

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

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan unionin komission 18.4.2023 julkaisemat ehdotukset Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivin 2014/59/EU muuttamisesta ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) 806/2014 muuttamisesta koskien varhaisen puuttumisen toimenpiteitä, kriisinratkaisumenettelyn edellytyksiä ja kriisinratkaisutoimien rahoittamista, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivin 2014/49/EU muuttamisesta koskien talletusten suojan alaa, talletussuojarahastojen varojen käyttöä, rajat ylittävää yhteistyötä ja avoimuutta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivin 2014/59/EU ja asetuksen (EU) 806/2014 muuttamisesta koskien omien varojen ja hyväksyttävien velkojen vähimmäisvaatimuksen eräitä seikkoja sekä ehdotuksista laadittu muistio.

Helsingissä 14.7.2023

Elinkeinoministeri Wille Rydman

Ylijohtaja Pauli Kariniemi

3.7.2023

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIEN JA ASETUKSEN MUUTTAMISEKSI PANKKIEN KRIISINRATKAISU- JA TALLETUSSUOJASÄÄNTELYN KEHITTÄMISESTÄ**1 Tausta**

Komissio antoi 18.4.2023 lainsäädäntöpakettin pankkien kriisinratkaisu- ja talletussuojasääntelyn kehittämiseksi. Lainsäädäntöpaketti koostuu 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 muutosehdotus*) (COM(2023) 229 final).

Lisäksi komissio antoi samanaikaisesti ehdotuksiin liittyvän tiedonannon (COM (2023) 225 final) ja ehdotuksista valmistellut vaikutusarviot.

Kriisinratkaisu- ja talletussuojasääntelyn uudelleentarkastelua koskeva ehdotuspaketti liittyy laajempaan pankkiunionin syventämistä koskevaan kokonaisuuteen, josta on käyty pitkään neuvotteluja euroryhmässä. Pankkiunionin muita osa-alueita ovat yhteinen talletussuoja, valtiolainojen vakavaraisuuskohtelu ja rajat ylittävän pankkitoiminnan edistäminen. Kun neuvottelut euroryhmässä pankkiunionin syventämisen tiekartasta eivät muiden pankkiunionin osa-alueiden osalta edenneet keväällä 2022, euroryhmä antoi 16.6.2022 julkilausuman siitä, että pankkiunionia tulisi syventää ensisijaisesti kehittämällä kriisinratkaisu- ja talletussuojasääntelyä.

Pankkikriisien hallintaa koskeva EU:n sääntelykehys pitää sisällään edellä mainitut direktiivit ja asetuksen sekä näihin liittyvän kansallisen lainsäädännön. Sääntelyn soveltamisen kannalta keskeinen merkitys on myös komission toteuttamalla valtiontukivalvonnalla, joka perustuu ko-

mission vuonna 2013 antamaan niin kutsuttuun pankkitiedonantoon (Komission tiedonanto valtiontukisääntöjen soveltamisesta finanssikriisiin yhteydessä pankkien hyväksi toteutettaviin tukitoimenpiteisiin 1 päivästä elokuuta 2013, 2013/C 216/01).

Nykyinen sääntely kehitettiin vastineena globaaliin finanssikriisiin tarjoamaan välineitä vaikeuksiin ajautuneiden pankkien tilanteeseen puuttumiseen siten, että rahoitusmarkkinoiden vaaka ei vaarantuisi ja samalla voitaisiin suojella tallettajia sekä välttää julkisten varojen käyttöä pankkien pelastamiseksi. Nykyinen sääntely tarjoaa kattavat ja joustavat toimivaltuudet pankkien kriisihallinnon yhteydessä, mukaan lukien mahdollisuuden uudelleenjärjestellä pankin toiminta, myydä pankin liiketoiminta kokonaan tai osittain, siirtää kriittiset toiminnot väliaikaiselle laitokselle tai siirtää pankin omaisuuseriä omaisuudenhoito-yhtiöön. Kriisinratkaisumenettelyn ulkopuolella käytössä olevat maksukyvyttömyysmenettelyt vaihtelevat kunkin jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaan eikä niitä ole harmonisoitu EU:n tasolla.

Kriisinratkaisuvälineitä on käytännössä sovellettu vain muutamissa tapauksissa. Kriisihallintoon asettamisen sijaan vaikeuksiin ajautuneiden pankkien toiminta on järjestetty usein uudelleen julkisista varoista myönnetyn pankkituen avulla, joko kansallisten maksukyvyttömyysmenettelyjen yhteydessä tai kriisinratkaisusääntelyn ennakkollista tukea koskevan poikkeussääntelyn puitteissa. On myös tapauksia, joissa ongelmiin joutuneita pankkeja on hoidettu kansallisessa maksukyvyttömyysmenettelyssä, jonka yhteydessä tallettajille on maksettu talletussuojakorvauksia.

Komissio järjesti kriisinratkaisusääntelyn kehittämistä julkisen kuulemisen keväällä 2021, mistä annettiin eduskunnalle selvitys E 34/2021.

2 Ehdotuksen tavoite

Komissio tavoittelee ehdotuksilla olemassa olevan kriisinratkaisusääntelyn kehittämistä ja etenkin pienten ja keskisuurten pankkien ongelmatilanteiden tehokkaampaa hoitamista. Ehdotuksella tavoitellaan, että pienten ja keskisuurten pankkien ongelmatilanteet hoidettaisiin yhä useammin kriisinratkaisumenettelyssä kansallisten maksukyvyttömyysmenettelyjen ja niissä käytettävien valtioiden tukitoimien sijaan. Ehdotusten tavoitteena on komission mukaan myös rahoitusvakauden ja tallettajien luottamuksen säilyttäminen, veronmaksajien suojaaminen pankkikriiseissä, valtioiden ja pankkien välisen kohtalonyhteyden heikentäminen sekä sisämarkkinoiden toimivuuden ja yhdenmukaisen kohtelun turvaaminen.

Talletussuojasääntelyä koskevan ehdotuksen tavoitteena on lisäksi selkeyttää ja harmonisoida tallettajien suojaa, harmonisoida talletussuojarahaston vaihtoehtoisen käytön edellytyksenä olevaa laskentamenetelmää (ns. *least cost test*), parantaa talletussuojarahastojen toimivuutta yksinkertaistamalla talletussuojarahaston hallintoon liittyviä menettelyitä sekä parantaa talletussuojarahastojen rajat ylittävien tilanteiden hoitamista.

Niin kutsutun Daisy Chains -vähennysjärjestelmää koskevan ehdotuksen tavoitteena on parantaa pankkien purkamis- ja uudelleenjärjestämismahdollisuuksia kehittämällä aiemmin säädetyn vähennysmekanismin toimivuutta ja oikeasuhtaisuutta sekä varmistaa, ettei vähennysmekanismi kohtelee epätasaisesti erilaisissa ryhmärakenteissa toimivia pankkiryhmittymiä.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

3.1 Elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin ja EU:n kriisinratkaisuasetuksen sisältö

Talletussuojarahaston käytön laajentaminen

Elvytys- ja kriisinratkaisudirektiiviä koskevassa ehdotuksessa esitetään laajennettavan kansallisten talletussuojarahastojen käyttötapoja kriisinratkaisussa sekä talletussuojarahastosta käytävissä olevaa euromäärää merkittävästi aiempaan verrattuna. Komission mukaan ehdotuksella pyritään siihen, että entistä useampi pieni tai keskisuuri pankki hoidettaisiin ongelmatilanteessa kriisinratkaisumenettelyssä maksukyvyttömyysmenettelyjen sijaan.

Nykyisen sääntelyn mukaan talletussuojarahaston varoja voidaan käyttää kriisinratkaisumenettelyn yhteydessä sellaisen kaatumassa olevan pankin liiketoiminnan myynnin tukemiseen, jossa talletussuojan piiriin kuuluvat talletukset (ns. *suojatut talletukset*) siirrettäisiin toisen pankin hoidettavaksi. Toimella pyritään siihen, että suojattujen talletusten haltijoilla säilyisi pääsy talletuksiinsa. Komission ehdotuksissa esitetään, että jatkossa talletussuojarahaston varoista voitaisiin tukea myös muiden kuin suojattujen talletusten siirtoa (109 artikla). Näitä olisivat talletussuojan ulkopuolelle jäävät talletukset, kuten yli 100 000 euron talletukset. Lisäksi jos ongelmassa olevan pankin liiketoiminta myytäisiin kriisinratkaisumenettelyssä, ostajalle voitaisiin antaa talletussuojarahaston varoista tukea, jotta kaatuneen pankin talletusten vastaanottaminen olisi sille pääomaneutraalia. Komission ehdotuksen mukaan nämä tuet otettaisiin laskennallisesti huomioon siinä osuudessa, jolla kaatuneeseen pankkiin sijoittaneiden tai sen omistajien tulisi kattaa tappioita kriisinratkaisumenettelyssä.

Jotta kriisinratkaisumenettelyn rahoituksessa voidaan käyttää EU:n yhteistä kriisinratkaisurahastoa (Single Resolution Fund, SRF) kaatuneen pankin tappioiden kattamiseen tai uudelleenpääomittamiseen, kaatuneen pankin omistajien ja velkojien tulee voimassa olevan sääntelyn mukaan kattaa tappioita tai uudelleenpääomittaa pankkia kahdeksalla prosentilla pankin taseen (omien varojen ja velkojen) kokonaismäärästä. Komission ehdotuksessa esitetään, että tässä osuudessa huomioitaisiin edellä mainittu talletussuojarahaston antama tuki talletusten siirtämiselle, eli tappionkattamisosuutta voitaisiin kattaa jatkossa kansallisen talletussuojarahaston varoilla. Ehdotusta perustellaan sillä, että joillain pienillä ja keskisuurilla, talletuksiin keskittyneillä pankeilla ei olisi mahdollisuutta kerryttää riittävää uudelleenpääomittamis- ja tappionkattamispuskuria (Minimum Requirement of Own funds and Eligible Liabilities, MREL) tämän 8 %:n täyttämiseksi, mutta toisaalta näillä pankeilla voisi olla merkittäviä tartuntavaikutuksia ja niiden kaatumisella haitallisia vaikutuksia reaalityönteeseen. Jos pankilla ei ole riittävästi MREL:ää, voisi muita talletuksia kuin suojattuja talletuksia tulla käytetyksi tappionkattamisosuuden täyttämiseen, mitä komission mukaan tulisi välttää. Talletussuojarahaston käyttö 8 %:n tappionkattamisosuuden täyttämiseksi olisi ehdotuksen mukaan mahdollista vain niille pankeille, joiden kriisinratkaisustrategiana olisi pankin liiketoiminnan myynti tai siltapankki ja siten poistuminen markkinoilta. Toisaalta ehdotuksessa ei aseteta mitään kriteeriä pankin koolle, joten periaatteessa talletussuojarahastoa voitaisiin käyttää isonkin pankin tappionkattamisosuuden täyttämiseen, jos tälle isolle pankille olisi kriisinratkaisusuunnitelmassa asetettu myynti ensisijaiseksi kriisinratkaisusuunnitelmaksi. Kriisinratkaisuviranomainen päättäisi tapauskohtaisesti talletussuojarahaston käytöstä tässä tarkoituksessa.

Komission mukaan ehdotus vähentäisi kannustimia käyttää kansallisia maksukyvyttömyysmenettelyjä ja veronmaksajien rahaa pankkien ongelmatilanteiden hoitamiseksi. Käytännössä sijoittajanvastuuta heikennettäisiin sillä, että talletussuojarahastot kattaisivat tappionkattamisvaatimusta sijoittajien sijaan. Talletussuojarahaston varoja voitaisiin tähän tarkoitukseen käyttää enintään siirrettävien varojen ja talletusten välisen erotuksen verran sekä enintään 8 % tappionkattamisvaatimuksen verran. Ehdotuksen mukaan talletussuojarahaston varojen käytön enimmäismäärää rajoittaisi myös talletussuojadirektiivissä säädetty least cost test. Tämä merkitsee sitä, että talletussuojarahaston käytöstä tappionkattamisosuuden täyttämiseen ei saisi aiheutua rahastolle enemmän kustannuksia kuin mitä rahastolle tulisi kustannuksia talletussuojakorvausten maksamisesta tallettajille maksukyvyttömyysmenettelyssä. Myös least cost testiin esitetään

jäljempänä kuvattuja muutoksia, jotka mahdollistavat talletussuojarahaston käytön aiempaa entistä suuremmissa määrin.

Muutokset maksunsaantijärjestykseen

Kriisinratkaisusääntelyn keskeisenä lähtökohtana on, että pankin ajautuessa maksukyvyttö-mäksi pankin omistajat ja velkojat kattavat tappioita markkinatalouden normaalien pelisääntö-jen mukaisesti. Velkojien yhdenvertaisen kohtelun ja omaisuuden suojan kannalta on keskeistä, että velkojia ei aseteta kriisinratkaisuvälineitä sovellettaessa huonompaan asemaan kuin kon-kurssissa. Velkojien maksunsaantijärjestys on merkittävä, koska se määrittää missä järjestyk-sessä eri velkojat (tai poikkeustapauksissa niiden sijaan tuleva kriisinratkaisurahasto) menettä-vät saatavansa.

Elvytys- ja kriisinratkaisudirektiiviä koskevassa ehdotuksessa (108 artikla) esitetään kaikkien tallettajien asettamista samalle etusijalle maksunsaantijärjestyksessä. Talletussuojan suojaamat talletukset (pääsääntöisesti 100 000 euroon asti) sekä talletussuojarahaston takautumissaatava konkurssipesästä eivät ehdotuksen mukaan enää nauttisi muita talletuksia paremmasta etusi-jasta, kuten tähän asti. Komission ehdotuksen mukaan nykyinen etusijajärjestys on aiheuttanut sen, että least cost testin perusteella talletussuojarahastoa ei voida käyttää muuhun kuin talle-tussuojakorvausten maksamiseen. Nykyisen talletussuojarahaston takautumissaatavan ”supere-tuoikeuden” vuoksi komission näkemyksen mukaan on odotettavaa, että suojatut talletukset saa-taisiin maksukyvyttömyysmenettelyssä konkurssipesästä täysimääräisesti ja siten se suosii least cost testin laskennassa maksukyvyttömyysmenettelyä ja talletussuojakorvausten maksamista. Komissio pyrkii siihen, että talletussuojarahastojen varoja voitaisiin helpommin käyttää muihin toimiin kuin talletussuojakorvausten maksamiseen.

Ehdotuksen mukaan sekä suojatut että suojaamattomat talletukset että talletussuojarahaston ta-kautumissaatavat olisivat maksunsaantijärjestyksessä samalla etusijalla, joka olisi parempi kuin tavallisten vakuudettomien velkojen etusija. Tämä muuttaisi etenkin suuryritysten yli 100 000 euron talletusten etusijaa maksunsaantijärjestyksessä. Nämä talletukset ovat tähän saakka olleet samalla etusijalla tavallisten vakuudettomien velkojen kanssa, joten ehdotuksen mukaan näistä talletuksista katettaisiin siis jatkossa vähemmän tappioita. Toisaalta ehdotus helpottaisi jossain määrin kriisinratkaisumenettelyssä suoritettavaa pankin velan arvonalentamista tai muunta-mista, sillä arvonalennus tai muunto voitaisiin helpommin kohdistaa tavallisiin vakuudettomiin velkoihin, joiden kanssa samalla etusijalla ei enää olisi suojaamattomia talletuksia lainkaan. Jos tappioiden kattaminen ulottuisi kaikkien muiden velkojen jälkeen ylimmälle etusijalle talletuk-siin saakka, olisivat suojatut talletukset samalla etusijalla muiden talletusten kanssa ja siten nii-den haltijat menettäisivät saataviaan samassa suhteessa kuin muutkin tallettajat. Tämä heiken-täisi suojattujen talletusten asemaa nykyisestä.

Koska talletussuojarahaston takautumissaatavienkin etusija muuttuisi, olisi oletettavaa, että tal-letussuojarahasto saisi kaatuneen pankin konkurssipesästä aiempaa vähemmän suorituksia saa-tavilleen, mikä voisi lisätä tarvetta kartuttaa talletussuojakorvausten maksatustilanteen jälkeen talletussuojarahastoa toimialalta perittävillä talletussuojamaksuilla. Maksunsaantijärjestyksen muutos vaikuttaisi myös least cost testin laskennassa huomioitaviin kustannuksiin ja tarkoittaisi, että talletussuojarahaston varoja voitaisiin käyttää enemmän muun muassa kriisinratkaisun ra-hoittamisessa.

Lisäksi elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivissä, EU:n kriisinratkaisuasetuksessa sekä talletussuo-jadirektiivin muutosehdotuksissa esitetään eräitä muita muutoksia maksunsaantijärjestykseen liittyen. Elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivissä (108 artikla) sekä EU:n kriisinratkaisuasetuks-

sessä (76(5) artikla) ehdotetaan, että jos vain osa pankin liiketoiminnasta myytäisiin tai siirretäisiin siltapankkiin kriisinratkaisumenettelyssä ja loppuosa ajettaisiin alas kansallisessa maksukyvyttömyysmenettelyssä, kansallisen kriisinratkaisurahaston ja EU:n kriisinratkaisurahaston kriisinratkaisutoimenpiteistä syntynyt saatava pankin konkurssipesästä olisi maksunsaanti-järjestyksessä paremmalla etusijalla kuin kaikki talletukset.

Talletussuojadirektiiviä koskevassa muutoksessa (9 artikla) ehdotetaan, että jos talletussuojarahaston varoja on käytetty kriisinratkaisussa liiketoiminnan myynnin tai siltapankin yhteydessä tai vaihtoehtoisten menettelyjen yhteydessä maksukyvyttömyysmenettelyssä, talletussuojarahastolla olisi takautumissaatava jäljelle jääneeltä laitokselta tai sen konkurssipesältä samalla etusijalla kuin kaikki talletukset sen määrän osalta, mitä tallettajille olisi muutoin aiheutunut tappioita.

Yleisen edun arvioinnin laajentaminen

Jotta pankki voidaan asettaa kriisinratkaisumenettelyyn maksukyvyttömyysmenettelyn sijaan, tulee siihen olla olemassa yleinen etu, joka voi olla esimerkiksi tarve varmistaa pankin kriittisten toimintojen jatkuvuus, tallettajien suojaaminen tai rahoitusvakaudelle haitallisten vaikutusten välttäminen. Elvytys- ja kriisinratkaisudirektiiviä koskevassa ehdotuksessa (artikla 2(1),35) laajennetaan kriittisten toimintojen määritelmää siten, että siinä huomioitaisiin kaatuvan pankin vaikutus paitsi kansallisella tasolla, myös alueellisella tasolla. Eli jos laitoksen kriittisten toimintojen keskeytyminen aiheuttaisi epäedullisia vaikutuksia reaalitalouteen tai rahoitusvakautteen jossakin valtiossa alueellisella tasolla, voitaisiin katsoa olevan yleinen etu asettaa laitos kriisinratkaisuun, jos muutkin kriisinratkaisun edellytykset täyttyvät, eli laitos on kaatumassa tai todennäköisesti kaatumassa ja yksityistä ratkaisua ongelmaan ei ole mahdollista löytää.

Direktiivissä ja EU:n kriisinratkaisuasetuksessa esitetään, että yleisen edun arvioinnissa tallettajien suojaamista koskevan kriteerin osalta huomioitaisiin myös talletussuojarahaston kustannusten minimoiminen. Kriisinratkaisun pitäisi näin ollen olla ensisijainen vaihtoehto, jos maksukyvyttömyysmenettelystä aiheutuisi talletussuojarahastolle enemmän kustannuksia. Lisäksi kriisinratkaisuviranomaisen tulisi huomioida yleisen edun arviointia tehdessään kaikki mahdollinen poikkeuksellinen julkinen tuki, jota pankille todennäköisesti saatettaisiin antaa kriisinratkaisussa tai maksukyvyttömyysmenettelyssä.

Lisäksi direktiivissä ja EU:n kriisinratkaisuasetuksessa muutettaisiin kriisinratkaisun suhdetta maksukyvyttömyysmenettelyyn yleisen edun arvioinnissa siten, että jatkossa maksukyvyttömyysmenettelyssä tulisi saavuttaa kriisinratkaisun tavoitteet *paremmin* kuin kriisinratkaisumenettelyssä, jotta laitos voitaisiin hoitaa maksukyvyttömyysmenettelyssä. Nykyisin riittää, että maksukyvyttömyysmenettelyssä voidaan saavuttaa tavoitteet vastaavassa laajuudessa. Näin ollen kriisinratkaisu asetetaan jossain määrin ensisijaisemmaksi vaihtoehdoksi maksukyvyttömyysmenettelyyn verrattuna, vaikkakin komission ehdotuksen mukaan maksukyvyttömyysmenettely säilyisi oletusarvoisena menettelynä pankin kaatuessa. Oletettavasti aiempaa useampi pankki tulisi jatkossa hoitamaan kriisinratkaisumenettelyssä. Tähän liittyen on esitetty huolia, että tässä mainitun muutoksen johdosta kriisinratkaisuviranomaisten olisi käytännössä mahdollon perustella maksukyvyttömyysstrategiaa, sillä maksukyvyttömyysmenettelyssä pystyttäisiin todennäköisesti saavuttamaan em. tavoitteet korkeintaan yhtä hyvin kuin kriisinratkaisussa. Jos näin olisi, kärjistetysti lopputuloksena voisi olla kaikkien pankkien hoitaminen kriisinratkaisumenettelyssä, mikä ei olisi tarkoituksenmukaista.

Alempi tappionkattamis- ja uudelleenpääomittamisvaatimus siirtostrategian pankeille

Elvytys- ja kriisinratkaisudirektiiviä koskevassa ehdotuksessa (artikla 45 ca) ja EU:n kriisinratkaisuasetuksessa (artikla 12da) esitetään, että niille pankeille, joiden kaatuminen pankille etukäteen laaditun kriisinratkaisusuunnitelman mukaan hoidettaisiin kriisinratkaisussa liiketoiminnan myynnin tai siltapankin avulla, voitaisiin asettaa kohtuullisempi tappionkattamis- ja uudelleenpääomittamissvaatimus (MREL). MREL-vaatimus koostuisi tällöin tappionkattamisosuudesta sekä alemmasta uudelleenpääomittamisen osuudesta kuin mitä tulisi kyseeseen, jos laitos kriisinratkaisutoimien jälkeen jatkaisi itsenäisenä laitoksena. Koska ongelmatilanteessa pankki myytäisiin tai siirrettäisiin siltapankkiin tulevaa myyntiprosessia varten, eikä se siis jatkaisi toimintaansa itsenäisenä yksikkönä, ei täysimääräiselle uudelleenpääomittamisosuudelle olisi tarvetta, vaan se voitaisiin asettaa kohtuulliselle tasolle huomioiden mm. laitoksen koko, riskiprofiili, liiketoiminta- ja rahoitusmalli ja siirrettävä omaisuus.

Poikkeuksellinen julkinen tuki

Elvytys- ja kriisinratkaisudirektiiviä koskevassa ehdotuksessa (artikla 32c) ja EU:n kriisinratkaisuasetuksessa (artikla 18a) ehdotetaan täsmennettyjä kriteerejä sille, milloin pankeille voitaisiin myöntää poikkeuksellista julkista tukea kriisinratkaisumenettelyn ulkopuolella ja minkälaista tuki voisi tällöin olla. Poikkeukselliseksi julkiseksi tueksi katsottaisiin jatkossa tämän säännöksen mukaan myös talletussuojarahaston käyttö ennakollisissa ja vaihtoehtoisissa toimitissa sekä valtiontuki, joka annettaisiin pankin maksukyvyttömyysmenettelyssä tapahtuvan purkamisen yhteydessä. Myös näiden osalta valtiontukisääntelyn ehtojen tulisi täytyä, jotta tukea voitaisiin antaa. Minkään muunlainen julkinen tuki kuin säännöksissä mainittu tuki ei olisi sallittua ja sellaisen antaminen pankille johtaisi siihen, että pankin katsottaisiin olevan kaatumassa tai todennäköisesti kaatumassa, mikä käynnistäisi kriisinratkaisu- tai maksukyvyttömyysmenettelyn. Suomen voimassa olevassa lainsäädännössä ei ole säädetty mahdollisuudesta myöntää julkista pankkitukea. Julkisen pankkituen myöntämistä koskeva sääntely (Laki valtion vakuusrahastosta) kumottiin elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä.

Maksukyvyttömyysmenettelyn käynnistyminen

Elvytys- ja kriisinratkaisudirektiiviä koskevassa ehdotuksessa (32b artikla) esitetään täsmennyksiä, joilla varmistettaisiin se, että pankki, jonka katsottaisiin olevan kaatumassa tai todennäköisesti kaatumassa, mutta jota ei yleisen edun puuttumisen vuoksi asetettaisi kriisinratkaisumenettelyyn, tulisi hoidetuksi kansallisessa maksukyvyttömyysmenettelyssä ja poistuisi markkinoilta. Asiasta on jo voimassa oleva säännös, mutta sen on katsottu jättävän aukkoja, jotka ovat mahdollistaneet, ettei pankin toimintaa ole lopetettu, vaan se on jatkanut toimintaansa. Säännöksessä ei säädettäisi siitä, miten pankin markkinoilta poistumisen tulisi tapahtua.

Lisäksi ehdotetaan, että pankkivalvoja voisi perua pankin toimiluvan jo pelkästään sen perusteella, että laitoksen on katsottu olevan kaatumassa tai todennäköisesti kaatumassa. Toimiluvan peruuttamisen tulisi lisäksi yksin olla riittävä kriteeri kansallisen maksukyvyttömyysmenettelyn käynnistämiseen. Ehdotuksella ei komission mukaan harmonisoida kansallisia maksukyvyttömyysmenettelyjä. Vaikka itse maksukyvyttömyysmenettelyjen sisältöä ei harmonisoida, asettaa muutos harmonisoidun edellytyksen maksukyvyttömyysmenettelyn tai selvitystilän käynnistämiseksi.

Valvojan varhaisen puuttumisen toimenpiteet

Elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivissä sekä EU:n kriisinratkaisuasetuksessa esitetään pankkivalvojen varhaisen puuttumisen toimenpiteiden osalta selvennyksiä suhteessa valvojatoimiin.

Näissä eri toimenpiteissä on katsottu olevan keskenään päällekkäisyyksiä mm. johdon korvaamisen sekä yhtiön strategiaan ja operationaaliseen rakenteeseen puuttumisen osalta. Nämä päällekkäisyydet ovat hankaloittaneet valvojan toimenpiteiden soveltamista, ja päällekkäisyydet esitetään nyt poistettavan. Lisäksi valvojien ja kriisinratkaisuviranomaisten välistä tiedonantovelvollisuutta ja yhteistyövelvoitetta täsmennettäisiin ennen kriisinratkaisumenettelyn käynnistymistä koskevalta ajanjaksolta. Viranomaisten olisi tehtävä läheistä yhteistyötä mm. suunnitellussaan varhaisen puuttumisen toimenpiteitä tai kriisinratkaisutoimia.

Delegoitu toimivalta

Ehdotus sisältää Euroopan pankkiviranomaiselle (EBA) delegoituja toimivaltuuksia antaa uusia ohjeita ja teknisiä standardeja. Valtuudet koskisivat varhaisen puuttumisen välineitä koskevien toimenpiteiden käynnistävän tekijän yhdenmukaista soveltamista sekä poikkeuksellisen julkisen tuen käyttöä harkittaessa sovellettavia testejä, arvioita ja toimenpiteitä. Lisäksi artiklan 45c(4) valtuutta teknisten sääntelystandardien antamiseen täsmennettäisiin.

Elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin täytäntöönpano

Komission ehdotuksessa esitetään, että elvytys- ja kriisinratkaisudirektiiviin esitetyt muutokset tulisi panna täytäntöön 18 kuukauden kuluessa direktiivin voimaan tulosta.

Muita muutoksia EU:n kriisinratkaisuasetus

Komission EU:n kriisinratkaisuasetausta koskevassa ehdotuksessa esitetään, että EU:n kriisinratkaisuneuvoston (Single Resolution Board, SRB) puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja johtokunnan jäsenet voitaisiin jatkossa valita toiselle peräkkäiselle kaudelle samaan tehtävään. Tähän asti toimikaudet samassa tehtävässä ovat olleet rajoitettu yhteen. Ehdotuksen mukaan komissio arvioisi yhdeksän kuukautta ennen toimikauden päättymistä, miten henkilö on suoriutunut kaudella tehtävässään ja päättäisi, ehdottaisiko se henkilön toimikauden uusimista. Neuvosto päättäisi määräenemmistöllä komission ehdotuksesta toimikauden uusimisesta. Lisäksi selvennettäisiin, että kaksi kautta samassa tehtävässä ollut henkilö ei voisi tulla sen jälkeen enää valituksi toiseen edellä lueteltuun tehtävään. Varapuheenjohtajalle esitetään annettavan äänioikeus johtokunnan kokouksissa.

Lisäksi EU:n kriisinratkaisuasetausta koskevassa ehdotuksessa esitetään eräitä muutoksia, jotka selventäisivät EU:n kriisinratkaisuneuvoston ja kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten välisiä tehtäviä ja toimivaltuuksia. EU:n kriisinratkaisuneuvoston ja muiden kansallisten ja EU-tason viranomaisten väliseen tiedonvaihtoon ehdotetaan myös muutoksia.

3.2 Talletussuojadirektiiviehdotuksen sisältö

Least cost test

Talletussuojadirektiiviin esitetään muutoksia vähimpien kustannusten laskentamenetelmään eli niin kutsuttuun least cost testiin liittyen (artikla 11e). Least cost test määrittää sen enimmäismäärän, mitä talletussuojarahaston varoja voidaan käyttää ennakollisten toimien, vaihtoehtoisten toimien tai 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 maksamisen tallettajille maksukyvyttömyysmenettelyn yhteydessä. Komission ehdotuksen mukaan

jatkossa samaa harmonisoitua least cost testiä käytettäisiin kaikkien edellä mainittujen toimenpiteiden kustannusten laskennassa.

Esityksen mukaan jatkossa laskennassa huomioitaisiin talletussuojakorvausten maksamiseen liittyen paitsi suorat kustannukset myös epäsuorat kustannukset. Epäsuoriin kustannuksiin kuulisivat rahaston uudelleenkartuttamisesta aiheutuvat kulut sekä talletussuojakorvausten maksamisesta aiheutuvat ylimääräiset rahoituskustannukset. Kun laskennassa huomioitaisiin sekä suorat että epäsuorat kustannukset, talletussuojakorvausten maksamisen osuus saataisiin vertailulaskennassa näyttämään kalliimmalta talletussuojarahaston muunlaiseen käyttöön verrattuna, mikä mahdollistaisi talletussuojarahaston käytön suuremmissa määrin muuhun kuin talletussuojakorvausten maksamiseen.

Talletussuojarahaston käyttö ennakollisiin toimiin

Voimassa oleva talletussuojadirektiivi mahdollistaa talletussuojarahaston varojen käyttämisen kansalliseen harkintavaltaan perustuviin ennakollisiin toimiin, joilla estetään pankin ajautuminen maksukyvyttömyyteen ja suojataan siten tallettajien asemaa. Voimassa olevassa direktiivissä tai muutosehdotuksessa ei aseta talletussuojavarojen käytölle tässä tarkoituksessa edellytyksiä sijoittajan vastuun toteuttamisen suhteen. Kansallisen harkinnan perusteella kyseistä välinettä ei ole otettu osaksi Suomen voimassa olevaa lainsäädäntöä.

Talletussuojadirektiiviin ehdotetaan muutoksia tällaisten talletussuojarahaston pankille suorittamien ennakollisten toimien osalta (artiklat 11a ja 11b). Edellytyksiä siihen, milloin talletussuojarahastoa voitaisiin käyttää ennakollisiin toimiin, ehdotetaan täsmennettävän. Pankilta, jolle ennakollista tukea annettaisiin, vaadittaisiin muun muassa suunnitelma siitä, miten se aikoo palautua noudattamaan valvojan vaatimuksia sekä maksusuunnitelma ennakollisen tuen takaisinmaksusta. Ehdotus sisältää säännöksen, joka määrittäisi suunnitelman sisällön. Jos ennakolliseen tukeen sovellettaisiin valtioneuvoston päätöksen, suunnitelman tulisi olla linjassa valtioneuvoston päätöksessä edellytetyn uudelleenjärjestelysuunnitelman kanssa. Valvoja konsulttoisi suunnitelmasta talletussuojaviranomaista sekä hyväksyisi suunnitelman. Jos laitos ei noudattaisi suunnitelmaa, valvoja edellyttäisi laitokselta tällöin korjaavaa suunnitelmaa.

Ehdotuksen mukaan talletussuojaviranomaisen tulisi vahvistaa, että ennakollinen toimi olisi välttämätön laitoksen pitkäaikaisen elinkelpoisuuden säilyttämiseksi. Laitos voisi saada useamman kerran ennakollista tukea talletussuojarahastolta, mutta sen olisi täytynyt maksaa takaisin aiempi tuki ennen uuden saamista. Ennakollisen tuen määrää rajoittaisi talletussuojadirektiivissä säädetty least cost test. Ennakollisista toimista säättäminen säilyisi edelleen jäsenvaltion harkinnanvaraisena säännöksenä. Suomessa säännöstä ei ole pantu täytäntöön.

Talletussuojarahaston varojen käyttöjärjestys

Talletussuojadirektiiviä koskevassa ehdotuksessa (artikla 10(11)) esitetään, että talletussuojarahastoon jo kerättyjen talletussuojamaksujen ja mahdollisesti toimialalta perittävien ylimääräisten maksujen sijaan rahastot voisivat käyttää rahaston toimien rahoittamiseksi muita saatavilla olevia rahoituskeinoja, kuten lainoja. Tämä antaisi talletussuojarahastoille joustavuutta rahaston varojen käytön suhteen eikä pakottaisi rahastoja esimerkiksi likvidoimaan sijoituksiaan mahdollisessa huonossa markkinatilanteessa. Julkisia varoja sisältävien rahoituskeinojen käyttämisen tulisi kuitenkin olla viimesijainen mahdollisuus. Lisäksi esitetään, että ennakollisten toimien rahoittamiseen voitaisiin käyttää vain jo kerättyjä talletussuojamaksuja.

Muita muutoksia

Ehdotuksessa talletussuoja ehdotetaan laajennettavan koskemaan myös julkisia viranomaisia kuten sairaaloita, kouluja ja kuntia. Suomessa sairaalat ja koulut eivät kuitenkaan ole itsenäisiä julkisia viranomaisia, joten talletussuojan laajeneminen ei ulottuisi Suomessa niihin. Muissa jäsenvaltioissa tilanne voi kuitenkin olla toisin. Julkista viranomaista ei ehdotuksessa määritellä, mikä jättää laajalti tulkinnan varaa. Talletussuojan muutos toteutetaan poistamalla artiklan 5(1) rajaus, jonka mukaan julkisyhteisöjen talletukset eivät kuulu korvattavien talletusten piiriin. Käytännössä laajennus merkitsee sitä, että myös talletussuojarahaston ja EU:n kriisinratkaisurahaston tavoitetaso kasvaisi korvattavien talletusten määrän kasvaessa.

Ehdotuksella esitetään myös muutoksia asiakasvaratileillä olevien talletusten talletussuojaan (artikla 8b). Asiakasvaratileillä olevat talletukset kuuluisivat talletussuojan piiriin, mikäli varat on sijoitettu sellaisen asiakkaan puolesta, joka on oikeutettu talletussuojakorvaukseen, varat ovat erotettavissa säilyttäjänä toimivan rahoituslaitoksen varoista ja asiakas on tunnistettu tai tunnistettavissa ennen viranomaisen tekemää päätöstä. Säännös koskisi vain rahoituslaitosten asiakasvaratileillä olevia talletuksia eikä muita asiakasvaratilejä, joita voi olla esim. asianajo- ja kiinteistövälitystoiminnassa.

Rahanpesuun ja terrorismin rahoittamiseen liittyvät talletukset ehdotetaan jätettävän talletussuojan ulkopuolelle (artikla 5). Myös talletussuojakorvauksen maksu ehdotetaan voitavan jädädyttää, jos voidaan epäillä talletusten liittyvän tällaiseen tarkoitukseen (artikla 8c). Lisäksi rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämiseksi ehdotetaan, että yli 10 000 euron talletussuojakorvaukset suoritetaan talletussuojarahastosta tilisiirroilla (artikla 8a).

Ehdotuksessa esitetään, että tallettajat, joille ei olisi maksettu talletussuojakorvauksia 8 artiklassa määritetyssä korvausajassa, voisivat vaatia korvausta talletussuojarahastolta viiden vuoden kuluessa (artikla 9(3)). Muutos loisi siis talletussuojakorvausten maksamiselle viiden vuoden vanhentumisajan.

Talletussuojarahastoille on säädetty vähimmäistaso (0,8 prosenttia suojatuista talletuksista), joka kerätään toimialalta perittävillä talletussuojamaksuilla. Ehdotuksessa täsmennetään, että tähän tavoitetasoon voitaisiin laskea mukaan vain kerätyt talletussuojamaksut eikä laskennassa huomioitaisi talletussuojarahaston lainoja (artikla 10).

Delegoitu toimivalta

Ehdotus sisältää Euroopan pankkiviranomaiselle (EBA) delegoituja toimivaltuuksia antaa uusia ohjeita ja teknisiä standardeja. Ehdotuksen mukaan EBA voisi antaa teknisen standardin talletussuojarahaston tavoitetasoon mukaan laskettavista varoista sekä menettelystä, miten tavoitetaso pitäisi uudelleen saavuttaa, jos talletussuojarahaston varoja on käytetty (artikla 10(12)). EBA:lle delegoitaisiin myös toimivalta antaa teknisiä standardeja least cost testin arvioitujen kustannusten sekä tallettajille maksettavan korvauksen laskennassa käytettävistä menettelyistä sekä rahan aika-arvon muutosten huomioimisesta näissä laskelmissa (artikla 11e(5)). Komissi-olle delegoitaisiin valta vahvistaa EBA:n antamat standardit.

EBA voisi myös antaa teknisiä standardeja talletusten korvaamisen yhteydessä noudatettavista menettelyistä (artikla 8b), tallettajille annettavan tiedotelomakkeen sisällöstä ja muodosta, viranomaisten tiedotuksen prosessista ja sisällöstä (artikla 16(9)) sekä viranomaisten väliseen tietojenvaihtoon liittyvistä menettelyistä, malliasiakirjoista ja näiden sisällöstä (artikla 16a(7)).

Lisäksi EBA:lle delegoitaisiin toimivaltaa antaa ohjeita talletusten vakuusjärjestelmissä suoritettavien stressitestien laajuudesta, sisällöstä ja niiden yhteydessä noudatettavista menettelyistä (artikla 4(13)), maksusitoumuksien hyväksyttävyydestä (artikla 10(3)), talletussuojarahastoon kerättyjen varojen sijoittamisen hajautuksesta ja vähäriskisiin varoihin sijoittamisesta (artikla 10(13)), ennakollisten toimien yhteydessä annettavan ilmoituksen yksityiskohdista (artikla 11c(4)) sekä kotijäsenvaltion ja vastaanottavan jäsenvaltion keskinäisistä rooleista talletussuojakorvausten maksamisessa (artikla 11e(9)).

Talletussuojadirektiivin täytäntöönpano

Komission ehdotuksessa esitetään, että talletussuojadirektiiviin esitetyt muutokset tulisi panna täytäntöön 24 kuukauden kuluessa direktiivin voimaan tulosta ja niitä pääosin sovellettaisiin samasta ajankohdasta lukien. Säännöksiä, jotka koskisivat talletussuojarahaston käyttämistä ennakollisiin toimiin, sovellettaisiin kuitenkin vasta 48 kuukauden kuluttua direktiivin voimaantulosta.

3.3 Daisy Chain -vähennysjärjestelmää koskeva muutosehdotus

Niin sanottu Daisy Chain -vähennysjärjestelmää koskeva komission ehdotus sisältää muutoksia sekä elvytys- ja kriisinratkaisudirektiiviin että EU:n kriisinratkaisuasetuseseen.

Voimassa olevan sääntelyn mukaan sellaisille pankeille, jotka kriisinratkaisusuunnitelman mukaan hoidettaisiin kriisinratkaisun sijaan maksukyvyttömyysmenettelyssä, on yleensä asetettu MREL-vaatimus, joka on vastannut tappionkattamisosuutta. Komission mukaan tämä vaatimus on käytännössä vastannut pankeilta vakavaraisuussääntelyn perusteella edellytettävää omien varojen vaatimusta, ja vastaavan MREL-vaatimuksen asettaminen on aiheuttanut kriisinratkaisuviranomaisissa turhaa hallinnollista työtä. Ehdotuksen mukaan pankeille, joiden kriisinratkaisustrategiana olisi maksukyvyttömyysmenettely, ei pääsääntöisesti asetettaisi enää MREL-vaatimusta. Tietyin edellytyksin kriisinratkaisuviranomainen voisi kuitenkin asettaa MREL-vaatimuksen, joka voisi vastata tappionkattamisvaatimusta osuutta tai sisältää myös uudelleenpääomittamisosuutta. Niille maksukyvyttömyysmenettelyyn meneville pankeille, joille MREL-vaatimus olisi asetettu, ehdotetaan kevennettyä raportointivaatimusta MRELiin liittyen.

Pankeilta, joiden kriisinratkaisustrategiana olisi maksukyvyttömyysmenettely, ei ehdotuksen mukaan vaadittaisi enää kriisinratkaisuviranomaisen ennakollista lupaa alentamiskelpoisten velkainstrumenttien takaisinostoon.

Lisäksi ehdotuksessa esitetään muutoksia niin sanottua Daisy Chain -vähennysjärjestelmää koskevaan sääntelyyn. Aiemmin 19.10.2022 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2022/2036 luotu vähennysjärjestelmä tulee voimaan 1.1.2024, mutta siinä on havaittu jo joitain muutostarpeita. Komission ehdotuksessa esitetään, että kriisinratkaisuviranomainen voisi asettaa kriisinratkaisun kohteena olevan yhteisön tytäryhtiöille niin kutsutun sisäisen MREL-vaatimuksen konsolidoidulla tasolla. Ehdotus sisältää myös eräitä muita täsmennyksiä aiempaan Daisy Chain -sääntelyyn. Komissio ja Irlanti, johon Daisy Chain -vähennysjärjestelmän sisäistä MREL-vaatimusta koskeva sääntely erityisesti kohdistuu, toivovat tämän säädösehdotuksen nopeampaa etenemistä muihin lainsäädäntöehdotuksiin verrattuna.

Komission ehdotuksessa esitetään, että elvytys- ja kriisinratkaisudirektiiviin tässä ehdotuksessa esitetyt muutokset tulisi panna täytäntöön kuuden kuukauden kuluessa direktiivin voimaan tulosta.

3.4 Komission tiedonanto

Komissio antoi lainsäädäntöehdotusten ohessa tiedonannon kokonaisuuteen liittyen, jossa komissio kuvailee ehdotuksen taustaa, tavoitteita ja keskeistä sisältöä. Tiedonannossa korostetaan lisäksi yhteisen talletussuojan (European Deposit Insurance Scheme, EDIS) tärkeyttä ehdotuksen kokonaisuudessa ja tallettajien suojaamisessa. Komission tiedonannon mukaan yhteisestä talletussuojasta tulisi pyrkiä uudelleen kiireellisesti poliittiseen sopuun. Komission lainsäädäntöehdotuspaketti ei sisällä kuitenkaan ehdotuksia yhteiseen talletussuojaan liittyen.

Tiedonannossa todetaan lisäksi, että komissio tulee tarkastelemaan pankkien valtiontukisääntelyä. Komission arviointi valtiontukisääntelystä valmistuisi vuoden 2024 ensimmäisellä neljänneksellä. Tiedonannossa komissio kehottaa lainsäätäjiä sopimaan lainsäädäntöehdotuksista vielä tällä institutionaalisella kaudella.

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Oikeusperusta

Lainsäädäntöehdotukset perustuvat samoihin Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) artikloihin kuin alkuperäiset hyväksytyt säädökset. Elvytys- ja kriisinratkaisudirektiiviä ja EU:n kriisinratkaisuasetausta koskevat muutosehdotukset perustuvat SEUT 114 artiklaan. Talletussuojadirektiiviä koskeva muutosehdotus perustuu SEUT 53 artiklan 1 kohtaan.

Ehdotukset käsitellään tavallisessa lainsäätämisyksikössä ja hyväksymisestä päätetään neuvostossa määränemmistöllä.

Elvytys- ja kriisinratkaisudirektiiviä sekä talletussuojadirektiiviä koskeva ehdotus sisältää esityksiä siirtää komissiolle säädösvaltaa Euroopan pankkiviranomaisen ehdottamien teknisten standardien antamiseksi edellä kuvatulla tavalla.

Valtioneuvosto pitää komission ehdotuksia oikeusperustan näkökulmasta perusteltuina. Sekä elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin että EU:n kriisinratkaisuasetauksen muutosehdotusten voidaan katsoa liittyvän sisämarkkinoiden toteuttamiseen ja niiden toiminnan vahvistamiseen.

Toissijaisuusperiaate

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 5 artiklan 3 kohdan toissijaisuusperiaatteen mukaan toimia on toteutettava EU:n tasolla vain, jos jäsenvaltiot eivät voi yksin saavuttaa suunniteltuja tavoitteita riittävällä tavalla, vaan ne voidaan ehdotetun toiminnan laajuuden ja vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin EU:n tasolla.

Komissio katsoo ehdotusten noudattavan toissijaisuusperiaatetta, koska pankkien kriisinratkaisu- ja talletussuojasääntely on pitkälti EU-lainsäädännöllä jo harmonisoitua oikeutta ja siihen kohdistuvat muutokset on perusteltua tehdä EU-tasolla. Kriisinratkaisusääntelyn tarkoituksena on nimenomaisesti ollut yhdenmukaistaa eri maissa aiemmin olleita vaihtelevia säännöksiä pankkien ongelmatilanteiden ratkaisemiseksi ja parantaa rahoitusvakautta myös EU-tasolla. Koska pankkitoiminta on luonteeltaan usein myös rajat ylittävää, ehdotuksilla tavoitellaan kriisinratkaisu- ja talletussuojasääntelyn kehittämistä EU:ssa ja jäsenvaltioilla on olemassa olevan EU-sääntelyn vuoksi vain rajatusti mahdollisuus säädellä kriisinratkaisu- ja talletussuoja-asiasta kansallisesti, on perusteltua, että toimenpiteet toteutetaan EU:n tasolla.

Valtioneuvosto pitää ehdotuksia toissijaisuusperiaatteen mukaisina.

Suhteellisuusperiaate

SEUT 5 artiklan 4 kohdan suhteellisuusperiaatteen mukaisesti unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Komissio on arvioinut ehdotustensa pääasiallisia muutoksia sen osalta, toteutuuko suhteellisuus niissä voimassaolevan sääntelyn mukaisesti Komission mukaan kriisinratkaisurahaston käytön nykyiset edellytykset eivät ole oikeasuhtaisia eivätkä huomioi pankkien erilaista kokoa, toimintamallia tai niiden kriisinratkaisusuunnitelmia. Komission näkemyksen mukaan ehdotetut muutokset parantaisivat oikeasuhtaisuutta myös niiden pankkien osalta, joiden ongelmatilanne hoidettaisiin jatkossa liiketoiminnan myynnin avulla tai joille asetettaisiin jatkossa eräissä tilanteissa alempi MREL-vaatimus. Asiaan liittyy myös komission ehdotuksista antama vaikutusarvio, jossa kuvataan muutamia erilaisia vaihtoehtoisia toimia.

Talletussuojadirektiivin osalta komissio toteaa, että ehdotuksilla pyritään yhdenmukaiseen tallettajien suojaan EU-tasolla, mutta talletussuojarahastojen toiminta ja järjestäytyminen jätetään edelleen kansallisella tasolla päätettäväksi. Ehdotus sisältää myös eräitä säännöksiä, jotka huomioivat erityisesti tiettyjä kansallisia erityispiirteitä talletussuojaan liittyen.

Komission ehdotukset sisältävät kriisinratkaisu- ja talletussuojasääntelyn kannalta merkittäviä muutoksia mm. tallettajien asemaan ja talletussuojarahastojen käyttöön liittyen. Se, missä määrin muutokset synnyttävät etuja nykytilaan verrattuna ja ketkä niistä eniten hyötyvät ja ovatko hyödyt oikeassa suhteessa mahdollisiin toimialalle syntyviin lisäkustannuksiin nähden, jää jos-sain määrin epäselväksi. Valtioneuvosto katsoo kuitenkin, etteivät komission muutossäädöksissä ehdottamat toimet ole ilmeisen suhteettomia tai ilmeisen soveltumattomia tavoiteltujen päämäärien saavuttamiseksi.

5 Ehdotuksen vaikutukset

Ehdotuksilla ei ole välittömiä vaikutuksia Suomen valtion tai EU:n budjetin kannalta. Toteutessaan ehdotukset vaikuttaisivat siten, että kansallisia talletussuojarahastoja voitaisiin käyttää aiempaa enemmän erilaisiin toimiin pankin ongelmatilanteiden yhteydessä ja siten ne voisivat vaikuttaa myös Rahoitusvakausviraston hallinnoiman talletussuojarahaston lainanoton tarpeisiin.

Komission vaikutusarviot

Komissio on vaikutusarviossaan (Impact Assessment Report, COM(2023) 226-228) tarkastellut kriisinratkaisu- ja talletussuojasääntelyn nykytilan puutteita ja niiden korjaamiseksi ehdotettujen säädösten vaikutuksia sääntelykokonaisuuden eri vaihtoehtojen kautta. Tämän lisäksi komission tutkimuslaitos Joint Research Centre (JRC) on arvioinut määrällisesti talletussuojadirektiiviin liittyviä tiettyjä kysymyksiä (Quantitative analysis on selected deposits insurance issues for purposes of impact assessment, JRC132364).

Vaikutuksia arvioidaan sääntelyn vaikuttavuuden, tehokkuuden ja poliittisen saavutettavuuden valossa sekä esitettyjen vaihtoehtojen sopivuutta muuhun EU:n sääntelyyn. Komissio pitää poliittisen saavutettavuuden arviointia tärkeänä osana sääntelyvaihtoehtojen arviointia ja viittaa tässä yhteydessä poliittisten neuvottelujen keskeytymiseen vuonna 2015 annetusta esityksestä yhteisestä talletussuojasta. Vaihtoehtoissa on myös samoja elementtejä esimerkiksi varhaisen puuttumisen, luottolaitoksen kaatumisen (FOLF) ja tiettyjen talletussuojadirektiivin säädösten osalta.

Perusvaihtoehdossa ei kehikkoon tehdä mitään muutoksia, jolloin komission näkemyksen mukaan ongelmat kriisinratkaisun oikeusvarmuudessa, tehottomuus kriisinratkaisu- ja talletussuojarahastojen varojen käytössä sekä puutteet tallettajien suojassa säilyisivät ennallaan. Komission arvioissa yksi keskeinen kriteeri on sääntelyn yhdenmukaisuus tai yhdenmukainen soveltaminen EU:n jäsenvaltioissa. Kansalliset toisistaan eroavat ratkaisut ja poikkeukset aiheuttavat epävarmuutta ja tehottomuutta. Perusvaihtoehdon lisäksi komissio esittelee kolme muuta sääntelykokonaisuutta, joista kunnianhimoisin on lähinnä teoreettinen, koska se sisältää myös yhteisen talletussuojan niin kutsutun hybridimallin.

Vaikutusarviossa esitetty parhaana pidetty ehdotus sääntelykokonaisuudeksi parantaisi komission näkemyksen mukaan tallettajien suojaa, edistäisi pankkien kriittisten toimintojen jatkuvuutta ja rahoitusvakautta, vähentäisi veronmaksajien rahojen käyttöä pankkien ongelmatilanteiden hoitamisessa ja varmistaisi markkinakuria. Sen keskeisiä osia ovat yleisen edun arvion laajentaminen, luottolaitoksen maksukyvyttömyystilanteessa velkojien maksunsaantijärjestyksen muuttaminen ja talletussuojarahastojen käytön vähimmän kustannuksen testin muuttaminen sekä rahastojen käytön lisääminen.

Yleisen edun arvion laajentaminen

Komission esittämien lukujen mukaan (lähteet: EBA ja SRB) EU:n jäsenvaltioissa 90 prosentilla suurista pankeista on positiivinen yleisen edun arvio, minkä perusteella ne asetettaisiin kriisinratkaisumenettelyyn maksukyvyttömyysmenettelyn sijaan niiden kaatuessa tai todennäköisesti kaatuessa. Vastaava osuus keskikokoisilla pankeilla on 70 prosenttia ja pienillä 29 prosenttia. Otoksessa 187 pankkia kuuluu tähän joukkoon (51 prosenttia otoksesta). Varainhankinnan rakenteen mukaan talletuksilla pääasiassa itsensä rahoittavista pankeista vain noin 40 prosentilla on kriisinratkaisu ensisijaisena menettelynä. On huomattava, että luvut ovat vuodelta 2019 ja otoksena on vain 368 pankkia.

Karkea johtopäätös on, että pienen tai keskisuuren ja pääasiassa talletuksilla rahoitetun luottolaitoksen toiminta EU:ssa päättyy nykysääntelyn vallitessa vakavissa ongelmissa todennäköisesti konkurssiin ennemmin kuin kriisinratkaisuun. Tähän komissio haluaa muutoksen muun muassa rahoitusvakaussyistä. Komissio ei esitä vaikutusarviossaan laskelmia yleisen edun arvion laajentamisen seurauksista. Se toteaa tehtävän mahdottomaksi, koska päätös kriisinratkaisun osalta perustuu harkintaan ja on viime kädessä kansallisen kriisinratkaisuviranomaisen toimivallassa. Ilmeistä kuitenkin on, että jos arvion soveltamisalaa laajennetaan ottamaan huomioon esimerkiksi tietyn luottolaitoksen alueellinen merkittävyys, niin positiivisen tuloksen saaneiden luottolaitosten ja näin kriisinratkaisumenettelyn piiriin tulevien joukko kasvaa.

Komission konsultaatioiden mukaan suurin osa EU:n jäsenvaltioista kannattaa yleisen edun arvion laajentamista edellyttäen, että samaan aikaan varmistetaan riittävä rahoitus kriisinratkaisu-toimille. Pienemmät luottolaitokset ovat huolestuneita mahdollisesta kustannusten noususta, joka seuraisi MREL-vaatimusten kasvusta ja maksuista kriisinratkaisurahastoon. Komissio toteaa ehdotuksessaan, että nettovaikutuksen arviointi on mahdotonta, koska kustannukset riippuvat luottolaitoskohtaisista MREL-tavoitetasoista ja MREL-kelpoisen velan määrästä pankin ta-seessa. Isot luottolaitokset puolestaan kannattavat kriisinratkaisun laajentamista ja MREL-puskurien kasvattamista, mutta suhtautuvat kriittisesti kriisinratkaisurahaston käyttöön pienten ja keskisuurten luottolaitosten kriisinratkaisussa.

Muutokset maksunsaantijärjestykseen

Kaikkien tallettajien yleistä etusijaa maksunsaantijärjestyksessä koskevat ehdotetut muutokset vaikuttaisivat tallettajien asemaan maksukyvyttömyysmenettelyissä. Ehdotuksen mukaan sekä

suojatut että suojaamattomat talletukset että talletussuojarahaston takautumissaatavat olisivat maksunsaantijärjestyksessä samalla etusijalla, joka olisi parempi kuin tavallisten vakuudettomien velkojen etusija. Tämä muuttaisi etenkin suurempien yritysten ja julkisyhteisöjen talletusten etusijaa maksunsaantijärjestyksessä, jotka ovat tähän saakka olleet samalla etusijalla tavallisten vakuudettomien velkojen kanssa ja jotka siis jatkossa kattaisivat vähemmän tappioita. Toisaalta talletussuojarahaston takautumissaatavan osalta muutos voisi tarkoittaa, että talletussuojarahasto saisi mahdolliselta konkurssipesältä vähemmän suorituksia takautumissaatavilleen. Talletussuojarahastoa voisi siis olla tarpeen kerryttää tavoitetasolleen enemmän pankkisektorilta kerättävillä talletussuojamaksuilla. Lisäksi muutoksella on edellä kuvattuja vaikutuksia least cost testiin, mikä mahdollistaisi talletussuojarahaston määrällisesti suuremman käytön aiempaan verrattuna.

Maksunsaantijärjestyksen muutos voi vaikuttaa vakuudettomien velkojen tuottovaatimuksiin, suhteellisiin hintoihin ja näiden velkainstrumenttien markkinoihin. Muutosten määrällinen arviointi ja sen arviointi, miten ne vaikuttaisivat luottolaitosten varainhankinnan kustannuksiin, on kuitenkin tässä vaiheessa mahdotonta.

Least cost test ja talletussuojavarojen käyttö

Komission ehdotuksen mukaan nykyinen maksunsaantijärjestys on aiheuttanut sen, että least cost testin perusteella talletussuojarahastoa ei voida käyttää muuhun kuin talletussuojakorvausten maksamiseen. Komissio tavoittelee talletussuojarahastolle aktiivista ja harmonisoitua roolia pienten ja keskisuurten luottolaitosten saamiseksi kriisinratkaisun piiriin ja siksi ehdottaa muutoksia myös vähimmän kustannuksen testiin.

Vähimmän kustannuksen testi määrittää sen enimmäismäärän, jonka verran talletussuojarahaston varoja voidaan käyttää talletussuojadirektiivissä mainittujen ennakollisten toimien, vaihtoehtoisten toimien tai kriisinratkaisutoimien rahoittamisessa. Laskennassa verrataan talletussuojakorvausten maksamisesta aiheutuvia kustannuksia edellä olevien toimien aiheuttamiin rahaston kustannuksiin.

Komission ehdotuksessa harmonisoidussa laskennassa huomioitaisiin suorien kustannusten lisäksi epäsuorat kustannukset, joita ovat mm. rahaston uudelleenkartuttamisesta aiheutuvat kulut. Lisäelementtien huomioiminen laskelmissa lisännee talletussuojakorvausten maksatuksen laskennallisia kustannuksia, jolloin talletussuojarahaston varoja voitaisiin käyttää nykyistä enemmän kriisinratkaisun, ennakollisten toimien tai korvausten maksatukselle vaihtoehtoisten toimien rahoittamiseen. EBA tulisi määrittelemään yksityiskohtaisemmin laskennan perusteet.

Lainsäädäntöehdotuksissa ehdotettu talletussuojarahaston määrällisesti suurempi käyttö sekä käyttötapojen lisääntyminen kriisinratkaisussa voivat aiheuttaa sen, että rahastoa olisi tarpeen kartuttaa useammin kuin aiemmin. Tämä tarkoittaisi lisämaksuja pankkisektorille, sikäli kuin talletussuojarahastoa käytettäisiin. Toisaalta myös EU:n yhteisen kriisinratkaisurahaston käyttö saattaa kasvaa, jos sen käytön edellytysten täyttymistä helpotetaan siten, että kansalliset talletussuojarahastot voisivat kattaa osan pankin tappionkattamisvaatimuksesta edellä esitetyin tavoin. Näin ollen myös yhteisen kriisinratkaisurahaston kartuttaminen voi olla tarpeen aiempaa useammin luottolaitoksilta kerättävillä vakauserämaksuilla. Toisaalta koska kriisinratkaisun piiriin siirtyisi laitoksia, joiden strategiana on aiemmin ollut maksukyvyttömyysmenettely ja kaatumistilanteessa talletussuojakorvausten maksaminen, talletussuojarahaston käyttö mahdollisten talletussuojakorvausten maksamiseen vähenisi.

Muuta talletussuojaan liittyvää

Suomalaisissa luottolaitoksissa oli Rahoitusvakuusviraston kokoamien vielä vahvistamattomien lukujen mukaan viime vuoden lopussa talletuksia yhteensä 351,5 mrd. euroa, josta korvattavia talletuksia oli 155,1 mrd. euroa (44,1 prosenttia). Kotitalouksien 171,3 mrd. euron talletuksista korvattavia talletuksia oli 136,2 mrd. euroa (79,5 prosenttia). Talletussuojarahastossa oli viime vuoden lopussa varoja 920 miljoonaa euroa ja tänä vuonna kerättävien maksujen jälkeen rahaston koko on noin 1 071 miljoonaa euroa.

Talletussuojaa ehdotetaan laajennettavan koskemaan nykyisten luonnollisten henkilöiden ja yritysten lisäksi myös julkisyhteisöjen talletuksia. Komissio mainitsee esimerkkeinä koulut ja sairaalat. Osa jäsenvaltioista on ottanut käyttöön poikkeuksen, jolla paikallishallinnon (budjetti enintään 500 000 euroa) talletukset kuuluvat suojan piiriin 100 000 euroon asti. Miten julkisyhteisöjen taloushallinto on järjestetty eri jäsenvaltioissa, vaihtelee ilmeisesti varsin paljon, minkä lisäksi julkisyhteisön määritelmässä on eroja jäsenvaltioiden välillä, jotka tulisi yhtenäistää. Suojan piiriin tulevien talletusten määrä riippuu tästä määrittelystä.

Suomalaisissa luottolaitoksissa oli julkisyhteisöjen talletuksia viime vuoden lopussa 35,5 mrd. euroa ja niiden osuus kaikista talletuksista oli noin 10 prosenttia. Täsmällistä lukua mahdollisesti suojattavista julkisyhteisöjen talletuksista ei ole saatavilla, mutta yhteisöjen lukumäärään ja 100 000 euron enimmäismäärään perustuen voidaan arvioida, että se olisi laskennallisesti noin 315 miljoonaa euroa.

Talletussuojan kattavuuden laajentaminen julkisyhteisöihin kasvattaisi talletussuojarahaston ja EU:n kriisinratkaisurahaston tavoitetasoa, jotka ovat 0,8 prosenttia kaikista talletussuojan suojaamista talletuksista. Suomen talletussuojarahaston tavoitetaso nousisi 1,2 miljardista eurosta arviolta vain 2-3 miljoonaa euroa. Komissio on todennut vaikeaksi arvioida, miten EU:n kriisinratkaisurahaston tavoitetaso 77 miljardista eurosta nousisi, mutta on katsonut vaikutuksen siihen olevan lähinnä marginaalinen. Nousevien euromääräisten tavoitetasojen täyttäminen edellyttäisi lisätalletussuoja- ja vakuusmaksuja pankkisektorilta, joskin esimerkiksi suomalaisten pankkien osalta edellä tehty arvio viittaa hyvin marginaalisiin muutoksiin.

Komission tutkimuslaitos JCR arvioi talletussuojan ylittävien tilapäisten suurten talletusten (Temporary High Balances, THB) harmonisoinnin vaikutuksia. Tällä hetkellä EU:n jäsenvaltioissa on hyvin erilaisia säännöksiä niiden käsittelystä. JCR:n analyysin lopputulos on, että harmonisointi 500 000 euron minimitasolle 6 kuukauden ajaksi, mikä olisi arvioinnin mukaan suositeltava yhdistelmä, lisäisi suojattavia talletuksia keskimäärin noin 2,2 prosenttia. Tämä lähes vastaa suojattavien talletusten kasvua vuonna 2022 (2,5 prosenttia). Selkeästi suurin osa tilapäisistä suurista talletussuojan ylittävistä talletuksista liittyy kiinteistökauppoihin. Suomessa asunonvaihtoon liittyvät talletukset ovat talletussuojan piirissä kuuden kuukauden ajan ilman euromääräistä ylärajaa, joten tältä osin suojattavien talletusten määrä ei kasva Suomessa.

6 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Muutokset, jotka tähtäävät kaikkien talletusten aiempaa kattavampaan suojaamiseen, vahvistaisivat tallettajien perustuslain 15 §:ssä säädettyä omaisuuden suojaa.

Talletussuojadirektiiviä koskevan ehdotuksen 9 artiklan 3 kohta sisältää säännöksen, jonka mukaan tallettajien tulisi vaatia talletussuojakorvausta talletussuojarahastolta viiden vuoden kuluessa rahaston maksuvelvollisuuden alkamisesta. Voimassa olevan sääntelyn mukaan talletussuojakorvaukselle ei ole ollut Suomessa vanhenemisaikaa. Myös viiden vuoden vanhentumisaika talletussuojakorvaukselle olisi merkityksellinen perustuslain 15 §:ssä säädetyn omaisuuden suojan kannalta.

Talletussuojakorvaus maksetaan tallettajalle automaattisesti ilman vaatimusta tai hakemusta, jos talletussuojarahastolla on tarvittavat tiedot korvauksen maksamiseksi. Jos kaikkia tietoja ei ole heti saatavilla, niitä tiedustellaan tallettajalta. Koska talletussuojakorvauksen maksamiselle ei ole voimassa olevan sääntelyn mukaan vanhenemisaikaa, Suomen talletussuojarahastoa hallinnoivan Rahoitusvakausviraston tulisi pitää valmius maksaa korvaus tallettajalle vielä vuosikymmenien päästäkin, mikä aiheuttaisi virastolle kustannuksia mm. järjestelmävaatimuksista johtuen. Rahoitusvakausviraston toiminnan kannalta olisi perusteltua, että korvauksen vaatimiselle olisi vanhenemisaika. Viiden vuoden vanhenemisaika olisi kohtuullinen tallettajan kannalta ja turvaisi tallettajalle mahdollisuuden saada talletussuojakorvaus.

7 Ahvenanmaan toimivalta

Asia kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 ja 29 §:n perusteella valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

8 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Lainsäädäntöehdotusten vastuuvaliokunta Euroopan parlamentissa on talous- ja raha-asioiden valiokunta (ECON). Valiokunta konsultoi myös oikeudellisten asioiden komiteaa. Raporttoijan tehtävät tullaan ilmeisesti jakamaan eri säädösten osalta eri ryhmille. EU:n kriisinratkaisuasetausta koskevan muutosehdotuksen raporttoijana toimii Pedro Marques (S&D). Elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin muutosehdotuksen raporttoija tulee todennäköisesti olemaan Euroopan kansanpuolueen ryhmästä (EPP) ja talletussuojadirektiivin muutosehdotuksen raporttoija Vihreästä ryhmästä. Jokainen raporttoija todennäköisesti toimisi varjoraporttoijana muiden säädös- muutosehdotusten yhteydessä.

Ehdotuksia on käsitelty 16.5.2023 talous- ja rahoitusasioiden neuvostossa sekä 24.5.2023 ja 7.7. neuvoston rahoituspalvelutyöryhmässä.

Saksa ja Itävalta ovat olleet kriittisiä ehdotuksesta etenkin yksityisten talletussuojarahastojen (IPS) sääntelyyn liittyen, joiden osalta ne katsovat, että niiden erityislaatuisuus tulisi huomioida ehdotuksissa paremmin. Saksa, Ranska ja Hollanti ovat ilmaisseet kritiikkiä myös maksunsaantijärjestykseen ehdotettua kaikkien tallettajien yleistä etuoikeutta vastaan. Espanja ja Portugali ovat ilmaisseet kannattavansa komission ehdotuksia. Italia on ilmaissut kannattavansa laajasti ehdotettuja muutoksia, mutta vastustaa kriisinratkaisumenettelyn laajentamista suurempaan joukkoon pankkeja. Myös Saksa on ollut kriittinen kriisinratkaisumenettelyn soveltamisalan laajentamisen suhteen.

Joitakin talletussuojadirektiiviä koskevaan ehdotukseen sisältyviä seikkoja sekä Daisy Chain - vähennysjärjestelmää koskevassa muutosehdotuksessa esitettyjä seikkoja on käsitelty ennen komission ehdotuksen antamista komission asiantuntijatyöryhmissä.

9 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Komission ehdotukset sekä niistä laadittu muistio on käsitelty EU-asioiden komitean jaoston 10 (rahoituspalvelut ja pääomaliikkeet) kirjallisessa menettelyssä 30.5-14.6.2023. Lisäksi valtiovarainministeriö on pyytänyt ehdotuksesta lausunnon keskeisiltä Suomessa toimivilta luottolaitoksilta.

Komission ehdotukset sekä niistä laadittu muistio on käsitelty EU-ministerivaliokunnassa 7.7.2023.

Eduskunta on käsitellyt pankkiunionin syventämistä ja kriisinratkaisu- ja talletussuojasääntelyn kehittämistä tunnuksella E34/2021 vp ja EJ 5/2022 vp. Talousvaliokunnan lausunto asiasta on tunnuksella TaVL 17/2021 vp, 18.5.2021.

Lisäksi eduskunta on käsitellyt aiemmin tiedonantoa pankkiunionin loppuunsaattamisesta tunnuksella E 95/2017 vp, pankkien häiriönsietokyvyn parantamista tunnuksella U 17/2017 vp sekä pankkiunionin riskienvähentymisarviota ja yhteisen kriisinratkaisurahaston varautumisjärjestelyä tunnuksella E 138/2020 vp.

10 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto kannattaa komission ehdotuksen tavoitetta kriisinratkaisumenettelyn soveltamisesta nykyistä laajempaan joukkoon pankkeja. Valtioneuvosto katsoo aiemman kannan E34/2021 vp mukaisesti, että kriisinratkaisuvälineitä tulee olla mahdollista soveltaa kaiken koisiin pankkeihin, jos niiden asettaminen tavanomaiseen maksukyvyyttömyysmenettelyyn ei ole mahdollista rahoitusvakauden, kriittisten toimintojen jatkuvuuden tai tallettajien aseman turvaamiseksi. Valtioneuvosto pitää kuitenkin tärkeänä, että kansallisten maksukyvyyttömyysmenettelyjen soveltaminen olisi jatkossakin tosiasiallisesti käytettävissä oleva mahdollisuus. Uskottava talletussuoja ja mahdollisuus asettaa pankki maksukyvyyttömyysmenettelyyn ovat tärkeä osa tehokasta pankkien kriisinhallintajärjestelmää.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että kriisinratkaisuviranomaisella säilyisi mahdollisuus ottaa käyttöön laajasti erilaisia kriisinratkaisuvälineitä ongelmassa olevan pankin tilanteen hoitamiseksi. Tämän mahdollistamiseksi pankeilla tulee olla riittävästi omia tappionsietopuskureita. Tappionsietopuskurit ovat tarpeellisia rahoitusvakausriskien hallitsemiseksi, ja ne voivat mahdollistaa kriisitilanteessa erilaisten vaihtoehtoisten kriisinratkaisuviranomaisen toimenpiteiden toteuttamisen. Tappionsietopuskurit tulee asettaa läpinäkyvin ja tasapuolisin perustein ottaen huomioon pankille kriisinratkaisusuunnitelmassa laadittu kriisinratkaisustrategia. Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti siihen, että talletussuojarahastojen varoja käytettäisiin sellaisten pankkien hyväksi, jotka eivät kykene heikon taloudellisen asemansa vuoksi tai muusta syystä täyttämään tappionsietopuskureitaan. Valtioneuvosto suhtautuu avoimesti mahdollisuuteen asettaa kriisinratkaisun kohteena olevan yhteisön tytäryhtiöille sisäinen tappionsietopuskurivaatimus konsolidoidulla tasolla.

Talletussuoja- ja kriisinratkaisurahaston käytön laajentamisessa on huomioitava myös pankkisektorille kohdistuva maksurasitus. Valtioneuvosto korostaa, että talletussuojan muutosten ei tule johtaa tilanteeseen, jossa käytännössä toimiakseen ja rahoituksen riittävyyden kannalta talletussuoja edellyttäisi yhteisvastuullista talletussuojajärjestelmää.

Valtioneuvosto suhtautuu kriittisesti kaikkien tallettajien asettamiseen samalle etusijalle pankkien velkojen maksunsaantijärjestyksessä ja näkee edelleen perusteltuna suojattujen talletusten erityisen suojaamisen. Valtioneuvosto suhtautuu avoimesti tallettajien maksunsaantijärjestyksen lisäharmonisointiin siltä osin, kuin sillä voitaisiin helpottaa velkojen alaskirjaus- ja muuntamisvälineen soveltamista vakuudettomiin velkoihin. Valtioneuvosto suhtautuu avoimesti myös mahdollisiin, tiettyjä erityisiä talletustyyppisiä kuten yritystalletuksia koskeviin täsmennyksiin muutoksiin, jos neuvottelujen aikana mahdollisesti täydentyvien vaikutusarvioiden perusteella tällaisille muutoksille voidaan nähdä painavia perusteita. Valtioneuvosto katsoo, että maksunsaantijärjestyksen eroista aiheutuvien ongelmatilanteiden ratkaisemisen kannalta keskeistä on, että pankeilla olisi riittävästi heikommassa etuoikeusasemassa olevia tappionsietopuskureita.

Valtioneuvosto kannattaa harmonisoidun laskentamenetelmän luomista sen arvioimiseksi, onko talletussuojarahaston taloudellisesti kannattavampaa maksaa tallettajille talletussuojakorvaukset vai käyttää rahastoa kriisinratkaisutoimenpiteiden tukemisessa tai vaihtoehtoisissa toiminna maksukyvyttömyysmenettelyssä. Valtioneuvosto katsoo, että laskentamenetelmän tulisi olla läpinäkyvä, tasapuolinen ja perustua realistisesti arvioituihin kustannuksiin. Valtioneuvosto suhtautuu avoimesti siihen, että talletussuojakorvauksen korvausvaatimuksen esittämiselle säädetäisiin vanhenemisaika. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan tähän astisissa vaikutusarvioissa ei ole esitetty painavia perusteita sille, että julkisyhteisöjen talletukset tulisi sisällyttää talletussuojan piiriin. Valtioneuvosto on valmis tarkastelemaan asiaa avoimesti, mikäli muutoksen vaikutuksista saadaan neuvottelujen aikana tarkempaa arviota.

Valtioneuvosto pitää aiemman kannan E34/2021 vp mukaisesti tärkeänä, että valvonta- ja kriisinratkaisuviranomaiset puuttuvat ajoissa taloudellisissa vaikeuksissa olevien pankkien tilanteeseen. Valtioneuvosto kannattaa valvojan ennakollisten toimien ja valvontatoimien päällekkäisyyksien poistamista, millä vahvistettaisiin valvojan kykyä käyttää tällaisia toimia. Valtioneuvosto tukee myös ehdotuksia, joilla parannettaisiin viranomaisten välistä yhteistyötä ja tiedonvaihtoa kriisitilanteiden hoitamisessa.

Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti siihen, että komissio arvioisi EU:n kriisinratkaisuneuvoston johtokunnan jäsenten toimikauden tuloksia ja yksin päättäisi jäsenen toimikauden uusimisen esittämisestä. Valtioneuvosto suhtautuu avoimesti siihen, että johtokunnan jäsenet voisivat olla tehtävässään toisen toimikauden, mutta pitää hyödyllisenä avointa hakuprosessia jatkokaudelle.

Valtioneuvosto katsoo, että kriisinratkaisu- ja talletussuojalainsäädännön muutosten lähtökohdaksi tulee olla vaikeuksiin ajautuneiden pankkien hallittu purkaminen tai uudelleenjärjestely joko kriisinratkaisumenettelyssä tai tavanomaisessa maksukyvyttömyysmenettelyssä ilman odotusta julkisesta pankkituesta. Valtioneuvosto korostaa yhteisten harmonisoitujen sääntöjen noudattamisen tärkeyttä, sisämarkkinoiden toimintaa ja kaikkien pankkien tasapuolista kohtelua. Mahdollisuudet kiertää harmonisoitua sääntelyä, tukea pankkeja sääntelyn ulkopuolisin keinoin ja siten vääristää kilpailua sisämarkkinoilla, tulisi pyrkiä poistamaan. Valtioneuvosto katsoo aiemman kannan E34/2021 vp mukaisesti, että kriisinratkaisu- ja talletussuojasääntelyn kehittämisen kannalta keskeistä on lisäksi julkisen pankkituen myöntämistä koskevien valtiontukisääntöjen uudistaminen.