka vaikuttavat perussopimuksen 127 artiklan 2 kohdan ensimmäisen ja neljännen luetelmakohdan mukaisesti Euroopan keskuspankkijärjestelmän (EKPJ) perustehtäviin, jotka koskevat rahapolitiikan määrittämistä ja toteuttamista sekä maksujärjestelmien moitteettoman toiminnan edistämistä, ja perussopimuksen 127 artiklan 5 kohdan mukaisesti EKPJ:n tehtävään myötävaikuttaa luottolaitosten toiminnan vakauden valvontaan ja rahoitusjärjestelmän vakautteen liittyvän politiikan moitteettomaan harjoittamiseen. Tämän lausunnon on antanut EKP:n neuvosto Euroopan keskuspankin työjärjestyksen 17.5 artiklan ensimmäisen virkkeen mukaisesti.

#### 1. Yleiset huomautukset

1.1 Keskusvastapuolilla on rahoitusmarkkinoilla merkittävä rooli monien markkinasegmenttien riskienhallinnassa ja EKP kannattaa voimakkaasti komission aloitetta laatia keskusvastapuolten elvytys- ja kriisinratkaisua varten erityinen unionin kehys osaksi unionin rahoitusmarkkinalainsäädäntöä. Keskusvastapuolten kriittisten toimintojen jatkuvuus on sekä unionin rahoitusjärjestelmän vakauden että rahapolitiikan välittymismekanismin kannalta keskeisen tärkeää. EKP antaa täyden tukensa ehdotetun asetusta soveltamisalalle, joka kattaa muun muassa kriisinratkaisuviranomaisten tehtävät ja valtuudet, keskusvastapuolten elvytys- ja kriisinratkaisusuunnitelmat ja purkamismahdollisuuksien arvioinnit, varhaisen tilanteeseen puuttumisen toimenpiteet, kriisinratkaisun käynnistysedellytykset, kriisinratkaisuvälineet ja -valtuudet, julkisyhteisöjen vakausvälineet mukaan lukien, sekä kolmansia maita koskevat säännökset. EKP on myös samaa mieltä ehdotetun asetusta päälinjauksista.

1.2 EKP kuitenkin katsoo, että ehdotettua asetusta voitaisiin tehostaa erityisesti neljällä osa-alueella.

1.2.1 Koska määrittäjäosallistujilla on ensinnäkin ensiarvoisen tärkeä tehtävä keskusvastapuolten elvytyksessä ja kriisinratkaisussa, niiden on kyettävä laatimaan luotettavia arvioita mahdollisista vastuistaan ja hallitsemaan niitä ehdotetun asetusta nojalla. Keskusvastapuolten elvytykseen ja kriisinratkaisuun johtaneita epätodennäköisiä markkinailmiöitä on kuitenkin luonteensa vuoksi mahdotonta täysin ennakoita, joten kriisinratkaisuviranomaisten on voitava suunnitella toimensa riittävän joustavasti. EKP suosittaakin, että nämä kaksi näkökohtaa otetaan ehdotetussa asetusta tasapuolisemmin huomioon i) asettamalla elvytyksessä etusijalle selkeästi mitattavissa

<sup>(1)</sup> COM(2016) 856 final.

olevat tappioiden jakamisvälineet, ii) kannustamalla kriisinratkaisuviranomaisia harkitsemaan kriisinratkaisun käynnistämistä silloin, kun toimet positiokannan uudelleen täsmäyttämiseksi ja kattamattomien tappioiden jakamiseksi aiheuttaisivat määritysosallistujille merkittäviä ja odottamattomia tappioita, ja iii) kertomalla jo etukäteen avoimemmin yleisistä menettelytavoista ja päätöksentekoprosesseista, joita kriisinratkaisuviranomaiset soveltavat käyttäessään harkintavaltansa kriisinratkaisun keskeisillä osa-alueilla. Koska kokonaistavoitteena on unionin rahoitusvakauden säilyttäminen, kriisinratkaisuviranomaisten tulisi pääsääntöisesti ottaa huomioon tarve minimoida häiriöiden leviäminen keskusvastapuolitoiminnan osallistujiin ja laajemmin rahoitusjärjestelmään.

1.2.2 Toiseksi keskusvastapuolten kriisinratkaisun keskeisimpiin tavoitteisiin kuuluu varmistaa keskusvastapuolten kriittisten toimintojen jatkuvuus siten, ettei veronmaksajille aiheudu taloudellisia tappioita. Onkin ensiarvoisen tärkeää, että käytetään luotettavia järjestelyjä, joilla varmistetaan, että kriisinratkaisusta aiheutuvien taloudellisten tappioiden täydellistä jakamista ja varojen täydentämistä varten on riittävästi yksityisen sektorin varoja. Moraaliskadon estämiseksi ja toimijoiden kannustamiseksi ennakoivaan riskienhallintaan mahdollista julkiselta sektorilta saatavaa tukea tulisi sen sijaan harkita vasta viimeisenä keinona ja väliaikaisena toimenpiteenä. EKP katsoo, että ehdotetussa asetuksessa esitettyjä suojatoimia tulisi tehostaa seuraavasti: a) kriisinratkaisun suunnittelun ja purkamismahdollisuuksien arviointien yhteydessä kriisinratkaisuviranomaisten tulisi arvioida huolellisesti keskusvastapuolen kriisinratkaisua koskevien rahoitusjärjestelyjen laajuus ja uskottavuus yhteisiin kriteereihin perustuvalla menetelmällä ja kiinnittää erityisesti huomiota skenaarioihin, jotka ylittävät äärimmäiset mutta mahdolliset tapahtumat; b) mahdollisuus käyttää julkisyhteisöjen vakuusvälineitä viimeisenä keinona tulisi kytkeä kattaviin ja uskottaviin järjestelyihin, joilla tilapäinen rahoitus voidaan periä takaisin kohtuullisen ajan kuluessa; ja c) sovellettaessa periaatetta, jonka mukaan määritysosallistujille, keskusvastapuolten osakkeenomistajille tai velkojille ei saa aiheutua kriisinratkaisussa suurempia tappioita kuin maksukyvyttömyysmenettelyssä, tulisi käyttää realistisia odotuksia kriisinratkaisun avulla säilytetyn liiketoiminnan jatkuvuuden arvosta.

1.2.3 Kolmanneksi yksittäisten keskusvastapuolten elvytys- ja kriisinratkaisujärjestelyjä tulisi täydentää laaja-alaisella yhteistyöllä järjestelyjen yhdenmukaisuuden ja tehokkaan vuorovaikutuksen varmistamiseksi:

— Keskusvastapuolten elvytyksestä ja kriisinratkaisusta aiheutuu huomattavia riskien ulkoisvaikutuksia paitsi kunkin yksittäisen keskusvastapuolen liiketoimintaan välittömästi liittyville sidosryhmille (mikä on otettu huomioon ottamalla viranomaiskollegiot mukaan elvytys- ja kriisinratkaisusuunnitteluun sekä purkamismahdollisuuksien arviointiin) myös keskusvastapuolten välillä, eri lainkäyttöalueilla toimivat keskusvastapuolet mukaan lukien, sen vuoksi, että ne ovat riippuvaisia samoista pankkiryhmistä, jotka toimivat merkittävinä määritysosapuolina ja palveluntarjoajina. Lisäksi vakavat markkinailmiöt joita esiintyy keskusvastapuolen kaatumisen yhteydessä määritysosapuolen maksukyvyttömyyttä koskevissa kriisinratkaisuskenaarioissa, voisivat vaikuttaa useaan keskusvastapuoleen samanaikaisesti. Näin ollen uskottavaa ja unionin rahoitusmarkkinoiden vakauden asianmukaisesti turvaavaa elvytys- ja kriisinratkaisusuunnittelua ei ehkä saada aikaan keskittymällä yksinomaan yksittäisiin keskusvastapuoliin erillistapauksina, vaan suunnittelua olisi koordinoitava siten, että se kattaa kaikki unionin keskusvastapuolet.

— On myös myönnettävä, että keskusvastapuolten elvytys ja kriisinratkaisu ovat tiiviisti sidoksissa toisiinsa, sillä elvytysuunnittelu on olennainen osa keskusvastapuolen kriisinratkaisusuunnittelua. Kriisinratkaisusuunnittelun yhteydessä toteutettavat toimenpiteet, joiden tarkoituksena on poistaa purkamismahdollisuuden potentiaalisia esteitä, voivat lisäksi vaikuttaa suoraan elvytysuunnitteluun. Elvytysuunnitelmat ja niihin liittyvät keskusvastapuolten ja määritysosallistujien väliset sopimusjärjestelyt vaikuttavat myös keskeisesti siihen, miten maksukyvyttömyysmenettelyn skenaarioon verrattaessa määritetään, jaisikö joku velkojista huonompaan asemaan kriisinratkaisussa. Elvytyksen ja kriisinratkaisun välisiä rajoja on myös mahdotonta määrittää täydellisesti etukäteen. Näin ollen EKP katsoo, että Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaisen (ESMA) tehtäväksi tulisi antaa laatia sekä elvytys- että kriisinratkaisuskenaariot kattava kokonaisvaltainen näkemys siitä, miten unionissa harjoitettava keskusvastapuolitoiminta kykenee selviytymään markkinoilla mahdollisesti ilmenevistä järjestelmänlaajuisista ilmiöistä, jotka ovat äärimmäisiä mutta mahdollisia olosuhteita vakavammat. Tätä tehtävää suorittaessaan ESMA:n tulisi tehdä tiiviisti yhteistyötä EKP:n kanssa – myös EKP:n kanssa sen hoitaessa vakavaraisuusvalvontatehtäviään – sekä Euroopan pankkiviranomaisen (EPV) kanssa, koska keskusvastapuolten elvytys ja kriisinratkaisu vaikuttavat merkittävästi liikkeeseenlaskuun ja valvontaan liittyviä tehtäviä hoitaaviin keskuspankkeihin sekä pankkivalvontaviranomaisiin.

- 1.2.4 Neljänneksi keskusvastapuolille on ehdottomasti tarjottava tasapuolinen toimintaympäristö, sillä keskusvastapuolimääritys on yhä enenevässä määrin valtioiden rajat ylittävää toimintaa, ja sitä harjoitetaan voimakkaasti kilpailuilla markkinoilla. Keskusvastapuolten ja kriisinratkaisuviranomaisten tulisi voida laatia yksittäiset elvytys- ja kriisinratkaisusuunnitelmat riittävän joustavasti ja omaa harkintavaltansa käyttäen erityistarpeidensa ja -olosuhteidensa mukaan, mutta suunnitelmien kattavuuden ja tiukkuuden osalta laadinnassa tarvitaan johdonmukaisuutta. Tällaisten suunnitelmien tulisikin olla asiaankuuluvien kansainvälisten normien mukaisia<sup>(2)</sup>. Näin ollen EKP ehdottaa, että ehdotettua asetusta tehostetaan yhtenäistämällä unionin keskusvastapuolia koskevien elvytys- ja kriisinratkaisusuunnitelmien ja purkamismahdollisuuksien arvioinnin sisältö kansainvälisellä tasolla sovitun ja/tai parhaillaan laadittavan sisällön kanssa.
- 1.3 Ehdotettua asetusta sovelletaan kaikkiin unionin keskusvastapuoliin siitä riippumatta, onko niillä pankkitoimilupaa. EKP kannattaa lähtökohtaisesti tällaista lähestymistapaa. Luottolaitosten erityispiirteiden vuoksi olisi kuitenkin hyvä laatia lisäarvioita siitä, voitaisiinko apuna käyttää joitakin selvennyksiä asetuksen soveltamisesta pankkitoimiluvan omaaviin keskusvastapuoliin, jotta voitaisiin ottaa huomioon esimerkiksi ongelmat, joita voi aiheutua siitä, että keskusvastapuoliselvitystä koskevassa elvytyksessä tai kriisinratkaisussa käsitellään Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2014/49/EU<sup>(3)</sup> suojattuja määritysosallistujien talletuksia.
- 1.4 Euroopan komissio julkaisi 13 päivänä kesäkuuta 2017 ehdotuksen asetukseksi, jolla muutetaan sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) N:o 1095/2010<sup>(4)</sup> (ns. ESMA-asetus) että Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) N:o 648/2012<sup>(5)</sup> (ns. EMIR-asetus). Muutokset liittyvät unioniin sijoittautuneiden keskusvastapuolten toimilupia ja valvontaa koskeviin menettelyihin ja niihin osallistuviin viranomaisiin, kuten liikkeeseen laskevan keskuspankin aseman vahvistamiseen keskusvastapuolten valvontaa koskevien joidenkin näkökohtien osalta, ja keskusvastapuolikomitean perustamiseen ESMA:n hallintoneuvostoon<sup>(6)</sup>. EKP korostaa, että tämä lausunto perustuu unionin nykyiseen lainsäädäntöympäristöön eikä vaikuta siihen, minkä kannan EKP ottaa mahdollisiin tuleviin toimenpiteisiin, joilla tehostetaan keskusvastapuolten valvontaa koskevia toimintoja ja lisätään liikkeeseen laskevan keskuspankin vastuuta unionin tasolla. EKP on kuitenkin samaa mieltä siitä, että kohdennetut muutokset saattavat olla tarpeen, jotta keskusvastapuolikomitean uusi rooli EMIR-asetuksen mukaisissa kollegioissa ja myöhemmin kriisinratkaisukollegioissa voidaan ottaa huomioon. EKP kannattaa lisäksi täysin lähestymistapaa, jonka mukaan komissio, neuvosto ja Euroopan parlamentti arvioivat ehdotetun asetuksen viimeistelyn aikana vastapuolikomitean mahdollisen roolin elvytys- ja kriisinratkaisusuunnitelmien yhdenmukaistamisen ja tehokkaan vuorovaikutuksen edistämiseksi keskusvastapuolten keskuudessa sekä unionin rahoitusjärjestelmän vakauteen kohdistuvien kokonaisriskivaikutusten seurannassa ja vähentämisessä, kuten 1.2.3 ja 1.2.4 kohdassa esitetyissä EKP:n huomautuksissa todetaan.

## 2. Erityiset huomautukset

### 2.1 Keskuspankkien osallistuminen elvytykseen ja kriisinratkaisuun

#### 2.1.1 Keskuspankkien osallistumisjärjestelyt

Keskusvastapuolen mahdollinen kaatuminen merkitsee huomattavia taloudellisia riskejä, jotka voisivat asettaa vakavia uhkia toisistaan riippuvaisille rahoitusmarkkinoiden infrastruktuureille ja keskusvastapuolien toimintaan osallistuville tai niille palveluja tarjoaville rahoituslaitoksille ja viime kädessä vaarantaa sekä rahoitusmarkkinoiden

<sup>(2)</sup> Rahoitusmarkkinoiden infrastruktuurien elvytystä koskevien kansainvälisten normien osalta ks. Kansainvälisen järjestelypankin maksujärjestelmä- ja markkinainfrastruktuurikomitean (CPMI) sekä kansainvälisen arvopaperimarkkinavalvojien yhteisön (IOSCO) hallituksen raportti "Recovery of financial market infrastructures – Revised Report" (2017), joka on luettavissa järjestelypankin verkkosivuilla osoitteessa [www.bis.org](http://www.bis.org). Rahoitusmarkkinoiden infrastruktuurien kriisinratkaisua koskevien kansainvälisten normien osalta ks. ohjeet, joita finanssimarkkinoiden vakauden valvontaryhmä (FSB) esittää raporttinsa "Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions" (2014) lisäyksen (Appendix) II liitteessä 1 – Resolution of Financial Market Infrastructures (FMIs) and FMI Participants. Asiakirja on luettavissa FSB:n verkkosivuilla osoitteessa [www.fsb.org](http://www.fsb.org). FSB antoi heinäkuussa 2017 yksityiskohtaisempaa ohjeistusta keskusvastapuoliselvitystä koskevasta kriisinratkaisusta ja sen suunnittelusta asiakirjassaan "Guidance on Central Counterparty Resolution and Resolution Planning". Myös tämä asiakirja on luettavissa FSB:n verkkosivuilla.

<sup>(3)</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/49/EU, annettu 16 päivänä huhtikuuta 2014, talletusten vakuusjärjestelmistä (EUVL L 173, 12.6.2014, s. 149).

<sup>(4)</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) N:o 1095/2010, annettu 24 päivänä marraskuuta 2010, Euroopan valvontaviranomaisen (Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen) perustamisesta sekä päätöksen N:o 716/2009/EY muuttamisesta ja komission päätöksen 2009/77/EY kumoamisesta (EUVL L 331, 15.12.2010, s. 84).

<sup>(5)</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) N:o 648/2012, annettu 4 päivänä heinäkuuta 2012, OTC-johdannaisista, keskusvastapuolista ja kauppatietorekistereistä (EUVL L 201, 27.7.2012, s. 1).

<sup>(6)</sup> Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan valvontaviranomaisen (Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen) perustamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 1095/2010 muuttamisesta sekä asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta keskusvastapuolten toimilupamenettelyjen ja niihin osallistuvien viranomaisten sekä kolmansien maiden keskusvastapuolten tunnustamista koskevien vaatimusten osalta, COM(2017) 331 final.

että rahatalouden vakauden. Keskusvastapuolten tarkoituksenmukaiset elvytys- ja kriisinratkaisujärjestelyt, joilla varmistetaan tällaisten riskien tehokas ja ripeä torjunta, vaikuttavat sen vuoksi suoraan keskuspankkien tehtäviin, jotka koskevat rahapolitiikan määrittelyä ja toteutusta, maksujärjestelmien moitteettoman toiminnan edistämistä ja myötävaikuttamista rahoitusmarkkinoiden vakauteen ja tarvittaessa luottolaitosten valvontaa. Keskuspankeilla tulisi lisäksi olla huomattava asema niin keskusvastapuolten elvytys- ja kriisinratkaisustrategioiden suunnittelussa kuin toteutuksessa niiden toimiessa a) yleisvalvojina, b) keskusvastapuolten kriittisten maksu- ja selvityspalvelujen tarjoajina sekä c) keskusvastapuolten ja/tai merkittävien määräytisosapuolten tarvitseman likviditeetin mahdollisina tarjoajina asianomaisten keskuspankkien harkinnan mukaan ja asiaankuuluvien sääntöjen mukaisesti.

EKP korostaa, että ESMAn on tehtävä ehdotetun asetuksen osalta yhteistyötä paitsi Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomaisen (EIOPA) ja EPV:n kanssa myös EKP:n/EKPJ:n kanssa siinä yhteydessä, kun EKPJ suorittaa rahapolitiikan määrittelyä ja toteutusta sekä maksujärjestelmien moitteettoman toiminnan edistämistä koskevia tehtäviään ja kun EKP suorittaa luottolaitosten vakavaraisuuden valvontatehtäviään<sup>(7)</sup>. Liikkeeseen laskijoina ja keskusvastapuolten yleisvalvojina toimivien EU:n keskuspankkien tulisi osallistua keskusvastapuolten elvytyksen ja kriisinratkaisun osalta unionin keskusvastapuolten kesken tehtävään laaja-alaiseen yhteistyöhön, kuten 2.2. kohdassa todetaan, sekä kriisinratkaisusuunnitelmien, purkamismahdollisuuksien arviointien ja kriisinratkaisukollegioiden toiminnan teknisiä yksityiskohtia koskevien teknisten sääntelystandardien laadintaan, kuten 2.2, 2.4 ja 2.5 kohdassa todetaan.

### 2.1.2 Kriisinratkaisukollegioiden äänestysjärjestelyt

Ehdotetun asetuksen 4 artiklan 1 ja 2 kohdan nojalla kriisinratkaisuviranomaisen on perustettava kriisinratkaisukollegio sekä hallittava ja johdettava sitä. Kollegio koostuu muun muassa keskuspankeista, jotka ovat määritettävien rahoitusvälineiden kannalta tärkeimpien unionin valuuttojen liikkeeseenlaskijoita<sup>(8)</sup>, ja toimivaltaisista viranomaisista, jotka vastaavat niihin kolmeen jäsenvaltioon sijoittautuneiden keskusvastapuolten määräytisosapuolten valvonnasta, jotka suorittavat suurimmat maksut keskusvastapuolen maksukyvyttömyysrahastoon<sup>(9)</sup>.

Jos eurojärjestelmän keskuspankkeja, jotka yhdessä muodostavat euron ”liikkeeseen laskevan keskuspankin”, edustaa EKP tai jokin kansallinen keskuspankki, ja merkittävänä keskusvastapuolten määräytisosapuolina olevien luottolaitosten vakavaraisuusvalvontaa harjoittaa EKP, näihin kahteen tehtävään tulisi liittää erilliset äänet. Kuten EKP on jo korostanut<sup>(10)</sup>, nämä kaksi tehtävää ovat erilliset ja niillä on eri tavoitteet, mikä käy ilmi EKP:n rahapoliittisten tehtävien ja vakavaraisuusvalvontaan liittyvien tehtävien erottamisesta operatiivisesti toisistaan.

### 2.1.3 Keskuspankit määräytisosallistujina

Ehdotetussa asetuksessa<sup>(11)</sup> vahvistetaan säännöt ja menettelyt, jotka koskevat asetuksen (EU) N:o 648/2012 mukaisesti toimiluvan saaneiden keskusvastapuolten elvytystä ja kriisinratkaisua. Tästä seuraa väistämättä, että asetuksen säännöksiä sovelletaan paitsi keskusvastapuoliin myös niiden määräytisosallistujiin, joilla tarkoitetaan määräytisosapuolia ja asiakkaita<sup>(12)</sup>. EKPJ:n jäsenet voivat toimia perussopimuksen ja kansallisen lainsäädännön nojalla toteuttamissa toimissaan sekä määräytisosapuolena että asiakkaana. Jos kriisinratkaisuviranomaiset päättäisivät ottaa oman harkintansa mukaan käyttöön ehdotetun asetuksen mukaiset positioiden ja tappioiden jakamisvälineet, se merkitsisi, että keskuspankit, jotka toimivat lakisääteisten toimiensa yhteydessä keskusvastapuolten määräytisosapuolina tai asiakkaina, osallistuisivat taloudellisten tappioiden jakamiseen. Tämä toisi mukanaan riskin siitä, että taloudelliset tappiot heikentäisivät keskuspankin tasepositiota ja vaarantaisivat sen maineen. Ehdotetussa kehyksessä tulisi lisäksi ottaa huomioon keskusvastapuolten määräytisosallistujina toimivien keskuspankkien erityispiirteet ja pitää samalla mielessä keskusvastapuolen mahdollisen kaatumisen perimmäinen syy eli sen yhden tai useamman määräytisosapuolen maksukyvyttömyys. Keskuspankit eroavat keskusvastapuolten muista määräytisosallistujista, sillä ne ovat määritelmänsä mukaan vakavaraisia eivätkä alttiita kaatumiselle

<sup>(7)</sup> Ks. neuvoston asetus (EU) N:o 1024/2013, annettu 15 päivänä lokakuuta 2013, luottolaitosten vakavaraisuusvalvontaan liittyvää politiikkaa koskevien erityistehtävien antamisesta Euroopan keskuspankille (EUVL L 287, 29.10.2013, s. 63).

<sup>(8)</sup> Ks. ehdotetun asetuksen 4 artiklan 2 kohdan h alakohta.

<sup>(9)</sup> Ks. ehdotetun asetuksen 4 artiklan 2 kohdan c alakohta.

<sup>(10)</sup> Ks. EKP:n vastaus komission järjestämään kuulemiseen, joka koskee Euroopan markkinarakenneasetuksen (EMIR) uudelleentarkastelua. Vastaus on luettavissa EKP:n verkkosivuilla osoitteessa [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu)

<sup>(11)</sup> Ks. ehdotetun asetuksen 1 artikla.

<sup>(12)</sup> Ks. ehdotetun asetuksen 2 artiklan 17 alakohta.

julkisoikeudelliseen tehtäväänsä liittyvän erityisaseman vuoksi. Koska keskuspankit aiheuttavat vain vähän riskejä toimiessaan keskusvastapuolten määräytösallistujina, jotkut keskusvastapuolet sallivat, että keskuspankit hyväksytään määräytösapuoliksi muutetuin edellytyksin. Sen vuoksi on vaikea hyväksyä, että keskuspankit ja keskusvastapuolten muut määräytösallistajat, jotka eivät aiheuta riskejä sille keskusvastapuolelle, johon ne osallistuvat, joutuisivat maksamaan tällaisten keskusvastapuolten kaatumiseen liittyviä kustannuksia, myöskään kriisinratkaisuskenaariossa. Jotta pysyttäisiin linjassa asetuksen tavoitteiden kanssa, on lopuksi tärkeää, ettei keskuspankkien aseman osalta aiheudu moraalikato-ongelmia eikä väärinymmärryksiä. EKP:n jäsenten vastuiden kasvaminen kaatuvassa keskusvastapuolella olisi vastoin ehdotetun asetuksen peruseriaatetta, jonka mukaan keskusvastapuolen kaatumisen ennaltaehkäisemisessä on vältettävä käyttämästä julkisia varoja. Näin ollen EKP ehdottaa, ettei EKP:n jäseniin sovellettaisi ehdotetun asetuksen 28–31 artiklassa säädettyjä positioiden ja tappioiden jakamisvälineitä silloin, kun ne toimivat keskusvastapuolten määräytösallistujina.

#### 2.1.4 Keskuspankit kriisinratkaisuviranomaisina

Ehdotetun asetuksen mukaan keskusvastapuolten kriisinratkaisuviranomaisiksi voidaan nimetä kansallisia keskuspankkeja<sup>(13)</sup>. Kansalliset keskuspankit tarjoavat asiantuntemusta rahoitusmarkkinoiden infrastruktuureille, ja niillä on myös lakisääteinen tehtävä edistää maksujärjestelmien moitteetonta toimintaa ja myötävaikuttaa rahoitusjärjestelmän vakauteen liittyvän toimivaltaisten viranomaisten politiikan moitteettomaan harjoittamiseen. Tästä lakisääteisestä tehtävästä huolimatta on niin, että jos jäsenvaltio nimeää kansallisen keskuspankin keskusvastapuolten kriisinratkaisuviranomaiseksi ehdotetun asetuksen perusteella, EKP:n on arvioitava yksityiskohdat, jotka liittyvät ehdotukseen tämän tehtävän antamisesta kansalliselle keskuspankille, vertaamalla niitä perussopimuksen 123 artiklassa asetettuun keskuspankkirahoituksen kieltoon<sup>(14)</sup>.

Vaikka kansallinen keskuspankki voi (kriisinratkaisuviranomaisen ominaisuudessaan) ehdotetun asetuksen mukaan omistaa omaisuudenhoitoyhtiönä toimivan keskusvastapuolen kokonaan tai osittain<sup>(15)</sup>, keskuspankki ei voi ottaa itselleen tai rahoittaa mitään omaisuudenhoitoyhtiönä toimivan keskusvastapuolen velvoitteita. Tällaisten yhtiöiden omistajana olevan keskuspankin on noudatettava tehtävässään aina perussopimuksen 123 artiklassa asetettua keskuspankkirahoituksen kieltoa, ja omistajatehtävä on suoritettava siten, ettei se rajoita keskuspankin taloudellista ja institutionaalista riippumattomuutta<sup>(16)</sup>. EKP painottaa niin ikään, että perussopimuksen 123 artiklassa kansallisia keskuspankkeja kielletään muun muassa rahoittamasta julkisen sektorin velvoitteita kolmansille osapuolille. Näin ollen kansalliset keskuspankit eivät saa rahoittaa myöskään mitään ylimääräisiä rahoitusjärjestelyjä<sup>(17)</sup>, jotka katsotaan tarpeellisiksi kriisinratkaisuvälineiden tuloksellisen käytön varmistamiseksi<sup>(18)</sup>. Tämä ei rajoita kansallisten keskuspankkien toimivaltaa päättää itsenäisesti ja täysin oman harkintansa mukaan, mahdollisista kriisinratkaisuviranomaisten tehtävistään erillään, keskuspankkikilviditeetin antamisesta vakavaraisille luottolaitoksille asiaankuuluvien säännösten mukaisesti ja perussopimuksessa määrätyn keskuspankkirahoituskiellon asettamissa rajoissa.

#### 2.2 Euroopan markkinarakenneasetuksen mukaiset kollegiot, kriisinratkaisukollegiot ja ESMAn kriisinratkaisukomitea

EKP kannattaa yleistä kehystä, joka koskee Euroopan markkinarakenneasetuksen mukaisten kollegioiden sekä elvytysuunnittelun, kriisinratkaisusuunnittelun, purkamismahdollisuuksien arviointien ja kriisinratkaisun osalta tehtävää yhteistyötä varten perustettavien kriisinratkaisukollegioiden toimintaa. Koska keskuspankit ja pankkivalvontaviranomaiset on saatava tehokkaasti mukaan keskusvastapuolten elvytys- ja kriisinratkaisusuunnitelmien laadintaan ja toteutukseen, EKP kuitenkin suosittaa, että kriisinratkaisukollegioiden toiminnasta annettavat yksityiskohtaiset tekniset sääntelystandardit laadittaisiin tiiviissä yhteistyössä EKP:n, mukaan lukien EKP vakavaraisuusvalvontatehtävänsä yhteydessä, ja EPV:n kanssa.

Kuten 1.2.3 kohdassa todettiin, kollegioiden järjestelyjä tulisi kunkin yksittäisen keskusvastapuolen tasolla täydentää laaja-alaisella rakenteella, jossa tarkastellaan unionin kaikkien keskusvastapuolten elvytys- ja kriisinratkaisujärjestelyjä. Niiden yhtenäisten laadintatapojen ja tehokkaan vuorovaikutuksen edistämiseksi ESMAn tulisi säännöllisen stressitestauksen ja potentiaalisia järjestelmänlaatuista stressitapahtumia koskevien kriisimulatioharjoitusten

<sup>(13)</sup> Ks. ehdotetun asetuksen 3 artiklan 1 kohta.

<sup>(14)</sup> Ks. lausunnon CON/2017/2 2.2 ja 2.3 kohta. Kaikki EKP:n lausunnot on julkaistu EKP:n verkkosivuilla osoitteessa [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu)

<sup>(15)</sup> Ks. ehdotetun asetuksen 42 artiklan 2 kohta.

<sup>(16)</sup> Ks. Euroopan keskuspankin lausunto CON/2012/99, annettu 29 päivänä marraskuuta 2012, ehdotuksesta direktiiviksi luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten elvytys- ja kriisinratkaisuohjelmasta (EUVL C 39, 12.2.2013, s. 1), 3.3 kohta.

<sup>(17)</sup> Ks. ehdotetun asetuksen 44 artikla.

<sup>(18)</sup> Ks. lausunnon CON/2012/99 3.4 kohta.

avulla arvioida, miten keskusvastapuolten elvytys- ja kriisinratkaisujärjestelyt kokonaisuudessaan vaikuttavat unionin rahoitusvakautteen. Järjestelyjen vaikutuksesta on syytä laatia yhteisarviointi keskusvastapuolten elvytys- ja kriisinratkaisuprosessiin sisältyvien erityispiirteiden vuoksi. Keskusvastapuolten kriisinratkaisu on mitä suurimmassa määrin riippuvainen elvytysprosessista, toisin kuin pankkeja varten käyttöön otetuissa järjestelyissä. Ehdotetun asetuksen mukaan kriisinratkaisuviranomaisten on tiettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta pantava täyttämättömät keskusvastapuolten voimassa olevat tai täyttämättömät sopimusvelvoitteet ennen kriisinratkaisuvälineiden käyttöä<sup>(19)</sup>. Jos poikkeaminen keskusvastapuolen toimintasäännöistä kriisinratkaisun aikana on saattanut sen määrittelyosapuolet huomompaan asemaan kuin mitä ne olisivat olleet selvitystilaan joutuessaan, niillä on lisäksi oikeus korvaukseen<sup>(20)</sup>.

Keskusvastapuolet – toisin kuin pankit – eivät ota itse taloudellista riskiä vaan vastaavat sen hallinnasta määritys-osapuolensa puolesta. Positioiden ja tappioiden jakamisvälineet ovat puolestaan riippuvaisia lähinnä keskusvastapuolten määritysosapuolista. Keskusvastapuolten valvonta- ja kriisinratkaisuviranomaisten sekä pankkivalvontaviranomaisten tulisi tehdä tiivistä yhteistyötä elvytys- ja kriisinratkaisusuunnittelun yhteydessä varmistaakseen, että pankit voivat asianmukaisesti valmistautua ja hoitaa tähän liittyviä velvoitteita. Näin myös vähennetään riskiä siitä, että keskusvastapuolten elvytys- ja kriisinratkaisu johtaisi häiriöiden leviämiseen rahoitusjärjestelmään laajemmin. Toimia on koordinoitava tiiviisti keskuspankkien kanssa myös niiden toimissa liikkeeseenlaskijoina ja yleisvalvontaviranomaisina, kuten 2.1.1. kohdassa todettiin. Sen vuoksi ESMAn tulisi elvytys- ja kriisinratkaisusuunnittelua koskevien laaja-alaisten tehtäviensä yhteydessä tehdä yhteistyötä EKPJ:n ja pankkivalvojen kanssa sekä EKP:n kanssa sen hoitaessa vakavaraisuusvalvontaan liittyviä tehtäviään. Ehdotettuun asetukseen tulisi näin ollen sisällyttää yleisemmin vaatimus siitä, että ESMA tekee EKPJ:n kanssa yhteistyötä.

sen jälkeen, kun 13 päivänä kesäkuuta 2017 tehdyn komission ehdotuksen käynnistämä keskusvastapuolten valvontaa koskevan EU-lainsäädännön uudelleentarkastelu on saatettu päätökseen, EKP saattaa lisäksi joutua tarkistamaan kantaansa viranomaisesta, jonka tehtäväksi keskusvastapuolten elvytys- ja kriisinratkaisujärjestelyjen horisontaalinen arviointi tulisi antaa.

## 2.3 Elvytysuunnittelu

### 2.3.1 Elvytysuunnitelmien sisältö

Ehdotetun asetuksen mukaisten elvytysuunnitelmien sisältö vaatii yksityiskohtaisempaa erittelyä. Elvytysuunnittelun tärkein tavoite tulisi esittää etenkin ja nimenomaisesti siltä kannalta, että sillä saadaan käyttöön kattava ja tehokas sarja elvytysvälineitä, joiden avulla keskusvastapuoli voi jakaa mahdolliset kattamattomat tappiot ja täyttää likviditeettivajeet, palauttaa positiot tasapainoon ja täydentää rahoitusvarojaan, myös keskusvastapuolen omaa pääomaa, jotta se voi jatkaa kriittisten palvelujen tarjoamista.

Pitkälti ehdotetun asetuksen kriisinratkaisusuunnitelmien sisältöä koskevien säännösten mukaisesti<sup>(21)</sup> keskusvastapuolet tulisi velvoittaa erottamaan toisistaan myös elvytysuunnitelmissaan vähintään määritysosapuolen maksukyvyttömyydestä johtuvat mahdolliset stressiskenaariot ja muista syistä johtuvat stressiskenaariot sekä ottamaan huomioon tällaisten elvytyskenaarioiden ja mahdollisten järjestelmänlaajuisten ilmiöiden yhdistyminen. Maksukyvyttömyyteen liittyvien tappioiden osalta on tärkeää varmistaa, että huomioon otetut skenaariot ovat riittävän äärimmäisiä, joten keskusvastapuolet tulisi velvoittaa ottamaan huomioon kahden tai useamman merkittävimmän määritysosapuolensa mahdollinen maksukyvyttömyys. Maksukyvyttömyyteen liittymättömien tappioiden osalta keskusvastapuolet tulisi CPML:n ja IOSCON vuonna 2017 hyväksymän elvytysraportin<sup>(22)</sup> mukaisesti velvoittaa ottamaan huomioon nimenomaisesti sijoitustappiot, liiketoiminnan yleiset tappiot ja tarvittaessa riskit, jotka liittyvät kolmannen osapuolen kyvyttömyyteen suorittaa keskusvastapuolelle kriittinen toiminto.

Kriisinratkaisusuunnitelmia koskevien ehdotetun asetuksen vaatimusten mukaisesti<sup>(23)</sup> tulisi lisäksi nimenomaisesti todeta, ettei elvytysuunnitelmissa saa olettaa poikkeuksellisen julkisen rahoitustuen ohella myöskään keskuspankin hätärahoituksena antamaa maksuvalmiusapua eikä maksuvalmiusapua, jonka keskuspankki antaa vakuuksia, juoksuaikaa ja korkoa koskevin epätavallisin ehdoin.

<sup>(19)</sup> Ks. ehdotetun asetuksen 27 artiklan 3 ja 4 kohta.

<sup>(20)</sup> Ks. ehdotetun asetuksen 27 artiklan 5 kohta.

<sup>(21)</sup> Ks. ehdotetun asetuksen 13 artiklan 3 kohta.

<sup>(22)</sup> Ks. alaviite 2.

<sup>(23)</sup> Ks. ehdotetun asetuksen 13 artiklan 4 kohta.

Vaatimukset siitä, että elvytysuunnitelmissa on otettava huomioon kaikkien sellaisten sidosryhmien edut, joihin kyseinen suunnitelma todennäköisesti vaikuttaa, ja että niissä on varmistettava, ettei määräytösapuolilla ole keskusvastapuoliin liittyviä vastuita rajattomasti, tulisi siirtää ehdotetun asetuksen liitteestä varsinaiseen tekstiin tällaisten vaatimusten olennaisuuden vuoksi.

Lisäksi elvytysuunnitelmissa olisi täsmennettävä tappioiden jakamisvälineiden järjestys. Selvitysosallistujien on ehdottomasti kyettävä arvioimaan, hallitsemaan ja valvomaan mahdollisimman hyvin potentiaalisia vastuitaan elvytyksessä. Sen vuoksi välineet, jotka voidaan kvantifioida täydellisesti etukäteen (kuten enimmäismäärältään rajatut käteispyyntöt), tulisi asettaa etusijalle suhteessa tappioiden muihin jakamisvälineisiin, joissa kyseeseen tulevat mahdolliset määrät riippuvat elvytyksen käynnistämisaikajakoista suurelta osin markkinoiden kehityksestä ja epävarmana tulevana ajankohtana hallussa olevista positioista.

### 2.3.2 Elvytysuunnitelmien arviointi

EKP:n mielestä on hyvä, että kriisinratkaisuviranomainen tarkastelee elvytysuunnitelmaa määrittääkseen toimenpiteet, jotka saattavat vaikuttaa haitallisesti keskusvastapuolen purkamismahdollisuuksiin, ja esittää toimivaltaisille viranomaisille asiaa koskevia suosituksia<sup>(24)</sup>. Tämä on ensiarvoisen tärkeä suojaus, kun otetaan huomioon, että keskusvastapuolten elvytysuunnitelmia pidetään keskusvastapuolten kriisinratkaisun lähtökohtana. Tämän säännöksen tehokkuuden varmistamiseksi EKP suosittaa selvennystä, jonka mukaan kriisinratkaisuviranomainen voi suorittaa tarkastelun paitsi elvytysuunnitelman alustavan hyväksymisen yhteydessä myös myöhemmässä vaiheessa tehdessään keskusvastapuolen purkamismahdollisuuden arvioinnin tai päivittäessään sitä. Tämä on tärkeää, koska kriisinratkaisuviranomaiset suorittavat kriisinratkaisusuunnittelun ja purkamismahdollisuuden arvioinnin todennäköisesti vasta keskusvastapuolen elvytysuunnitelman valmistumisen jälkeen.

### 2.3.3 Elvytysuunnitelmien koordinoitimenettely

EKP katsoo, että elvytysuunnitelmia koskeva äänestysmenettely, jota asetuksen (EU) N:o 648/2012<sup>(25)</sup> nojalla perustetuissa kollegioissa on käytettävä, tulisi yhtenäistää saman asetuksen 17 artiklan 4 kohdassa ja 19 artiklassa säädetyn kollegioiden lausunnonantomenettelyn kanssa. Maininta siitä, että jos kollegio ei pääse yksimieliseen päätökseen ennalta määrättyssä ajassa, ESMAn sovittelutoiminnan aloittaminen edellyttää kahden kolmasosan äänienemmistöä kollegiossa<sup>(26)</sup>, edistää kollegion ripeää päätöksentekoa todennäköisesti tehokkaammin ja vähentää kollegion lausunnon antamisen osalta tarvetta ESMAn suorittamaan sovitteluun. Tällainen menettelytapa myös lisäisi kaikkien niiden toimivaltaiten viranomaisten osallistumista, joihin kollegion päätös voi vaikuttaa.

## 2.4 Kriisinratkaisusuunnittelu

### 2.4.1 Kriisinratkaisusuunnitelmien sisältö

Elvytysuunnitelmien sisällöstä 2.3.1 kohdassa esittämiensä ehdotusten mukaisesti EKP katsoo, että kriisinratkaisusuunnitelmissa tulisi lisäksi eritellä kaatumisskenaariot, jotka eivät liity määräytösapuolen maksukyvyttömyyteen<sup>(27)</sup>. Jotta kriisinratkaisusuunnitelmat olisivat riittävät kaikkia sellaisia asiaankuuluvia skenaarioita varten, jotka ovat äärimmäisiä mutta mahdollisia olosuhteita vakavammat, kriisinratkaisusuunnitelmassa tulisi ottaa maksukyvyttömyyteen liittyvien kaatumisskenaarioiden osalta lisäksi huomioon paitsi keskusvastapuolen yhden tai useamman määräytösapuolen maksukyvyttömyys<sup>(28)</sup> myös ainakin kolmen sellaisen määräytösapuolen maksukyvyttömyys, joiden osalta keskusvastapuolen vastuut ovat suurimmat, kun otetaan huomioon, että keskusvastapuolet ovat jo asetuksen (EU) N:o 648/2012 nojalla velvolliset pitämään riittävästi rahoitusvaroja, jotta ne voivat kestää ainakin kahden sellaisen määräytösapuolen mahdollisen maksukyvyttömyyden, joiden osalta keskusvastapuolen vastuut ovat suurimmat.

<sup>(24)</sup> Ks. ehdotetun asetuksen 10 artiklan 4 kohta.

<sup>(25)</sup> Ks. ehdotetun asetuksen 12 artiklan 2–5 kohta.

<sup>(26)</sup> Tämä tarkoittaisi, että jos kahden kolmasosan enemmistö kollegion jäsenistä on antanut elvytysuunnitelmasta kielteisen lausunnon, kaikki kyseeseen tulevat viranomaiset voisivat siirtää asian ESMalle sovittelua varten.

<sup>(27)</sup> Ks. ehdotetun asetuksen 13 artiklan 3 kohta.

<sup>(28)</sup> Ks. ehdotetun asetuksen 13 artiklan 3 kohdan a alakohdan i alakohhta.

EKP on tyytyväinen vaatimukseen, jonka mukaan kriisinratkaisusuunnitelmassa ei saa olettaa poikkeuksellista julkista rahoitustukea, keskuspankin hätärahoituksen antamaa maksuvalmiusapua eikä maksuvalmiusapua, jonka keskuspankki antaa vakuuksia, juoksuaikaa ja korkoa koskevin epätavallisin ehdoin<sup>(29)</sup>. Koska kriisinratkaisussa veronmaksajille mahdollisesti aiheutuvia tappioita on ehkäistävä ennalta, EKP suosittaa, että ehdotetussa asetuksessa myös nimenomaisesti veloitetaan kriisinratkaisuviranomainen tekemään varovaisia oletuksia rahoitusvaroista, joita kriisinratkaisutavoitteiden saavuttaminen mahdollisesti edellyttää, ja resursseista, joita se edellyttää keskusvastapuolten sääntöjen ja järjestelyjen mukaisesti olevan käytettävissä näiden joutuessa kriisinratkaisun kohteeksi.

Jotta kriisinratkaisusuunnitelman keskeiset näkökohdat<sup>(30)</sup> vastaisivat paremmin kansainvälisiä standardeja, EKP suosittaa, että kriisinratkaisusuunnitelmien vähimmäisisältöön lisätään seuraavat seikat.

- Arvio ajasta, joka tarvitaan keskusvastapuolen rahoitusvarojen täydentämiseksi (eli maksukyvyttömyysrahasto ja lakisääteinen pääoma).
- Kuvaus yleisestä lähestymistavasta ja päätöksentekoprosesseista, joita kriisinratkaisuviranomainen käyttää kriisinratkaisun keskeisillä osa-alueilla ja joiden tavoitteena on lisätä suunnittelua ja kertoa tulevista kriisinratkaisutoimista avoimemmin sidosryhmille<sup>(31)</sup>. Kuvaukseen tulisi sisältyä a) lähestymistapa, jota kriisinratkaisuviranomainen aikoo noudattaa kriisinratkaisun käynnistämiseksi ja joka pitää sisällään muun muassa tärkeimmät indikaattorit, jotka vaikuttavat kriisinratkaisuviranomaisen päätökseen siitä, asetetaanko keskusvastapuoli kriisinratkaisun kohteeksi maksukyvyttömyyteen liittyvissä tai liittymättömissä erityyppisissä kriisinratkaisuskenaarioissa; b) tieto siitä, missä määrin kriisinratkaisuviranomaisen on poikettava keskusvastapuolen säännöistä ja järjestelyistä, ja yleinen lähestymistapa, jota kriisinratkaisuviranomainen olettaa noudattavansa tappioiden laskennassa ja jakamisessa, sekä tieto siitä, miten kriisinratkaisuviranomainen arvelee soveltavansa turvaperiaatetta, jonka mukaan velkojat eivät saa jäädä kriisinratkaisussa huonompaan asemaan kuin maksukyvyttömyysmenettelyssä, ja miten se aikoo arvioida tappiot näitä tarkoituksia varten käytettävissä maksukyvyttömyysskenaarioissa.
- Kuvaus tiedonvaihtojärjestelyistä, joita kriisinratkaisukollegiossa noudatetaan kriisinratkaisun aikana<sup>(32)</sup>.

EKP on tyytyväinen siihen, että ehdotetussa asetuksessa edellytetään kriisinratkaisusuunnitelmien teknisiä yksityiskohtia koskevien teknisten sääntelystandardien laadintaa<sup>(33)</sup>. EKP kuitenkin painottaa, että tekniset sääntelystandardit tulisi laatia tiiviissä yhteistyössä EKP:n kanssa, myös EKP:n kanssa sen hoitaessa vakavaraisuuden valvontatehtäviään, sekä EPV:n kanssa. EKP:n osallistuminen on erityisen tärkeää, koska liikkeeseenlaskijoina toimivien keskuspankkien keskeisenä tehtävänä on helpottaa kriittisten maksu- ja selvityspalvelujen jatkuvaa käytettävyyttä ja tarjota likviditeettiä omien valtuuksiensa mukaisesti.

## 2.4.2 Kriisinratkaisusuunnitelmien koordinoitimenettä

Elvytyssuunnitelmien koordinoitimenettästä 2.3.3 kohdassa esittämiensä ehdotusten mukaisesti EKP katsoo, että äänestysmenettä, jota kriisinratkaisukollegion on käytettävä kriisinratkaisusuunnitelmien yhteydessä<sup>(34)</sup>, tulisi yhtenäistää asetuksen (EU) N:o 648/2012 17 artiklan 4 kohdassa ja 19 artiklassa asetetun menettelyn kanssa.

## 2.5 Purkamismahdollisuudet

### 2.5.1 Purkamismahdollisuuksien arviointien sisältö

EKP katsoo, että tekniset näkökohdat, joita kriisinratkaisuviranomaisen on määrä tarkastella arvioidessaan keskusvastapuolen purkamismahdollisuuksia, olisi esitettävä teknisessä sääntelystandardissa eikä ehdotetun asetuksen liitteessä<sup>(35)</sup>. Tekniset sääntelystandardit tulisi laatia tiiviissä yhteistyössä EKP:n kanssa, myös EKP:n kanssa sen hoitaessa vakavaraisuuden valvontatehtäviään, ja EPV:n kanssa.

<sup>(29)</sup> Ks. ehdotetun asetuksen 13 artiklan 4 kohta.

<sup>(30)</sup> Ks. ehdotetun asetuksen 13 artiklan 6 kohta.

<sup>(31)</sup> Ks. FSB:n asiakirja ”Guidance on Central Counterparty Resolution and Resolution Planning”, 7.5. kohdan i ja v alakohta.

<sup>(32)</sup> Ibid., 7.5 kohdan xiii alakohta.

<sup>(33)</sup> Ks. ehdotetun asetuksen 13 artiklan 8 kohta.

<sup>(34)</sup> Ks. ehdotetun asetuksen 15 artikla.

<sup>(35)</sup> Ks. ehdotetun asetuksen 16 artiklan 4 kohta.



EKP pitää myönteisenä kriisinratkaisuviranomaisen valtuutta velvoittaa keskusvastapuoli panemaan talteen varoja, jotta sen kapasiteettia tappioiden kattamiseen, pääomapolun vahvistamiseen ja ennalta rahastoitujen varojen täydentämiseen voidaan lisätä, mikäli käytettävissä oleva kriisinratkaisurahaus katsotaan riittämättömäksi <sup>(36)</sup>. Näiden valtuuksien tehostamiseksi purkamismahdollisuuksien arviointia koskevissa teknisissä sääntelystandardeissa tulisi esittää vähimmäiskriteerit, joiden valossa kriisinratkaisuviranomaiset arvioivat keskusvastapuolen kriisinratkaisurahausriiksen riittävyyttä. Tätä näkökohtaa ei tällä hetkellä käsitellä ehdotetussa asetuksessa <sup>(37)</sup>. Kriisinratkaisuviranomaisen tulisi ottaa huomioon vähintään seuraavat seikat <sup>(38)</sup>:

- maksukyvyttömyyteen liittyvissä kriisinratkaisuskenaarioissa: a) määrittelyn kohteena olevien tuotteiden riskiominaisuudet, monimutkaisuus ja hinnoitteluun liittyvät epävarmuustekijät sekä niihin liittyvä mahdollinen virhemarginaali alku- ja vaihtelumarginaaleja koskevissa laskelmissa; b) kohde-etuuskien markkinoiden suuruus, rakenne ja likviditeetti stressitilanteissa; c) määritysosapuolten niiden maksukyvyttömyystilanteiden lukumäärä, jotka voidaan kattaa ennalta rahastoiduilla ja sidotuilla varoilla äärimmäisissä mutta mahdollisissa tilanteissa; d) sopimusten osittaisen purkamisen, vaihtelumarginaalin tuottojen pienentämisen ja muiden välineiden käytettävyys ja mahdollinen vaikutus asianomaisiin määritysosallistujiin, ja e) rahastoimattomien järjestelyjen uskottavuus keskusvastapuolen mahdollisten tarpeiden täyttämiseksi; sekä
- lisäksi kaikenlaisissa tappioissa mahdollisuus korvata keskusvastapuoli markkinoilla, joilla se tarjoaa palvelujaan, ja vakuutusjärjestelyjen, emoyrityksen antamien takausten tai muiden mahdollisten lisäjärjestelyjen uskottavuus kattamattomien luottotappioiden hoitamisessa.

Koska vaatimukset, joita kriisinratkaisuviranomainen voi asettaa 17 artiklan 7 kohdan 1 alakohdan nojalla ja joiden mukaan keskusvastapuolen on laskettava liikkeeseen alentamiskelpoista velkaa tappioita kattavana instrumenttina, voivat lisäksi olla vaikeasti sovitettavissa yhteen riskienhallintaa suorittavien keskusvastapuolten tehtävien ja liiketoimintamallien kanssa, tällaisen valtuuden käyttöä ennen tulisi tehdä perusteellinen vaikutustenarviointi.

Laatiessaan purkamismahdollisuuksien arviointia koskevia teknisiä sääntelystandardeja ESMAn tulisi lisäksi ottaa huomioon keskusvastapuolten kriisinratkaisussa käytettäviä varoja koskevat tulevat arvioinnit tai raportit, joita FSB laatii <sup>(39)</sup>.

## 2.5.2 Purkamismahdollisuuksien arviointien koordinoitimenettely

Elvytys- ja kriisinratkaisusuunnitelmien koordinoitimenettelystä 2.3.3 ja 2.4.2. kohdassa esittämiensä ehdotusten mukaisesti EKP katsoo, että äänestysmenettely, jota kriisinratkaisukollegion on käytettävä purkamismahdollisuuksien arvioinnin yhteydessä <sup>(40)</sup>, tulisi yhtenäistää asetuksen (EU) N:o 648/2012 17 artiklan 4 kohdassa ja 19 artiklassa asetetun menettelyn kanssa.

## 2.6 Kriisinratkaisu

### 2.6.1 Kriisinratkaisutavoitteet

EKP:n mielestä kriisinratkaisutavoitetta, joka koskee julkisten varojen suojaamista huolehtimalla siitä, että turvautuminen poikkeukselliseen julkiseen rahoitustukeen on mahdollisimman vähäistä <sup>(41)</sup>, tulisi laajentaa siten, että siinä mainittaisiin nimenomaisesti veronmaksajille mahdollisesti aiheutuviin tappioihin liittyvän riskin minimointi, koska väliaikaisia julkisia rahoitusjärjestelyjä voidaan suunnitella eri tavoin sen mukaan, miten niillä taataan veronmaksajille aiheutuvien mahdollisten riskien vähentäminen.

<sup>(36)</sup> Ks. ehdotetun asetuksen 17 artiklan 7 kohdan 1 alakohda.

<sup>(37)</sup> Ks. ehdotetun asetuksen liitteessä oleva C jakso seikoista, joita kriisinratkaisuviranomaisen on tarkasteltava arvioidessaan keskusvastapuolen purkamismahdollisuuksia.

<sup>(38)</sup> Ks. FSB:n asiakirja ”Guidance on Central Counterparty Resolution and Resolution Planning”, 6 kohta.

<sup>(39)</sup> FSB jatkaa keskusvastapuolten kriisinratkaisussa käytettäviä varoja koskevaa työtään ja päättää kriisinratkaisusuunnittelusta saatavien lisäselvitysten ja -kokemusten perusteella vuoden 2018 loppuun mennessä, onko lisäohjeistus tarpeen. Ks. FSB:n asiakirja ”Guidance on Central Counterparty Resolution and Resolution Planning”, johdanto.

<sup>(40)</sup> Ks. ehdotetun asetuksen 18 artikla.

<sup>(41)</sup> Ks. ehdotetun asetuksen 21 artiklan 1 kohdan d alakohda.

## 2.6.2 Kriisinratkaisun edellytykset

Koska elvytyksen ja kriisinratkaisun välinen raja on hyvin vaikea määrittää etukäteen ja koska kriisinratkaisun käynnistäminen oikeaan aikaan on sen vaikuttavuuden ja taloudellisen arvon tarpeettoman alentumisen kannalta ratkaisevan tärkeää, toimivaltaisten viranomaisten ja kriisinratkaisuviranomaisten on ehdottomasti tehtävä yhteistyötä ennen kriisinratkaisua. EKP katsookin, että toimivaltaisen viranomaisen tulisi antaa kriisinratkaisuviranomaiselle omasta aloitteestaan viipymättä kaikki tiedot, jotka saattavat viitata siihen, että keskusvastapuoli on lähellä kaatumista tai todennäköisesti kaatuu, sen sijaan, että se vain odottaisi kriisinratkaisuviranomaisen tiedusteluja <sup>(42)</sup>.

Koska tavoitteena on säilyttää järjestelmän vakaus, keskusvastapuolten elvytyksen ja kriisinratkaisun yhtenä painopisteenä on välttää odottamattomien ja huomattavien tappioiden aiheutuminen keskusvastapuolten määritysosapuolille. Keskusvastapuolten elvytys ja kriisinratkaisu eivät ole tehokkaita, jos ne perustuvat pääosin odotukseen siitä, että määritysosapuolet kykenevät ottamaan kantaakseen huomattavia maksuvelvoitteita. Muiden määritysosapuolten mahdollinen kaatuminen äkillisten ja hallitsemattomien vastuiden vuoksi voisi myös suurentaa rahoitusjärjestelmään kohdistuvia nykyisiä paineita varsinkin keskusvastapuolten keskinäisten sidosten takia. Tappioiden jakamisvälineiden käyttö sen määritysosapuolille aiheuttamane hyvin huomattavine ennakoimattomine kustannuksineen tulisivin elvytyksen aikana jättää mieluummin kriisinratkaisuviranomaiselle kuin keskusvastapuolelle itselleen. Kriisinratkaisuviranomainen kykenee todennäköisesti keskusvastapuolta paremmin arvioimaan tietyn menettelytavan seuraukset rahoitusvakaudelle. Näin ollen EKP suosittaa, että ehdotetussa asetuksessa tuodaan selkeästi esiin kriisinratkaisuviranomaisen oikeus ryhtyä kriisinratkaisutoimiin silloin, kun keskusvastapuoli a) ei kykene tai ei todennäköisesti kykene täsmäyttämään positiokantaa uudelleen eikä jakamaan kattamattomia tappioita tai b) kykenee täsmäyttämään positiokannan uudelleen ja jakamaan kattamattomat tappiot elvytystoimin, jotka saattavat aiheuttaa huomattavia ja odottamattomia tappioita keskusvastapuolen määritysosallistujille.

## 2.6.3 Kriisinratkaisuvälineet

Moraalikadon ennalta ehkäisemiseksi ja veronmaksajille mahdollisesti aiheutuvien tappioiden minimoimiseksi julkisyhteisöjen vakausvälineiden käytön <sup>(43)</sup> edellytykseksi tulisi asettaa paitsi sen hyväksyntä unionin valtiontukekehelyssä <sup>(44)</sup> myös se, että käyttöä varten on uskottavat mekanismit, joilla annetut varat saadaan takaisin ripeästi ja kattavasti.

Positioiden jakamisvälineiden osalta EKP katsoo, että sopimusten osittainen purkaminen tulisi lähtökohtaisesti asettaa täydellisen purkamisen edelle, koska keskusvastapuolen kriittisten toimintojen jatkuvuuden varmistaminen on keskeinen kriisinratkaisutavoite. Siksi EKP suosittaa, että sopimusten täydellistä purkamista käytetään vain tilanteissa, joissa kriisinratkaisuviranomainen katsoo, ettei mikään muu vaihtoehto johtaisi rahoitusvakauden kannalta parempaan tulokseen.

## 2.6.4 Kriisinratkaisun rahoitus

Koska ehdotetun asetuksen keskeisenä tavoitteena on välttää veronmaksajille aiheutuvat tappiot keskusvastapuolten kriisinratkaisussa, EKP katsoo, että julkisyhteisöjen vakausvälineitä koskevissa säännöksissä ei tuoda riittävän selkeästi esiin tarvittavia suojoitoksia. Kuten FSB:n laatimassa kansainvälisessä ohjeistuksessa todetaan <sup>(45)</sup>, ehdotettuun asetukseen tulisi sisällyttää julkisyhteisöjen vakausvälineiden viimesijaisen käytön edellytyksinä vähimmäisvaatimus siitä, että kriisinratkaisuviranomaiset a) määrittelevät selkeän ajanjakson, jonka kuluessa käyttöön annetut varat peritään takaisin, ja b) varmistavat, että varojen takaisinperintää varten on käytössä tehokkaat ja uskottavat järjestelyt. EKP katsoo tältä osin myös, että julkisyhteisöjen vakausvälineiden käytön yhteydessä aiheutuneiden kustannusten takaisinperintää <sup>(46)</sup> tulisi laajentaa. EKP kannattaa nykyistä ehdotusta siitä, että kustannukset tulisi periä takaisin ensisijaisesti kriisinratkaisun kohteena olevalta keskusvastapuolelta, sen ostajalta tai omaisuudenhoidtoyhtiönä toimivan keskusvastapuolen toiminnan päättymisestä syntyneestä tuotosta. Nämä

<sup>(42)</sup> Ks. ehdotetun asetuksen 22 artiklan 1 kohta.

<sup>(43)</sup> Ks. ehdotetun asetuksen 27 artikla.

<sup>(44)</sup> Tämä tarkoittaa luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten elvytys- ja kriisinratkaisukehyksestä sekä neuvoston direktiivin 82/891/ETY, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien 2001/24/EY, 2002/47/EY, 2004/25/EY, 2005/56/EY, 2007/36/EY, 2011/35/EU, 2012/30/EU ja 2013/36/EU ja asetusten (EU) N:o 1093/2010 ja (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta 15 päivänä toukokuuta 2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/59/EU (EUVL L 173, 12.6.2014, s. 190) 2 artiklan 1 kohdan 53 alakohdassa asetetun määritelmän mukaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107, 108 ja 109 artiklalla perustettua kehystä sekä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan 4 kohdan tai 109 artiklan nojalla laadittuja tai hyväksytyjä asetuksia ja kaikkia unionin säädöksiä, mukaan lukien suuntaviivat, tiedonannot ja ilmoitukset.

<sup>(45)</sup> Ks. FSB:n asiakirja ”Guidance on Central Counterparty Resolution and Resolution Planning”, 6 kohta.

<sup>(46)</sup> Ks. ehdotetun asetuksen 27 artiklan 9 kohta.

rahoituslähteet eivät ehkä kuitenkaan riitä kattamaan kaikkia kustannuksia. Siksi kriisinratkaisuviranomaiset tulisi velvoittaa myös pyrkimään perimään julkiset varat takaisin määritysosapuolilta jälkikäteen keskusvastapuolen sääntöjen ja järjestelyjen mukaisesti ja vähentämään samalla rahoitusvakauteen kohdistuvia riskejä.

2.7 *Periaate, jonka mukaan velkojat eivät saa jäädä kriisinratkaisussa huonompaan asemaan kuin maksukyvyttömyysmenettelyssä*

Periaate, jonka mukaan velkojat eivät saa jäädä kriisinratkaisussa huonompaan asemaan kuin maksukyvyttömyysmenettelyssä, on ensiarvoisen tärkeä periaate. Sillä varmistetaan, ettei keskusvastapuolitoimintaan osallistujia, osakkeenomistajia ja muita velkojia kohdella kriisinratkaisussa epäedullisemmin kuin oletetussa vaihtoehdoisessa skenaariossa, jossa kriisinratkaisuviranomainen ei puuttuisi tilanteeseen, ja keskusvastapuoli olisi asetettava sovellettavan maksukyvyttömyyslainsäädännön nojalla selvitystilaan. Sidosryhmien taholta tulevien liiallisten korvausvaatimusten välttämiseksi on myös tärkeää, että tämän periaatteen soveltamisen taustalla olevat arvostusmenetelmässä tuodaan asianmukaisesti esiin kriisinratkaisun ansiosta säilytetyn keskusvastapuolen liiketoiminnan jatkumisen käypä arvo. Riskit, joita tältä osin julkiselle sektorille aiheutuu, korostavat tarvetta oikeudenmukaiseen ja tasapuoliseen lähestymistapaan, sillä taloudellinen taakka lankeaa viime kädessä veronmaksajille. Kriisinratkaisun ansiosta säilytetyn keskusvastapuolen liiketoiminnan jatkumisen käyvän arvon asianmukainen huomioon ottaminen on keskeinen näkökohta keskusvastapuolten kriisinratkaisussa. Keskusvastapuolten kriisinratkaisun voidaan ajatella tapahtuvan vain poikkeuksellisen vakavissa markkinailmiöissä, joissa keskusvastapuolen kriittisten toimintojen keskeytymisen liittyisivät todennäköisesti laajamittainen taloudellisen arvon alentuminen ja hyvin vähäiset mahdollisuudet kahdenvälisen määrityksen tarjoamiin vaihtoehtoihin.

Näin ollen EKP katsoo, että keskusvastapuolen arvostaminen käypään arvoon sovellettaessa periaatetta, jonka mukaan velkojat eivät saa jäädä kriisinratkaisussa huonompaan asemaan kuin maksukyvyttömyysmenettelyssä, tulisi suorittaa kriisinratkaisun käynnistyshetkellä keskusvastapuolen taseessa näkyvien varojen ja velkojen perusteella, ja sen tulisi myös perustua laaja-alaisempaan realistiseen arvioon keskusvastapuolen arvosta siinä tapauksessa, että keskusvastapuoli asetetaan selvitystilaan. Tällöin tulisi ottaa täysimääräisesti huomioon tappiot, jälleenhankintakustannukset ja arvon alentuminen, jotka johtuisivat palvelun sulkemisesta tai keskusvastapuolen asettamisesta selvitystilaan.

2.8 *Tekniset huomautukset ja muutosehdotukset*

Niiltä osin kuin EKP suosittaa ehdotettua asetusta muutettavaksi, tarkat muutosehdotukset perusteluineen on esitetty teknisessä työasiakirjassa, johon on liitetty selvitys. Tekninen työasiakirja on luettavissa englanninkielisenä EKP:n verkkosivuilla.

Tehty Frankfurt am Mainissa 20 päivänä syyskuuta 2017.

EKP:n puheenjohtaja

Mario DRAGHI

---