

Talousvaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien ja asetuksen muuttamiseksi pankkien kriisinratkaisu- ja talletussuojasääntelyn kehittämisestä

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien ja asetuksen muuttamiseksi pankkien kriisinratkaisu- ja talletussuojasääntelyn kehittämisestä (U 21/2023 vp): Talousvaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä U 21/2023 vp - UJ 12/2024 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Nina Santaharju, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Matti Sillanmäki, valtiovarainministeriö
- vanhempi juristi Antti Hietala, Finanssivalvonta
- johtokunnan varapuheenjohtaja Marja Nykänen, Suomen Pankki
- ekonomisti Annika Sippola, Suomen Pankki
- kriisinratkaisuasiantuntija Harri Hämäläinen, Rahoitusvakausvirasto
- johtava lakimies Olli Salmi, Finanssiala ry
- professori Antti Ripatti
- valtiotieteen tohtori Peter Nyberg

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Nordea
- OP Ryhmä
- professori Antti Suhonen

Viitetiedot

Talousvaliokunta on antanut asiassa U 21/2023 vp lausunnon TaVL 10/2023 vp.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Komissio antoi 18.4.2023 lainsäädäntöpakettin pankkien kriisinratkaisu- ja talletussuojasääntelyn kehittämiseksi. Lainsäädäntöpaketti koostui neljästä säädösehdotuksesta:

- Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivin 2014/59/EU muuttamisesta koskien varhaisen puuttumisen toimenpiteitä, kriisinratkaisumenettelyn edellytyksiä ja kriisinratkaisutoimien rahoittamista (*elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivi*) (COM(2023) 227 final)
- Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) 806/2014 muuttamisesta koskien varhaisen puuttumisen toimenpiteitä, kriisinratkaisumenettelyn edellytyksiä ja kriisinratkaisutoimien rahoittamista (*EU:n kriisinratkaisuasetus*) (COM(2023) 226 final)
- Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivin 2014/49/EU muuttamisesta koskien talletusten suojan alaa, talletussuojarahastojen varojen käyttöä, rajat ylittävää yhteistyötä ja avoimuutta (*talletussuojadirektiivi*) (COM(2023) 228 final)
- Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivin 2014/59/EU ja asetuksen (EU) 806/2014 muuttamisesta koskien omien varojen ja hyväksyttävien velkojen vähimmäisvaatimuksen eräitä seikkoja (*Daisy Chains –vähennysjärjestelmää koskeva muutos*) (COM(2023) 229 final).

Komissio esitteli ehdotuksen neuvostolle toukokuussa 2023 ja sen käsittely käynnistyi neuvoston työryhmässä. Niin sanottua Daisy Chain –vähennysjärjestelmää koskevan ehdotuksen osuus eteni loppuvuonna 2023 muuta ehdotuskokonaisuutta nopeammin ja sen osalta neuvosto saavutti yhteisymmärryksen pysyvien edustajien komiteassa 17. marraskuuta ja Euroopan parlamentti vahvisti mietintönsä ja neuvottelumandaattinsa 21. marraskuuta. Lopullinen Daisy Chain -direktiivi ((EU) 2024/1174) annettiin 11.4.2023 ja julkaistiin virallisesti 22.4.2024. Jäsenmaiden tulee täytäntöönpanna siihen sisältyvät direktiivimuutokset 13.11.2024 mennessä.

Muilta osin neuvottelut neuvoston työryhmässä etenivät vain vähäisissä määrin Espanjan puheenjohtajuuskaudella viime syksynä. Neuvoston puheenjohtaja Espanja ajoi vahvasti komission alkuperäistä ehdotusta ja oli vain rajallisesti valmis tarkastelemaan muita vaihtoehtoja.

Belgian puheenjohtajuuskaudella neuvottelut ovat edenneet rakentavasti ja vauhdikkaasti. Neuvoston puheenjohtaja Belgia pyrkii saavuttamaan neuvoston yleisnäkemyksen kautensa aikana, kesäkuun loppuun mennessä.

Ehdotuskokonaisuuden käsittely muilta kuin Daisy Chain -vähennysjärjestelmää koskevilta osin jatkuu neuvoston työryhmässä jäljempänä tarkemmin kuvatulla tavalla.

Valtioneuvosto täsmentää tällä jatkokirjelmällä valtioneuvoston kirjelmässä U 21/2023 vp esitettyä valtioneuvoston kantaa. Jatkokirjelmässä selvitetään myös neuvotteluprosessin etenemistä sekä esitetään täydentäviä tietoja ehdotuksen mahdollisista vaikutuksista.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto täsmentää kirjelmässä U 21/2023 vp esitettyä kantaa ehdotukseen seuraavasti:

Valiokunnan lausunto TaVL 17/2024 vp

Valtioneuvosto kannattaa, että kriisinratkaisumenettelyä voitaisiin soveltaa nykyistä laajempaan joukkoon pankkeja. Ehdotuskokonaisuus huomioiden pidetään epätodennäköisenä riskiä, että suuri joukko alueellisesti huonokuntoisia pankkeja tulisi kriisinratkaisun soveltamisalaan. Valtioneuvosto suhtautuu avoimesti alueellisen kriteerin lisäämiseen kriisinratkaisun soveltamisalan laajentamiseen liittyvään yleisen edun arvioon.

Valtioneuvosto korostaa, että pankeilla tulisi olla riittävästi omia tappionsietopuskureita. Pankin uudelleenpääomittamisvaatimuksen alentamisen liiketoiminnan luovutusstrategian perusteella tulisi olla mahdollista vain edellyttäen, että kriisinratkaisusuunnitelman uskottavuus ja toteuttamiskelpoisuus edelleen toteutuisivat ja tällaiselle alentamiselle asetettaisiin enimmäismäärä. Valtioneuvosto suhtautuu erittäin varauksellisesti suurimpien pankkien tappionsietopuskurivaatimusten alentamiseen.

Valtioneuvosto kannattaa edelleen harmonisoidun laskentamenetelmän luomista sen arvioimiseksi, onko talletussuojarahaston taloudellisesti kannattavampaa maksaa tallettajille talletussuojakorvaukset vai käyttää rahastoa kriisinratkaisutoimenpiteiden tukemisessa tai vaihtoehtoisissa toimissa maksukyvyttömyysmenettelyssä. Laskentamenetelmän tulisi olla mahdollisimman selkeä ja rajattu. Valtioneuvosto katsoo, että talletussuojarahaston varojen käyttämisen laajentamisessa olisi huomioitava pankkisektoriin kohdistuva maksurasitus.

Valtioneuvosto katsoo, että talletussuojarahastojen varojen käyttäminen kriisinratkaisuun nykyistä laajemmin voisi poikkeuksellisissa tilanteissa ja tiukkojen, ennalta asetettujen edellytysten täytyessä ja sijoittajan vastuun riittävästi toteutuessa olla perusteltua, jos ennalta suunniteltua pankin kaatumisesta syntyvien rahoitusvakausriskien välttämiseksi tarvittavaa kriisinratkaisumenettelyä ei ole muuten mahdollista toteuttaa. Talletussuojarahaston käytölle tässä tarkoituksessa tulisi olla riittävät määrälliset rajoitukset. Aiemman kantansa mukaisesti valtioneuvosto edelleen korostaa, että sijoittajan vastuun toteutumisen ja uskottavan talletussuojan tulee säilyä kriisinratkaisusääntelyn perustana.

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota vakaumaksujen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä annetussa kansainvälisessä sopimuksessa sovittuun kriisinratkaisulainsäädäntökehyksen pysyviin elementteihin. Valtioneuvosto katsoo, että kriisinratkaisusääntelyn muutosten tulisi olla yhteensopivia kansainvälisessä sopimuksessa sovittujen kriisinratkaisulainsäädäntökehyksen pysyvien elementtien kanssa. Asiaan muodostetaan kanta, kun lainsäädäntömuutosten kokonaisuus neuvoston ja Euroopan parlamentin välisten neuvottelujen perusteella on tiedossa.

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota aiemmin jäsenvaltioiden kesken saavutettuun yhteisymmärrykseen pankkiunionin syventämisen etenemisvaiheista ja pitää keskeisenä asiakokonaisuudesta vuonna 2022 annettua lausuntoa. E-jatkokirjeen EJ 5/2022 vp mukaisesti Suomi arvioi talletussuojavarojen käyttöalaa koskevien lainsäädäntömuutosten tarkoituksenmukaisuutta yhteisen talletussuojajärjestelmän kannalta sen jälkeen, kun kriisinratkaisu- ja talletussuojalainsäädännön mahdolliset muutokset on käsitelty EU:ssa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Valiokunnan lausunto TaVL 17/2024 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotuksen tausta, tavoitteet ja neuvottelutilanne

Komissio antoi 18.4.2023 ehdotuksen pankkien kriisinratkaisu- ja talletussuojasääntelyn kehittämiseksi. Ehdotus koostui neljästä säädösehdotuksesta, joilla ehdotettiin muutoksia EU:n elvytys- ja kriisinratkaisudirektiiviin (COM(2023) 227 final), EU:n kriisinratkaisuasetus (COM(2023) 226 final), EU:n talletussuojadirektiiviin (COM(2023) 228 final) sekä ns. Daisy Chain -vähennysjärjestelmää koskevaan sääntelyyn (COM(2023)229 final). Daisy Chain -vähennysjärjestelmässä on kyse kriisinratkaisun kohteena olevan pankin tytäryhtiöiden tappiopuskurivaatimusten täyttämisestä tilanteessa, jossa tytäryhtiöt eivät ole kriisinratkaisun kohteena. Daisy Chain -vähennysjärjestelmää koskevan ehdotuksen osalta neuvosto saavutti yhteisymmärryksen marraskuussa 2023 ja jäsenmaiden tulee panna muutokset täytäntöön 13.11.2024 mennessä.

Talousvaliokunta on ottanut kantaa ehdotukseen 22.9.2023 päivätyssä lausunnossaan TaVL 10/2023 vp — U 21/2023 vp. Tämän jälkeen ehdotuksen käsittely neuvostossa on edennyt ja neuvoston puheenjohtajamaa Belgia pyrkii esittämänsä kompromissiehdotuksen avulla saavuttamaan neuvoston yleisnäkemyksen puheenjohtajakautensa aikana eli kesäkuun 2024 loppuun mennessä.

Valtioneuvosto täsmentää nyt käsiteltävänä olevalla U- jatkokirjeellä valtioneuvoston kirjelmässä U 21/2023 vp esitettyjä valtioneuvon kantoja. Valiokunta viittaa lausunnossaan TaVL 10/2023 vp esitettyihin näkemyksiin ja tarkentaa niitä EU:n puheenjohtajamaa Belgian esittämien kompromissiehdotusten osalta seuraavasti:

Kriisinratkaisun soveltamisalan laajentaminen

Puheenjohtajan kompromissiehdotuksen tavoitteena on komission alkuperäisen ehdotuksen mukaisesti laajentaa kriisinratkaisumenettelyn soveltamisalaa niin, että sitä voitaisiin nykyistä useammissa tilanteissa soveltaa myös pienten ja keskisuurten pankkien kriisitilanteiden ratkaisuun. Kompromissiehdotuksen mukaan kriisinratkaisumenettelyn edellytyksenä olevan yleisen edun arviointi sisältää komission alkuperäisen ehdotuksen tavoin ns. alueellisen kriteerin, jonka mukaisesti kaatuvalla pankilla ei enää tarvitsisi olla kriittisiä toimintoja koko jäsenmaan alueella vaan riittäisi, että sen kriittisten toimintojen keskeytyminen aiheuttaisi haitallisia vaikutuksia reaali-talouteen tai rahoitusvakauteen yksittäisessä jäsenmaassa alueellisesti.

Talousvaliokunta on aiemmassa lausunnossaan pitänyt EU:n kriisinratkaisumenettelyn soveltamisalan laajentamista sinänsä kannatettavana mutta suhtautunut kriittisesti alueellisen kriteerin käyttöönottoon yleisen edun arvioinnin pohjana. Valiokunnan kriittisen suhtautumisen taustalla on ollut komission alkuperäisen ehdotuksen mukainen linjaus, jossa korostuu kriisinratkaisumenettelyn ensisijaisuus maksukyvyttömyysmenettelyyn nähden. Puheenjohtajan kompromissiehdotuksessa oletuksena kuitenkin olisi nykytilaa vastaavasti, että lähtökohtaisesti pankin kaatuminen hoidettaisiin kansallisessa maksukyvyttömyysmenettelyssä. Talousvaliokunta toteaa, että kompromissiehdotus vastaa tältä osin huomattavasti paremmin valiokunnan esittämiä näkemyksiä. Se toisaalta mahdollistaisi kriisinratkaisumenettelyn soveltamisen kaikenkokoisiin pankkei-

Valiokunnan lausunto TaVL 17/2024 vp

hin nykyistä paremmin ja toisaalta säilyttäisi kansallisen maksukyvyttömyysmenettelyn aseman tosiallisesti käytössä olevana vaihtoehtona.

Velkojen maksunsaantijärjestys

Komission alkuperäisen ehdotuksen mukaan kaikki tallettajat asetettaisiin samalle etusijalle velkojen maksunsaantijärjestyksessä. Talousvaliokunta on valtioneuvoston aiemman kannan mukaisesti suhtautunut komission ehdotukseen kriittisesti ja pitänyt välttämättömänä, että yksittäisten tallettajien, erityisesti yksityishenkilöiden ja pienyritysten, talletussuojan etusija säilytetään ennallaan.

Puheenjohtajan kompromissiehdotuksessa tullaan esittämään, että kaikki talletukset olisivat paremmalla etusijalla kuin vakuudettomat velat ja talletusten keskinäinen etusijajärjestys olisi nelitasoinen. Parhaimmalla etusijalla eli niin sanotulla superetusijalla säilyisivät suojatut talletukset ja talletussuojarahastojen takautumissaatava konkurssipesältä. Myös luonnollisten henkilöiden ja pk-yritysten talletusten asema etusijajärjestyksessä esitetään säilytettävän ennallaan. Talousvaliokunta toteaa, että puheenjohtajan kompromissiehdotuksen mukainen maksunsaantijärjestys vastaa talousvaliokunnan lausunnossa TaVL 10/2023 vp esittämää kantaa.

Kompromissiehdotuksen mukaan kaikki talletukset asetettaisiin velkojen maksunsaantijärjestyksessä paremmalle tasolle kuin vakuudettomat velat. Valiokunta kiinnittää huomiota asiantuntijalausuntoon, jonka mukaan vakuudettomien velkojen etusijan heikkeneminen voi vaikuttaa esimerkiksi niitä koskeviin luottoluokituksiin ja tuottovaatimuksiin. Valiokunta yhtyy asiantuntijalausunnossa esitettyyn näkemykseen, jonka mukaan tilannetta on uuden sääntelyn voimaantulon jälkeen syytä tältä osin seurata tarkasti.

Pienimmän kustannuksen testi - Least cost test

Least cost test eli pienimmän kustannuksen testi määrittää sen enimmäismäärän, joka talletussuojarahaston varoja voidaan käyttää ennakollisten toimien, vaihtoehtoisten toimien ja kriisinratkaisutoimien rahoittamiseen. Laskennassa verrataan talletussuojakorvausten maksamisen aiheuttamia kustannuksia edellä mainittujen toimien aiheuttamiin kustannuksiin rahastolle. Talletussuojarahastoa voidaan käyttää kriisinratkaisutoimien sekä ennakollisten ja vaihtoehtoisten toimien rahoittamisessa ainoastaan, jos niiden talletussuojarahastolle aiheuttamien kustannusten arvioidaan olevan pienemmät kuin talletussuojakorvausten maksaminen tallettajille maksukyvyttömyysmenettelyn yhteydessä.

Valtioneuvoston jatkokirjelmän mukaan usea jäsenvaltio edellyttää muutoksia pienimmän kustannuksen testin laskentaperiaatteisiin, koska kompromissiehdotus tarkoittaa komission alkuperäisen ehdotuksen mukaisesta tallettajien yleisestä etusijasta luopumista. Tämän vuoksi pienimmän kustannuksen testiin todennäköisesti sisällytetään laskennallinen kerroin, jotta talletussuojakorvausten maksamisen osuus saataisiin näyttämään vertailulaskennassa kalliimmalta. Tämä puolestaan mahdollistaisi talletussuojarahastojen varojen käytön aiempaa suuremmissa määrin kriisinratkaisutoimien tukemiseen. Testin mukainen laskelma ei kuitenkaan enää täysin perustuisi realistisesti arvioituihin kustannuksiin vaan jossain määrin keinotekoiseen laskelmaan ja sisältäisi myös muita kuin talletussuojarahastolle lankeavia kustannuksia.

Valiokunnan lausunto TaVL 17/2024 vp

Valtioneuvoston kannassa ja useissa asiantuntijalausunnoissa kannatetaan harmonisoidun laskentamenetelmän luomista sen arvioimiseksi, onko talletussuojarahaston taloudellisesti kannattavampaa maksaa tallettajille talletussuojakorvaukset vai käyttää rahastoa kriisinratkaisutoimenpiteiden tukemisessa tai vaihtoehtoisissa toimissa maksukyvyttömyysmenettelyssä. Lisäksi korostetaan, että vähimmän kustannuksen testin ja erityisesti kompromissiehdotuksen mukaisen laskentakertoimen laskentasääntöjen tulee olla selkeät, läpinäkyvät ja yksiselitteiset. Valtioneuvosto pitää myös tärkeänä, että talletussuojarahaston varojen käyttämisen laajentamisessa huomioidaan pankkisektoriin kohdistuva maksurasitus. Talousvaliokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan ja pitää välttämättömänä, että vähimmän kustannusten testin laskentaperusteet ovat läpinäkyvät ja selkeät. Valiokunta korostaa myös testin yhdenmukaisen soveltamisen keskeistä merkitystä.

Talletussuojarahastojen käytön laajentaminen - Bridge the Gap

Kriisinratkaisukehikon keskeisenä lähtökohtana on julkisten varojen käytön ehkäiseminen pankkien ongelmien ratkaisussa. Tämän periaatteen mukaisesti voimassa olevassa sääntelyssä edellytetään, että kaatuneen pankin omistajat ja velkojat kattavat tappioita tai uudelleenpääomittavat pankkia vähintään kahdeksalla prosentilla pankin taseen kokonaismäärästä, jotta kriisinratkaisumenettelyn rahoituksessa voidaan käyttää EU:n yhteistä kriisinratkaisurahastoa kaatuneen pankin tappioiden kattamiseen tai uudelleenpääomittamiseen.

Komission alkuperäisessä ehdotuksessa esitettiin, että kahdeksan prosentin suuruista tappionkattamisosuutta voitaisiin tietyissä tilanteissa kattaa osin kansallisten talletussuojarahaston varoilla. Valtioneuvoston u-jatkokirjeen mukaan eri jäsenvaltioiden näkemykset eroavat tämän ehdotuksen osalta huomattavasti. Osa jäsenmaista kannattaa komission alkuperäistä ehdotusta ja osa jäsenmaista puolestaan korostaa Suomen tavoin, että sijoittajavastuun toteutumisen ja uskottavan talletussuojan tulee säilyä kriisinratkaisusääntelyn perustana.

Puheenjohtajamaa on kompromissina ehdottanut lisärajoituksia, joiden mukaan menettely ei olisi mahdollinen suurten pankkien osalta, ja menettelyä voitaisiin soveltaa vain pankkiin, joka on täyttänyt vähintään kerran sille asetetun tappionsietopuskurivaatimuksen. Lisäksi edellytetään, että välineen käyttämisen seurauksena pankki poistuu markkinoilta.

Asiantuntijalausunnoissa talletussuojarahaston varojen käyttämiseen ehdotetulla tavalla suhtaudutaan lähtökohtaisen kriittisesti. Jos ehdotus kuitenkin puheenjohtajan kompromissiehdotuksen seurauksena toteutuu, sekä valtioneuvoston kannassa että asiantuntijalausunnoissa korostetaan, että menettelyn tulisi joka tapauksessa olla poikkeuksellinen ja viimesijainen vaihtoehto. Lisäksi joissain asiantuntijalausunnoissa katsotaan, että talletussuojavaroja tulisi voida käyttää vain täyttää vastiketta eli sijoitusinstrumenttia vastaan ja että sitä tulisi voida käyttää vain kerran saman pankin kriisinratkaisuun. Talousvaliokunta katsoo, että mahdollisuus talletussuojavarojen käyttöön täyttää vastiketta vastaan voisi ainakin periaatteen tasolla olla kannatettavaa, mikä edelleen korostaisi harkintaa ja järjestelyn viimesijaista käyttöä sekä poikkeuksellisuutta.

Talousvaliokunta on lausunnossaan TaVL 10/2023 vp ottanut kantaa komission alkuperäiseen ehdotukseen ja todennut, että ehdotus merkitsee suurta periaatteellista muutosta erityisesti sijoittajansuojaa ja talletussuojaa koskevien kysymysten osalta. Valiokunta myös yhtyi lausunnossaan

Valiokunnan lausunto TaVL 17/2024 vp

valtioneuvoston näkemykseen, jonka mukaan talletussuojarahastojen varoja ei saa käyttää sellaisten pankkien hyväksi, jotka eivät kykene heikon taloudellisen asemansa vuoksi tai muusta syystä täyttämään tappiontasauspuskureitaan. Valtioneuvosto on 17.5.2024 päivätyssä u-jatkokirjeessä muokannut aiempaa kantaansa puheenjohtajan yllä kuvatun kompromissiehdotuksen pohjalta. Valtioneuvoston muokatun kannan mukaan talletussuojarahastojen varojen käyttäminen kriisinratkaisuun nykyistä laajemmin voisi olla perusteltua poikkeuksellisessa tilanteessa, tiukkojen ennalta asetettujen edellytysten täytyessä ja sijoittajavastuun riittävästi toteutuessa, jos ennalta suunniteltua pankin kaatumisesta syntyvien rahoitusvakausriskien välttämiseksi tarvittavaa kriisinratkaisumenettelyä ei ole muutoin mahdollista toteuttaa.

Talousvaliokunta toteaa, että puheenjohtajan kompromissiehdotuksessa pyritään löytämään tasapaino kriisinratkaisumenettelyn laajentamisesta aiheutuvien etujen ja sijoittajavastuun heikkeneemisestä johtuvien haittojen välillä. Valiokunta voi hyväksyä valtioneuvoston näkemyksen, mikäli valtioneuvoston u-jatkokirjeessä kuvattu kompromissi on sopimuksen syntymisen edellytyksenä. Valiokunta kuitenkin korostaa ennalta asetettavien tiukkojen kriteerien merkitystä, menettelyn poikkeuksellisuutta ja viimesijaisuutta sekä sitä, että sijoittajavastuun ja uskottavan talletussuojan tulee säilyä kriisinratkaisusääntelyn perustana. Lisäksi valiokunta pitää tärkeänä, että talletussuojarahastojen käytön laajentamista koskevien ehdotusten yhteydessä huomioidaan tarkoin myös niiden ensisijaiseen käyttötarkoitukseen ja riittävyyteen liittyvät näkökohdat.

Alempi tappionsietopuskurivaatimus siirtostrategian pankeille

Komission alkuperäisen ehdotuksen mukaan alempi tappionsietopuskurivaatimus voitaisiin asettaa sellaisille pankeille, joiden kaatuminen pankille etukäteen laaditun kriisinratkaisusuunnitelman mukaan hoidettaisiin liiketoiminnan myynnin tai siltapankin avulla. Vastaava ehdotus sisältyy myös puheenjohtajan kompromissiehdotukseen, jossa kuitenkin pyritään asettamaan enemmän ehtoja ja rajoituksia tappionsietopuskurivaatimuksen kohtuullistamiselle. Kompromissiehdotuksessa uudelleenpääomittamisvaatimuksen alentamiselle asetetaan myös yläraja, joka riippuu pankin kokonaisriskin määrästä. Suurille pankeille raja olisi vielä muita pankkeja tiukempi.

Asiantuntijalausunnoissa ja valtioneuvoston kannassa tappionsietopuskurien alentamiseen suhtaudutaan erittäin varauksellisesti ja korostetaan, että pankeilla tulisi olla riittävästi omia tappionsietopuskureita. Talousvaliokunta yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan pankkien uudelleenpääomittamisvaatimuksen alentamisen liiketoiminnan luovutusstrategian perusteella tulisi olla mahdollista vain, jos kriisinratkaisusuunnitelman uskottavuus ja toteuttamiskelpoisuus edelleen toteutuisivat ja tällaiselle alentamisella asetettaisiin enimmäismäärä. Valiokunta suhtautuu valtioneuvoston tavoin erittäin varauksellisesti suurimpien pankkien tappionsietopuskurivaatimusten alentamiseen.

Ehdotuksen yhdenmukaisuus EU:n kriisinratkaisurahastoa koskevan sopimuksen kanssa

EU:n yhteinen kriisinratkaisurahasto perustuu EU:n kriisinratkaisuasetus (EU N:o 806/2014), ja sitä kartutetaan jäsenmaiden keräämillä vakaumaksuilla. Vakaumaksujen siirto euroalueeseen kuuluvilta jäsenvaltioilta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon perustuu jäsenvaltioiden sopimukseen vakaumaksujen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä (SRF-sopimus). Talousvaliokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan

Valiokunnan lausunto TaVL 17/2024 vp

nyt käsiteltävänä olevan ehdotuksen tulisi vastata SRF-sopimuksen vaatimuksia. Valiokunta pitää asianmukaisena U-jatkokirjeen linjausta, jonka mukaan tähän kysymykseen otetaan erikseen kantaa, kun toteutettavien lainsäädäntömuutosten kokonaisuus neuvoston ja Euroopan parlamentin välisten neuvottelujen tuloksena on tiedossa.

Muita huomioita

Komission muutosehdotukset yhteistä talletussuojaa koskevan keskustelun näkökulmasta.

Komission ehdotuksessa ei esitetä EU:n yhteisen talletussuojajärjestelmän perustamista. Useissa asiantuntijalausunnoissa kuitenkin todetaan, että ehdotettavat muutokset pankkien kriisinratkaisu- ja talletussuojasääntelyyn saattavat johtaa siihen, että komissio ehdottaa kansallisten talletussuojajärjestelmien yhdistämistä yhteiseksi pankkiunionin talletussuojajärjestelmäksi. Talousvaliokunta viittaa tältä osin aiempaan lausuntoonsa TaVL 10/2023 vp ja korostaa, että ehdotettujen talletussuojaa koskevien muutosten ei tule johtaa tilanteeseen, jossa käytännössä toimiakseen ja rahoituksen riittävyyden kannalta talletussuoja edellyttäisi yhteisvastuullista talletussuojajärjestelmää.

Ehdotuksen yhteys EU:n valtiontukisääntelyyn

Talousvaliokunta viittaa aiempaan lausuntoonsa TaVL 10/2023 vp ja toteaa, että ehdotuksella on yhteys myös EU:n valtiontukivalvontaan ja erityisesti pankeille myönnettävää valtiontukea koskevaan komission pankkitukitiedonantoon. Pankkitukitiedonanto on vuodelta 2013, minkä jälkeen EU:n pankkiunionia koskeva sääntely on kehittynyt merkittävästi. Tämän vuoksi on tärkeää varmistaa, että EU:n pankkitukisääntely sekä pankkien kriisinratkaisua ja talletussuojaa koskeva sääntely muodostavat edelleen toimivan ja johdonmukaisen kokonaisuuden.

Talousvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että komission ehdotuksen mukaan pankkituen oikeusperustaa laajennettaisiin niin, että nykyisen SEUT 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan (jäsenvaltiossa olevan vakavan häiriötilanteen poistamiseksi myönnettävä tilapäinen ja poikkeuksellinen tuki) ohella pankeille voitaisiin myöntää tukea myös SEUT 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla, joka ainakin sääntöjen tasolla mahdollistaa valtion tuen myöntämisen nykyistä useammissa tilanteissa ja pysyväisluonteisemmin. Talousvaliokunta toteaa, että kyseessä on selkeä muutos nykyiseen sääntelyyn verrattuna. Valiokunta korostaa, että tältä osin on syytä noudattaa Suomen yleistä linjausta, jonka mukaan Suomi kannattaa tiukkaa valtiontukipolitiikkaa ja suhtautuu EU:n valtiontukisääntelyn lievennyksiin kriittisesti.

Kokoavia huomioita

Valiokunta pitää neuvoston puheenjohtajan kompromissiehdotusta lähtökohtaisesti kannatettavana, koska se vie ehdotusta monelta osin parempaan suuntaan ja vastaa Suomen neuvottelutavoitteita selvästi komission alkuperäistä ehdotusta paremmin.

Talousvaliokunta pitää valtioneuvoston tavoin perusteltuna ehdotuksen yleistä tavoitetta kriisinratkaisumenettelyn soveltamisesta nykyistä laajempaan joukkoon pankkeja niin, että myös pienten ja keskisuurten pankkien kriisitilanteet voitaisiin hoitaa nykyistä useammin kriisinratkaisuu-

Valiokunnan lausunto TaVL 17/2024 vp

menettelyssä. Euroopan pankkisektori on hyvin heterogeeninen, joten ehdotettu muutos mahdollistaa joissain tilanteissa paremman lopputuloksen sekä tallettajien että pankin toimintojen uudelleenjärjestämisen kannalta ylipäättään. Talousvaliokunta pitää kuitenkin oikeana puheenjohtajamaan kompromissiehdotuksen linjausta, jonka mukaan jatkossakin pankin kaatuminen hoidettaisiin lähtökohtaisesti kansallisessa maksukyvyttömyysmenettelyssä. Valiokunta yhtyy asiantuntijalausunnoissa esitettyyn näkemykseen, jonka mukaan ehdotus voi parantaa mahdollisuuksia ratkaista yksittäisten pankkien ongelmia, mutta se ei tarjoa ratkaisua systeemisen finanssimarkkinoiden kriisiin eli usean pankin samanaikaiseen ongelmatilanteeseen, jossa koko rahoitusjärjestelmän vakaus on vaarassa.

Valiokunta korostaa, että sijoittajavastuun toteutumisen ja uskottavan talletussuojan tulee säilyä kriisintarkaisusääntelyn perustana. Puheenjohtajan kompromissiehdotuksen mukaisten toimien talletussuojarahastojen käytön laajentamisesta ja tappionsietopuskurien alentamisesta tuleekin olla ehdottoman poikkeuksellisia ja viimesijaisia keinoja, joita voidaan soveltaa vain tiukkojen ja läpinäkyvien kriteerien täytyessä. Valtioneuvoston tavoin valiokunta suhtautuu erityisen kriittisesti suurten pankkien tappionsietopuskurien alentamiseen. Muutosten ei myöskään tule johtaa tilanteeseen, jossa käytännössä toimiakseen ja rahoituksen riittävyyden kannalta talletussuoja edellyttäisi yhteisvastuullista talletussuojajärjestelmää.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin täsmennyksin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 11.6.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Sakari Puisto ps
jäsen Noora Fagerström kok
jäsen Kaisa Garedew ps
jäsen Lotta Hamari sd
jäsen Antti Kangas ps
jäsen Mai Kivelä vas
jäsen Helena Marttila sd
jäsen Timo Mehtälä kesk
jäsen Pia Sillanpää ps
jäsen Joakim Strand r
jäsen Oras Tynkkynen vihr
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Juha Viitala sd
varajäsen Pauli Aalto-Setälä kok
varajäsen Aleksi Jäntti kok

Valiokunnan lausunto TaVL 17/2024 vp

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Johanna Rihto-Kekkonen