

Santaharju Nina
Sillanmäki Matti

17.5.2024

Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien ja asetuksen muuttamiseksi pankkien kriisinratkaisu- ja talletussuojasääntelyn kehittämisestä

Eduskuntatunnus

U 21/2023 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio antoi 18.4.2023 lainsäädäntöpaketin 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 muutosehdotus*) (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 yh-

teisymmärryksen 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 tähtöönpanna 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 U21/2023 vp esitettyä valtioneuvoston kantaa. Jatkokirjelmässä selvitetään myös neuvotteluprosessin etenemistä sekä esitetään täydentäviä tietoja ehdotuksen mahdollisista vaikutuksista.

Suomen kanta

Valtioneuvosto täsmentää kirjelmässä U21/2023 vp esitettyä kantaa ehdotukseen seuraavasti:

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 sijoittajanvastuun 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 sijoittajavastuun toteutumisen ja uskottavan talletussuojan tulee säilyä kriisinratkaisusääntelyn perustana.

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota vakausmaksujen 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 mukaisesti Suomi arvioi talletussuoja-
varojen käyttöalaa koskevien lainsäädäntömuutosten tarkoituksenmukaisuutta yhteisen talletus-
suojajärjestelmän kannalta sen jälkeen, kun kriisinratkaisu- ja talletussuojalainsäädännön mah-
dolliset muutokset on käsitelty EU:ssa tavallisessa lainsäätämisyksityksessä.

Pääasiallinen sisältö

Daisy Chain -vähennysjärjestelmä

Komission esittämät ja jo hyväksytyt direktiivi- ja asetusmuutokset sisältävät eräitä täsmennyksiä aiempaan Daisy Chain -sääntelyyn. Sen keskeisimpänä muutoksena on komission ehdotuksen mukaisesti, että sellaisille pankeille, jotka kriisinratkaisusuunnitelman mukaan hoidettaisiin kriisinratkaisun sijaan maksukyvyttömyysmenettelyssä, ei pääsääntöisesti asetettaisi enää tappion-sietopuskurivaatimusta (MREL-vaatimusta). Voimassa olevan sääntelyn mukaan tällaisten pankkien MREL-vaatimus on vastannut käytännössä pankeilta vakavaraisuussääntelyn perusteella edellytettävää omien varojen vaatimusta. Tietyin edellytyksin kriisinratkaisuviranomainen voisi kuitenkin asettaa MREL-vaatimuksen, joka voisi koostua tappionkattamisvaatimuksen osuudesta sekä uudelleenpääomittamisosuudesta. Kriisinratkaisuviranomainen voisi lisäksi asettaa kriisinratkaisun kohteena olevan yhteisön tytäryhtiöille niin kutsutun sisäisen MREL-vaatimuksen konsolidoidulla tasolla.

Mahdollisen kompromissiehdotusluonnoksen sisältö

Kriisinratkaisun soveltamisalan / yleisen edun arvioinnin laajentaminen

Ainoa osa, jossa saavutettiin merkittävää edistymistä Espanjan puheenjohtajakaudella ja jota jatkettiin neuvoston puheenjohtaja Belgian johdolla, koski kriisinratkaisumenettelyn soveltamisalan laajentamista aiempaa suurempaan joukkoon pankkeja. Tavoitteena on ollut, että jatkossa aiempaa useamman pankin ongelmatilanne hoidettaisiin kriisinratkaisumenettelyssä kansallisten maksukyvyttömyysmenettelyjen sijaan. Tällä hetkellä pankkiunionin noin 2000:sta kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten toimivallassa olevasta LSI-pankista noin 70 on arvioitu hoidettavan kriisinratkaisumenettelyssä. EU:n kriisinratkaisuneuvoston toimivallassa olevista 92 pankista 83 on arvioitu kriisinratkaisustrategian pankiksi.

Kriisinratkaisumenettelyn soveltamisala ei vaikuttaisi olevan käytännössä merkittävästi laajenemassa nykyisestä. Siitä, kuinka monta pankkia, jotka tällä hetkellä hoidettaisiin maksukyvyttömyysmenettelyssä, siirtyisi kriisinratkaisumenettelyjen piiriin, ei ole saatavilla arviota, ja lopputulos riippuu EU:n ja kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten harkinnasta. Soveltamisalan rajatulle laajentamiselle näyttäisi olevan jäsenvaltioiden parissa laajahkoa tukea ja asian osalta ollaan erittäin todennäköisesti lähellä lopullista kompromissia.

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. Neuvoston puheenjohtajan esittämän kompromissiehdotuksen mukaan yleisen edun arviointi tehtäisiin kaksivaiheisesti, ja menetelmässä säilyisi edelleen nykytilaa vastaavasti oletuksena, että pankin kaatuminen lähtökohtaisesti hoidettaisiin kansallisessa maksukyvyttömyysmenettelyssä. Tämänhetkinen kompromissiehdotus olisi näin ollen tältä osin Suomen kannan mukainen ja mahdollistaisi kriisinratkaisumenettelyn soveltamisen kaiken kokoisiin pankkeihin, jos kriisinratkaisun tavoitteet olisivat uhattuna, ja toisaalta säilyttäisi maksukyvyttömyysmenettelyjen soveltamisen jatkossakin tosiasiallisesti käytettävissä olevana mahdollisuutena.

Neuvoston puheenjohtajan esittämässä kompromissiluonnoksessa EU:n kriisinratkaisuneuvoston toimivaltaan kuuluvien pankkien osalta yleisen edun vaatimuksen katsottaisiin oletusarvoisesti

täyttyvän pankin kriisinratkaisusuunnitelmaa laadittaessa. Lähtökohtaisesti tällaiset yleensä suuret pankit oletettaisiin siis hoidettavan kaatuessaan kriisinratkaisumenettelyssä. Sen sijaan sellaisille pankeille, joihin kriisinratkaisuviranomaiset soveltavat yksinkertaistettuja vaatimuksia, asetettaisiin kriisinratkaisusuunnittelussa oletus siitä, että ne hoidettaisiin kansallisissa maksukyvyttömyysmenettelyissä. Kyseiset oletukset olisivat kuitenkin vain lähtökohtaisia kriisinratkaisuviranomaisen harkintaa ohjaavia oletuksia ja kriisinratkaisuviranomainen voisi päätyä toiseenkin lopputulokseen.

Neuvoston puheenjohtajan esittämissä kompromissiluonnoksissa yleisen edun arvio on sisältänyt komission ehdotuksen mukaisesti ns. alueellisen kriteerin, mikä tarkoittaisi, että kaatuvalle pankilla ei enää tarvitsisi olla kriittisiä toimintoja koko jäsenmaan alueella, jotta olisi olemassa yleinen etu asettaa pankki kriisihallintoon, vaan riittäisi, että pankin kriittisten toimintojen keskeytyminen aiheuttaisi epäedullisia vaikutuksia reaaliatalouteen tai rahoitusvakauteen jossakin valtiossa *alueellisella* tasolla. Tällöinkin edellytettäisiin, että muut kriisinratkaisun edellytykset täyttyvät, eli laitos olisi kaatumassa tai todennäköisesti kaatumassa eikä yksityistä ratkaisua ongelmaan olisi mahdollista löytää. Neuvoston puheenjohtajan ehdotuksessa lisäksi tuotaneen esiin mahdollisuus, että kriittisten toimintojen keskeytymistä voitaisiin arvioida sen perusteella, aiheuttaisiko toimintojen keskeytyminen suoraan *tai epäsuoraan* epäedullisia vaikutuksia kriittisiin toimintoihin.

Alueellisen kriteerin lisääminen liittyy ensisijassa siihen, että EU:n kriisinratkaisuneuvosto on aiemmassa tulkintakäytännössään tulkinnut voimassaolevaa sääntelyä hyvin tiukasti. Jos pankilla ei ole ollut kriittisiä toimintoja koko jäsenvaltion alueella, EU:n kriisinratkaisuneuvosto ei ole katsonut yleisen edun vaatimuksen täyttyvän. Tällöin kriisinratkaisumenettelyn ulkopuolelle on saatanut jäädä suurehkojakin pankkeja, jotka ovat olleet jäsenvaltioissaan merkittäviä suuressa osassa jäsenvaltion aluetta, tai tietyllä merkittävällä jäsenvaltion alueella, mutta ei aivan kaikkialla jäsenvaltiossa. Tiukka tulkinta vaikuttaa myös kansallisiin kriisinratkaisuviranomaisiin pankkiunionissa yhdessä laadittujen politiikkalinjausten ja ohjeistusten kautta. Alueellisen kriteerin lisäämisellä ohjattaisiin ensisijassa EU:n kriisinratkaisuneuvoston tulkintaa, jotta se ei johtaisi epätarkoituksenmukaisiin lopputuloksiin.

Kriisinratkaisun soveltamisala ei edellä kuvatun mukaisesti vaikuttaisi olevan laajentumassa merkittävästi. Niillekin pankeille, jotka nyt ovat maksukyvyttömyysmenettelyjen piirissä ja jotka tulisivat uuden sääntelyn myötä kriisinratkaisumenettelyn soveltamisalan piiriin, kriisinratkaisuviranomaisen tulisi joka tapauksessa asettaa tappionsietopuskurivaatimus ja valvoa sen täyttymistä ja puuttua mahdollisiin puskurivaatimuksen alituksiin. On lisäksi huomioitava, että jäljempänä kuvatuin tavoin kompromissiehdotuksessa esitettäneen tällaisille uusille kriisinratkaisumenettelyn soveltamisalaan mukaan tuleville pankeille siirtymäaikaa sen osalta, koska niiden hyväksi voitaisiin käyttää talletussuojarahastoa EU:n kriisinratkaisurahaston varojen käytön avaamiseksi. Tämä olisi mahdollista vasta sen jälkeen, kun pankki olisi ensin täyttynyt tappionsietopuskurivaatimuksensa. Neuvottelutilanne asian osalta on sellainen, että alueellisen kriteerin lisäämiselle on laajasti tukea, ja Suomen lisäksi lähinnä yksi toinen jäsenvaltio on aiemmin suhtautunut alueelliseen kriteerin lisäämiseen kriittisesti.

Kriisinratkaisun yhtenä tavoitteena on voimassa olevan sääntelyn mukaan suojata julkisia varoja huolehtimalla siitä, että turvautuminen poikkeukselliseen julkiseen tukeen on mahdollisimman vähäistä. Tämän tavoitteen osalta neuvoston puheenjohtajan kompromissiesitys lisäisi komission ehdotuksen mukaisesti loppuun maininnan, joka loisi eroa siihen, onko poikkeuksellinen julkinen tuki peräisin jäsenvaltion budjetista vai muista lähteistä, kuten erityisesti talletussuojarahastoista. Jäsenvaltion budjetin varoista peräisin katsottu tuki katsottaisiin siis haitallisemmaksi. Ja kääntäen - talletussuojarahaston varoista peräisin oleva poikkeuksellinen julkinen tuki olisi sallitumpaa. Lisäksi kompromissiehdotuksessa poistettaisiin komission esittämä säännös siitä, että kriisinratkaisuviranomaisen tulisi huomioida yleisen edun arviointia tehdessään kaikki mahdollinen poikkeuksellinen julkinen tuki, jota pankille todennäköisesti saatettaisiin antaa kriisinratkaisussa tai maksukyvyttömyysmenettelyssä. Julkisten varojen käyttöä koskevia muita muutosehdotuksia kuvataan jäljempänä.

Velkojen maksunsaantijärjestyksen harmonisointi

Komission alkuperäisessä ehdotuksessa ehdotettiin, että kaikki tallettajat asetettaisiin samalle etusijalle velkojen maksunsaantijärjestyksessä. Tämä ei ole neuvotteluissa saanut laajaa kannatusta. Monille jäsenvaltioille on ollut keskeistä, että suojattujen talletusten ja talletussuojarahaston takautumissaatavan etuoikeus maksunsaantijärjestyksessä säilytettäisiin. Velkojen maksunsaantijärjestyksen osalta neuvoston puheenjohtajan kompromissiehdotuksessa esitettäneen, että kaikki talle-

tukset olisivat paremmalla etusijalla kuin vakuudettomat velat ja talletusten keskinäinen etusijajärjestys olisi nelitasoinen. Kompromissiehdotuksessa talletusten keskinäinen etusijajärjestys pysyisi varsin lähellä voimassaolevaa järjestystä. Parhaimmalla etusijalla säilyisivät suojatut talletukset ja talletussuojarahastojen takautumissaatava konkurssipesältä, kuten nykyisinkin. Myös luonnollisten henkilöiden ja pk-yritysten talletusten asema etusijajärjestyksessä esitetään säilytettävän ennallaan. Näin etusijajärjestys heijastaisi edelleen sitä, että tiettyjen talletusten katsotaan ansaitsevan enemmän suojaa.

Muut jäljelle jäävät talletukset jakautuisivat etusijajärjestykseen sen mukaan, ovatko ne luettavissa mukaan MREL-kelpoisiin talletuksiin. Tappionsietopuskurivaatimuksen täyttämiseen voidaan laskea mukaan (MREL eligible deposits) määräaikaistalletukset, joiden alkuperäinen maturiteetti on yli 12 kuukautta. Tällaisten talletusten voidaan katsoa sisältävän sijoituksen luonteisia piirteitä ja lähtökohtaisesti niiden tulisi tarvittaessa osallistua tappioiden kattamiseen velkojen alaskirjauksen yhteydessä. Tällaiset talletukset olisivat talletusten keskinäisessä etusijajärjestyksessä alimmalla tasolla, vakuudettomien velkojen yläpuolella. Kolmannella tasolla puolestaan olisivat muut jäljelle jäävät talletukset. Näihin lukeutuvat muiden kuin luonnollisten henkilöiden ja pk-yritysten yli 100.000 euron talletussuojakelpoiset talletukset sekä talletussuojan piiriin kuulumattomat talletukset, joiden alkuperäinen maturiteetti on enintään 12 kuukautta.

Suomi vaikutti aktiivisesti neuvotteluihin jäljempänä kuvatuin tavoin yhdessä samanmielisten maiden kanssa. Neuvostossa moni jäsenvaltio on kuitenkin edellyttänyt, että tallettajien yleisen etusijan luopumisen vuoksi ns. least cost testiin tulisi tehdä enemmän muutoksia.

Least cost test

Siihen, kuinka paljon talletussuojarahaston varoja voidaan käyttää muihin toimenpiteisiin kuin talletussuojakorvausten maksamiseen tallettajille, vaikuttaa velkojen maksunsaantijärjestyksen ohella myös ns. vähimmän kustannuksen testi (least cost test). 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 alkuperäisessä ehdotuksessa esitettiin, että laskennassa huomioitaisiin talletussuojakorvausten maksamiseen liittyen suorat kustannukset myös epäsuorat kustannukset, kuten rahaston uudelleenkartuttamisesta aiheutuvat kulut sekä talletussuojakorvausten maksamisesta aiheutuvat ylimääräiset rahoituskustannukset. Näin talletussuojakorvausten maksamisen kustannus saataisiin vertailulaskennassa näyttämään kalliimmalta talletussuojarahaston muunlaiseen käyttöön verrattuna, mikä mahdollistaisi talletussuojarahaston käytön suuremmissa määrin muuhun kuin talletussuojakorvausten maksamiseen. Nämä olisivat edelleen neuvoston puheenjohtajan kompromissiehdotuksessa mukana.

Koska velkojen maksunsaantijärjestys ehdotetaan säilytettävän etenkin sen ylimpien luokkien osalta ennallaan eikä sen avulla näin ollen pystyttäisi avaamaan talletussuojarahastojen varojen käyttöä, on tämän rahoituksen lisäämisen mahdollistamiseksi haettu ratkaisua least cost testiin tehtävillä muutoksilla. Neuvoston puheenjohtajan kompromissiehdotuksessa todennäköisesti esitetään, että least cost testiin sisällytettäisiin laskennallinen kerroin, jolla painotettaisiin talletussuojarahaston arvioitua takaisinsaantiosuutta konkurssipesästä, ja lisäksi epäsuorina kustannuksina tappiot, jotka talletussuojan tason ylittävälle luonnollisten henkilöiden ja pk-yritysten talletuksille olisi aiheutunut maksukyvyttömyysmenettelyssä. Näin talletussuojakorvausten maksamisen osuus saataisiin vertailulaskennassa näyttämään kalliimmalta ja se mahdollistaisi rahastojen varojen käytön aiempaa suuremmissa määrin kriisinratkaisutoimien tukemiseen. Sitä, kuinka paljon tämä avaisi rahoitusta ja mikä vaikutus sillä olisi, on vaikea arvioida eikä komissio tai neuvoston puheenjohtaja ole esittänyt tältä osin vaikutusarvioita.

Kompromissiehdotukseen todennäköisesti sisältyvän laskennallisen kertoimen ja mahdollisten epäsuorien kustannusten mukaan lukemisen johdosta laskelma ei perustuisi realistisesti arvioituihin kustannuksiin, vaan jossain määrin keinotekoiseen laskelmaan, joka sisältäisi osin myös muita kuin talletussuojarahastolle lankeavia kustannuksia.

Neuvoston puheenjohtaja on neuvottelujen aikana tuonut esiin uuden mahdollisen ehdotuksen, jolla muutettaisiin talletussuojarahastojen ja EU:n kriisinratkaisurahaston välistä vastuuta kriisinratkaisun kustannuksista. Neuvoston puheenjohtajan kompromissiesityksessä ehdotettaneen, että EU:n kriisinratkaisuneuvosto voisi poikkeuksellisessa tilanteessa hakea talletussuojarahastolta rahoitusta kriisinratkaisun rahoitukseen sen jälkeen, kun kriisinratkaisurahastoa olisi käytetty sen käytölle säädetyn enimmäismäärän verran, eli 5 prosenttia pankin omien varojen ja velkojen kokonaismäärästä. Talletussuojarahaston rahoitusosuus ei kuitenkaan voisi ylittää least cost testin mukaista määrää. Jos tämänkin jälkeen olisi tarve kriisinratkaisun lisärahoitukselle, EU:n kriisinratkaisuneuvosto voisi hakea rahoitusta vaihtoehtoisista lähteistä, kuten lainoina markkinoilta tai käyttäen rahoituksessa rahastossa vielä jäljellä olevia ennalta kerättyjä varoja.

Talletussuojarahastojen käytön laajentaminen – ns. “Bridge the Gap”

Jotta kriisinratkaisumenettelyn rahoituksessa voidaan käyttää EU:n yhteistä kriisinratkaisurahastoa (Single Resolution Fund, SRF) kaatuneen pankin tappioiden kattamiseen tai uudelleenpääomittamiseen, kaatuneen pankin omistajien ja velkojen tulee voimassa olevan sääntelyn mukaan kattaa tappioita tai uudelleenpääomittaa pankkia kahdeksalla prosentilla pankin taseen (omien varojen ja velkojen) kokonaismäärästä. Komission ehdotuksessa esitettiin, että tässä 8%:n osuudessa huomioidaisiin kansallisen talletussuojarahaston antama tuki kaatuneen pankin kaikkien talletusten siirtämiselle, eli tappionkattamisosuutta voitaisiin kattaa jatkossa kansallisen talletussuojarahaston varoilla.

Neuvoston työryhmässä vaikuttaa olevan laaja yhteisnäkemyks siitä, että kriisitilanteessa voi joissain tapauksissa syntyä vaje pankin tappionsietopuskurin ja EU:n kriisinratkaisurahaston käytön edellytyksenä olevan 8 %:n sijoittajien tappionkattamisosuuden täyttämisen välillä. Tappionsietopuskurivaatimuksen täyttämiseksi käytettyjen rahoitusinstrumenttien arvo on esimerkiksi voinut kriisitilanteessa alentua tai omia pääomia käytetty jo tilanteen hoitamiseen.

Osa jäsenvaltioista kannattaa edelleen komission alkuperäistä ehdotusta ja muutama jäsenvaltio vastustaa sitä. Suurin osa jäsenvaltioista vaikuttaa kuitenkin olevan valmiita hyväksymään talletussuojarahaston käytön jossain muodossa sijoittajanvastuun osuuden täydentämiseen.

Neuvoston puheenjohtaja on puheenjohtajakaudellaan ehdottanut talletussuojarahaston käytölle tässä tarkoituksessa lisärajoituksia komission alkuperäiseen ehdotukseen verrattuna. Esillä on ollut mahdollinen rajoitus pankin koolle, johon ”bridge the gap” -välinettä voitaisiin soveltaa. Se voisi olla esimerkiksi vain pankeille, joiden varat ovat alle 30 mrd euroa, joka vastaa kansallisessa toimivallassa olevien pankkien määritelmälle asetettua rajaa (less significant institution). Lisäksi on ehdotettu selvennettävän lainsäädännön tasolla, että välineen käytön tulisi johtaa pankin poistumiseen markkinoilta ja välineen käyttämiselle asetettaisiin siirtymäsäännökset. Välinettä voitaisiin esillä olleen ehdotuksen mukaan soveltaa vain pankkiin, joka olisi täyttänyt vähintään kerran täysin sille asetetun tappionsietopuskurivaatimuksen ja jonka osalta kriisinratkaisuviranomainen olisi määritellyt kahden vuoden ajan yleisen edun vaatimuksen täyttyvän. Tämä estäisi sen, että pankki, joka aiemmin olisi suunniteltu hoidettavan maksukyvyttömyysmenettelyssä, vaihdettaisiinkin kriisitilanteessa kriisinratkaisustrategian pankiksi ja näin voitaisiin soveltaa ”bridge the gap” -välinettä tilanteessa, jolloin pankissa ei oltaisi lainkaan varauduttu sijoittajanvastuun toteuttamiseen. Systemin kriisin tilanteessa poikkeuksellisesti välinettä voitaisiin soveltaa siirtymäaikana, vaikka pankki ei olisi täyttänyt vielä tappionsietopuskurivaatimustaan.

Neuvoston puheenjohtajan kompromissiehdotuksessa ehdotettaneen rajaa sille, kuinka paljon omistajien ja velkojen olisi tullut vähintään kattaa tappioita, jotta välinettä voitaisiin käyttää jäljelle jäävän 8 %:n vaatimuksen erotuksen täyttämiseksi. Esillä on ollut, että sijoittajien olisi tullut kattaa esimerkiksi vähintään 6,5% pankin omien varojen ja velkojen kokonaismäärästä. Tämä takaisi, että sijoittajanvastuu säilyisi edelleen pääsääntönä ja omistajat ja sijoittajat vastaisivat valtaosin tappioista. Se toisaalta asettaisi talletussuojarahaston käytölle myös määrällisen ylärajan, rajoittaen talletussuojarahaston kustannukset enintään jäljelle jäävän erotuksen suuruiseksi (8%-6,5%=1,5%).

Neuvoston puheenjohtajan kompromissiehdotuksessa esitettäneen, että kaikki kriisinratkaisuviranomaisen arvioimat rahoitusinstrumentit, jotka voitaisiin laskea mukaan tappionsietopuskurivaatimuksen täyttämiseen, olisi tullut alaskirjata ennen kuin välinettä voitaisiin soveltaa. Kriisinratkaisuviranomaisilla on voimassaolevan sääntelyn mukaan mahdollisuus jättää joitakin velkoja harkinnanvaraisesti alaskirjauksen ulkopuolelle. Harkinnanvaraisesti alaskirjauksen ulkopuolelle esitettäneen voitavan tässä tilanteessa jättää enintään 2,5% veloista.

Sitä, kuinka paljon talletussuojarahaston varoja voitaisiin käyttää 8%:n sijoittajanvastuun osuuden täyttämiseen määrällisesti, rajoittaisi komission alkuperäisen ehdotuksen mukaisesti siirrettävien talletusten ja varojen määrän erotus sekä neuvoston puheenjohtajan ehdotuksen mukaan todennäköisesti muokattu, edellä kuvattu least cost test. Lisäksi neuvotteluja käydään sen rajoittamisesta, että tässä tarkoituksessa voitaisiin käyttää ainoastaan 50/75% talletussuojarahaston tavoitetason varoista. Jälkimmäisen rajoituksen osalta on esitetty, että se tulisi voida ylittää esimerkiksi systeemin kriisin tilanteessa.

Neuvoston puheenjohtajan ehdotukset ovat sisältäneet komission alkuperäisen ehdotuksen mukaisesti, että kaatuneen pankin liiketoiminnan ostajalle voitaisiin antaa talletussuojarahaston varoista tukea, jotta kaatuneen pankin talletusten vastaanottaminen olisi sille pääomaneutraalia. Kokonaisuudessaan talletussuojarahaston varojen käytön määrää rajoittaisivat kuitenkin yllä esitetyt rajoitukset. Neuvoston puheenjohtajan ehdotuksessa esitettäneen myös, että talletussuojaviranomainen voisi talletussuojamaksujen riskikertoimissa ottaa huomioon sen mahdollisuuden, sovellettaisiinko pankkiin bridge the gap -välinettä. Pankki, johon todennäköisemmin käytettäisiin tätä välinettä, maksaisi siis mahdollisesti korkeampia talletussuojamaksuja.

Neuvoston puheenjohtajan ehdotuksessa esitettäneen, että EU:n kriisinratkaisurahaston varoja voitaisiin käyttää bridge the gap-välineen yhteydessä kolmen vuoden ajanjaksona yhteensä enintään 20 % kriisinratkaisurahaston tavoitetasosta. Jos tämä raja ylittyisi, komission tulisi laatia raportti, jossa se arvioisi välineen riskiä kriisinratkaisurahaston ydintehtävälle. Samassa yhteydessä komission tulisi tarvittaessa laatia lainsäädäntömuutosehdotus, jolla rahaston käyttö voitaisiin mahdollistaa 20% ylittäviltä osin.

Huomioiden, että esimerkiksi kriisitilanteessa, vaikka velkoja olisi alaskirjattu niin pitkälle kuin maksunsaantijärjestyksen mukaan mahdollista, kahdeksan prosentin sijoittajanvastuun osuus ei välttämättä täyty, voisi kuitenkin olla hyödyllistä, että tiukoin rajatuin edellytyksin talletussuojarahastoa voitaisiin käyttää sijoittajanvastuusuuden täydentämiseen. Jos jäljempänä esitetyin tavoin siirtostrategian pankkien tappionsietopuskurivaatimusta alennetaan, tulisi talletussuojarahaston käyttäminen mahdolliseksi myös sinänsä täytetyn, mutta alemman tappionsietopuskurivaatimuksen ja sijoittajanvastuusuuden välisen erotuksen täyttämiseksi. Kyse olisi kuitenkin molemmissa tilanteissa pankista, jonka kaatumisen on arvioitu aiheuttavan rahoitusvakausriskejä, mikäli se hoidettaisiin kriisinratkaisun sijaan kansallisessa maksukyvyttömyysmenettelyssä. Tällöin pyrkimyksenä tulisi olla, että kriisinratkaisumenettely voidaan toteuttaa.

Alempi tappionsietopuskurivaatimus siirtostrategian pankeille

Neuvoston puheenjohtajan esittämä kompromissiehdotus säilyttää komission ehdotuksen lähtökohdan, jonka mukaan sellaisille pankeille voitaisiin asettaa alempi tappionsietopuskurivaatimus, joiden kaatuminen pankille etukäteen laaditun kriisinratkaisusuunnitelman mukaan hoidettaisiin kriisinratkaisussa liiketoiminnan myynnin tai siltapankin avulla. Näissä tapauksissa uudelleenpääomittamisvaatimus voitaisiin asettaa alemmalle tasolle kuin mitä tulisi kyseeseen, jos laitos kriisinratkaisutoimien jälkeen jatkaisi itsenäisenä laitoksena. Kompromissiehdotuksessa on esitetty, että tappionsietopuskurivaatimuksen alentaminen pitäisi olla mahdollista myös silloin kun pankkiin sovellettaisiin kriisinratkaisussa samanaikaisesti sekä liiketoiminnan siirtovälinettä että muuta kriisinratkaisuvälinettä. Näin uudelleenpääomittamisvaatimuksen alentamismahdollisuuden soveltamisala laajenisi suhteessa komission ehdotukseen. Kriisinratkaisuviranomaisella olisi kuitenkin harkintavaltaa, asettaisiko se pankille alemman tappionkattamisvaatimuksen, kun komission ehdotuksen mukaan alentaminen olisi aina edellytysten täytyttyä tehdä.

Toisaalta neuvoston puheenjohtaja on kuitenkin kompromissiehdotuksessaan pyrkinyt tuomaan komission ehdotukseen verrattuna lisää ehtoja ja rajoituksia tappionsietopuskurivaatimuksen kohtuullistamiselle, jotta kriisinratkaisusuunnitelman uskottavuus ja toteuttamiskelpoisuus voitaisiin turvata. Keskeisenä suojatoimenä olisi uudelleenpääomittamisvaatimuksen alentamiselle asetettava lakisääteinen yläraja, joka vaihtelisi kriisinratkaisuvälineestä riippuen esityksen mukaan 10-25% pankin kokonaisriskin määrästä. Esillä olleet rajat vastaavat pankkiunionissa EU:n kriisinratkaisuneuvoston MREL-politiikkaan jo nykyisin sisältyneitä rajoja. Maa- ja maailmanlaajuisen rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävälle pankeille ja erälle muille suurimmille pankeille raja olisi tätäkin alempi, enintään 5 % kokonaisriskin määrästä. Tappionsietopuskurivaatimukselle esitetään myös lakisääteistä vähimmäistasoa suhteessa pankin omien varojen ja velkojen kokonaismäärään [6,5%].

Alempi uudelleenpääomittamisvaatimus voitaisiin esillä olleen ehdotuksen mukaan asettaa vain silloin, kun kriisinratkaisusuunnitelman mukaan ostajalle tai siltapankille siirretään kriisinratkaisun kohteena olevan laitoksen varoja, oikeuksia tai velkoja. Tätä mahdollisuutta ei siis olisi, jos siirto kriisinratkaisusuunnitelman koskee laitoksen osakkeita. Lisäksi neuvoston puheenjohtajan kompromissiehdotuksessa ehdotettaneen vaatimuksen noudattamista koskevaa siirtymäaikaa laitoksen siirtyessä likvidaatiostrategiasta kriisinratkaisustrategiaan.

Mahdollinen ristiriita EU:n kriisinratkaisurahastoa koskevan sopimuksen kanssa

EU:n yhteinen kriisinratkaisurahasto on perustettu EU:n kriisinratkaisuasetuksessa (EU No 806/2014), jossa säädetään myös rahaston käytön edellytyksistä ja sitä koskevasta päätöksenteosta. Yhteinen kriisinratkaisurahasto kartutetaan jäsenvaltioiden keräämillä vakausmaksuilla. Vakausmaksujen siirto euroalueeseen kuuluvilta jäsenvaltioilta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon perustuu jäsenvaltioiden laatimaan sopimukseen vakausmaksujen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä, joka on tullut voimaan 1.1.2016 (SopS 88/2015, jäljempänä *SRF-sopimus*).

Sopimuksen 9 artiklassa säädetään tietyistä kriisinratkaisun lainsäädäntökehyksen pysyvistä elementeistä. Jotta yhteistä kriisinratkaisurahastoa voidaan käyttää ja vakausmaksut siirtää rahastoon, on rahaston käyttöä koskevien sääntöjen vastattava artiklassa lueteltuja kriisinratkaisuasetuksen säännöksiä tai johdettava vähintään samaan tulokseen kuin säännökset eikä lueteltuja säännöksiä saisi muuttaa. Näitä EU:n kriisinratkaisuasetuksen mukaisia pysyviä säännöksiä ovat mm. kriisinratkaisupäätöstä koskevat menettelysäännökset, EU:n kriisinratkaisuneuvoston päätöksentekoa koskevat säännökset, säännökset, joiden mukaan tappioista vastaavat ensin osakkeenomistajat ja sitten velkojat maksunsaantijärjestyksen mukaisesti, sekä säännökset kriisinratkaisuvälineistä. Kriisinratkaisuvälineiden osalta sopimuksessa mainitaan erityisesti EU:n kriisinratkaisuasetuksen 27 artiklassa ja kriisinratkaisudirektiivin 43 ja 44 artiklassa säädettyjen velkakirjojen arvon alaskirjauksen soveltamista koskevista säännöksistä sekä näissä artikloissa säädettyistä 8% omistajien ja sijoittajien tappionkattamisosuuden rajoista. Lisäksi sopimuksen yhteydessä talletetussa aiejulistuksessa todetaan, että ”---sopimuspuolet ja Euroopan unionin neuvoston jäsenenä olevat hallitustenvälisen konferenssin tarkkailijat toteavat tavoitteenaan ja aikeenaan olevan, elleivät ne kaikki toisin sovi, että *velkakirjojen alaskirjausta koskevaan välineeseen liittyviä periaatteita ja sääntöjä ei kumota tai muuteta tavalla*, joka ei vastaa SRM-asetuksen, sellaisena kuin se on sen hyväksymispäivänä, säännöksistä johtuvaa tulosta tai johda vähintään samaan tai yhtä velvoittavaan tulokseen kuin se”. Näillä kirjauksilla on siis haluttu varmistaa, että etenkin velkojen alaskirjausta koskevaa kriisinratkaisuvälinettä ja sijoittajanvastuun rajoja koskevat säännökset eivät muuttuisi.

Komission esittämästä ”bridge the gap” -välineestä säädettäisiin paitsi kriisinratkaisudirektiivin 109 artiklassa, myös SRF-sopimuksen nimenomaisesti mainitsemassa direktiivin 44 artiklassa ja EU:n kriisinratkaisuasetuksen 27 artiklassa. Käsiteltävänä olevan ehdotuksen mukaan talletussuojarahaston mahdollisesti kaikkien talletusten siirtoa koskeva tuki laskettaisiin mukaan 44/27 artiklassa säädettyyn 8 %:n sijoittajanvastuun osuuden täyttämiseen silloin kun arvioidaan, täyttyvätkö artiklassa säädetty edellytykset yhteisen kriisinratkaisurahaston käyttämiseksi. Neuvottelujen aikana on esitetty huolia, ovatko komission ehdottamat muutokset erityisesti ”bridge the gap” -välinettä koskien ristiriidassa SRF-sopimuksen ja siinä sovittujen kriisinratkaisusääntelyn pysyvien elementtien kanssa.

SRF-sopimuksen mukaan, jos kriisinratkaisusääntelyn pysyvyyttä koskevat ”säännöt kumotaan tai *niitä muutetaan* muuten *vastoin jonkin sopimuspuolen tahtoa*, mukaan lukien velkojen arvon alaskirjausta koskevien sääntöjen hyväksyminen, tavalla, joka ei vastaa tai ei johda vähintään samaan tai yhtä velvoittavaan tulokseen kuin SRM- asetuksesta ---johtuva tulos, ja tämä sopimuspuoli käyttää kansainvälisen julkisoikeuden mukaisia olosuhteiden perustavanlaatuisen muutokseen liittyviä oikeuksiaan, mikä tahansa muu sopimuspuoli voi tämän sopimuksen 14 artiklan perusteella pyytää unionin tuomioistuinta vahvistamaan olosuhteiden perustavanlaatuisten muutosten olemassaolo ja mitä seurauksia tästä on kansainvälisen julkisoikeuden mukaisesti.”

Käytännössä jos siis jokin sopimukseen liittynyt jäsenvaltio katsoisi, että kriisinratkaisuasetuksen pysyviä elementtejä koskevia säännöksiä olisi muutettu perustavanlaatuisesti, se voisi jättää sopimuksen mukaisesti siirtämättä vakausmaksuja EU:n kriisinratkaisurahastoon. Ja tämän johdosta jokin toinen sopimuksen osapuoli voisi viedä asian EU-tuomioistuimeen ja pyytää sitä vahvistamaan, ovatko olosuhteet muuttuneet perustavanlaatuisesti. On kuitenkin huomioitava, että EU:n

kriisinratkaisurahasto on saavuttanut tavoitetasonsa eikä vakausmaksuja tällä hetkellä kerätä. Sopimuksen osapuoli voi saattaa asian unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi myös silloin, jos se on eri mieltä toisen sopimuspuolen kanssa sopimuksen määräysten tulkinnasta tai jos se katsoo, että toinen sopimuspuoli ei ole noudattanut tämän sopimuksen mukaisia velvoitteitaan.

SRF-sopimuksessa pyritään suojaamaan erityisesti velkojen alaskirjausvälineen pysyvyyttä. Komission esittämä ”bridge the gap” -väline ei kuitenkaan olisi velkojen alaskirjausvälineeseen suoraan liittyvä muutos, vaan pikemminkin muutos liiketoiminnan myyntivälineeseen. Väline olisi käytettävissä ainoastaan liiketoiminnan myynnin tai siltapankin yhteydessä tai käytettäessä näitä välineitä muun kriisinratkaisuvälineen yhteydessä. Toisaalta SRF-sopimuksessa todetaan erikseen myös EU:n kriisinratkaisurahaston käytön edellytyksenä olevat omistajien ja sijoittajien 8%:n tappionkattamisosuuden rajat. Komissio on korostanut, että sen ehdotus ei muuta itse tappionkattamisosuuden prosenttilukua. Mutta se muuttaisi omistajien ja sijoittajien tappionkattamisosuuden sisältöä ja pienentäisi niiden vastuuta käytännössä, kun osuuden laskemisessa voitaisiin huomioida myös talletussuojarahaston korvaus liiketoiminnan myynnin tukemisessa.

Talletussuojarahaston on mahdollista rahoittaa kriisinratkaisua voimassa olevan sääntelyn mukaan, mutta rahaston korvauksen määrää rajoittaa tällöin talletussuojan kattamien talletusten määrä. Liiketoiminnan myynnin yhteydessä talletussuojarahaston rahoitus on rajattu voimassa olevassa sääntelyssä talletussuojan piiriin kuuluvien talletusten toiseen pankkiin siirron tukemiseen. Lisäksi voimassaolevan sääntelyn mukaan talletussuojarahasto vastaisi velkojen alaskirjauksen yhteydessä siitä määrästä, millä talletussuojan kattamia talletuksia olisi alaskirjattu, jos niitä ei lainsäädännössä jätettäisi alaskirjauksen ulkopuolelle. Talletussuojarahaston käyttäminen kriisinratkaisussa ei siis ole poissuljettua tälläkään hetkellä ja voi tulla sovellettavaksi velkojen alaskirjauksen yhteydessä.

Se, muuttaako komission ehdottama ”bridge the gap” – väline SRF-sopimuksessa tarkoitetun lainsäädäntökehyksen pysyviä elementtejä perustavanlaatuisesti, on tulkinvaraista. Komission muutokset kohdistuvat kiistatta osaan SRF-sopimuksessa mainituista artikloista, mutta toisaalta muutos ei kohdistu itse 8%:n lukuun tai alaskirjausvälineeseen. Muutokset kohdistuvat siihen, mitä voidaan laskea mukaan EU:n kriisinratkaisurahaston käytön edellytyksenä olevaan tappionkattamisosuuteen. Mitä tiukemmat edellytykset bridge the gap -välineen käytölle olisivat ja mitä enemmän rajoitettaisiin sitä määrää, mitä talletussuojarahaston varoja voitaisiin tässä tarkoituksessa käyttää ja siten mitä enemmän pankin omistajat ja sijoittajat edelleen vastaisivat tappioista, sitä vähemmän mahdollista ristiriitaa SRF-sopimuksen kanssa todennäköisesti olisi.

Poikkeuksellinen julkinen tuki

Komission ehdotuksessa ehdotettiin täsmennettyjä kriteerejä sille, milloin pankeille voitaisiin myöntää poikkeuksellista julkista tukea kriisinratkaisumenettelyn ulkopuolella ja minkälaista tuki voisi tällöin olla. Neuvoston puheenjohtajan kompromissiehdotuksessa jäsenvaltioiden harkintavaltaan jätettäneen, mitä poikkeuksellisen julkisen tuen muotoja jäsenvaltio sisällyttäisi lainsäädäntöönsä vai sisällyttäisikö mitään. Jotta julkista tukea voitaisiin myöntää, pankin tulisi olla vakavarainen, mutta ehdotuksessa poistettaisiin mahdollisesti vaatimus arvioida myös sen todennäköisyyttä, tuleeko pankki rikkomaan vakavaraisuusvaatimuksia seuraavan 12 kuukauden aikana. Lisäksi pääomatuen osalta poistettaisiin komission ehdotuksessa ollut ydinpääomainstrumenttien enimmäismäärälle asetettu rajoitus. Pankkivalvojan tai Euroopan pankkiviranomaisen tulisi ehdotuksen mukaan suorittaa tukea tarvitsevan pankin omaisuuden laadun arviointi tai tarkastus paikan päällä sen tappioiden arvioimiseksi ja vasta toissijaisesti, jos nämä eivät olisi toteutettavissa, arvio voisi perustua pankin taseeseen.

Komission alkuperäinen ehdotus ja neuvoston puheenjohtajan kompromissiehdotus sisältävät ehdotuksen, jonka mukaan julkista tukea voitaisiin myöntää jäsenvaltiossa olevan vakavan häiriön korjaamiseksi tai rahoitusvakauden turvaamiseksi. Tällä hetkellä molempien näiden vaatimusten tulee täytyä. Komission selvityksen mukaan tämä muutos vaihtoehtoisiksi edellytyksiksi mahdollistaisi, että valtiontuki voisi perustua myös Euroopan Unionin toiminnasta annetun sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohtaan, joka koskee, ”tukea tietyn taloudellisen toiminnan tai talousalueen kehityksen edistämiseen, jos tuki ei muuta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla.” Nykyisen pankkien valtiontukea koskevan tiedonannon perustana on ollut säännöksen b alakohta, joka koskee tukea jäsenvaltiossa olevan vakavan häiriötilanteen poistamiseksi ja jonka tämän vuoksi tulisi luonteeltaan olla poikkeuksellinen ja tilapäinen. Esitetty muutos mahdollistaisi näin ollen komission pankkien valtiontukea koskevan tiedonannon perustamisen yleisimmin käytettyyn valtiontuen perusteeseen ja sen antamisen pysyvästi.

Neuvottelutilanne

Neuvottelut neuvoston työryhmässä etenivät vain vähäisissä määrin Espanjan puheenjohtajuuskaudella viime syksynä. Espanja esitti kautensa lopussa kompromissipakettia ehdotuksen kaikista keskeisistä elementeistä, mutta se ei saanut lähes lainkaan tukea.

Belgian puheenjohtajuuskaudella neuvottelut ovat edenneet ripeästi ja neuvoston puheenjohtaja pyrkii saavuttamaan neuvoston yleisnäkemyksen kesäkuun loppuun mennessä.

Keskeisimmät asiat ja joista jäsenvaltioiden näkemykset eniten ovat olleet jakaantuneet, ovat velkojen maksunsaantijärjestykseen esitettävät muutokset sekä yhteiseen kriisinratkaisurahastoon pääsyn helpottaminen, mikä tapahtuisi korvaamalla osin sijoittajanvastuuta mahdollistamalla kansallisten talletussuojarahastojen varoja käyttäminen kaatuvan pankin 8% tappionkattamisvaatimuksen täyttämiseen. Yleisesti vaikuttaa olevan tukea siihen suuntaan, että talletussuojarahastojen varoja tulisi voida käyttää aiempaa enemmän mm. kriisinratkaisutoimien tukemiseen.

Suomi on toiminut aktiivisesti samanmielisten maiden kanssa, jotka ovat kokoontuneet Suomen johdolla ennen jokaista neuvoston työryhmäkokousta. Näissä tapaamisissa sekä muussa yhteydenpidossa samanmielisten maiden välillä on koordinoitu kirjallisia kommentteja sekä yhteisiä kannanottoja kokouksiin. Lainsäädäntöehdotuksen tärkeimmissä asioissa, kuten maksunsaantijärjestyksen harmonisoinnissa, onkin kyetty yhdessä suuntaamaan asiaa lähemmäs Suomenkin kantaa.

Samaan aikaan on joukko maita, jotka ovat tukeneet vahvasti komission alkuperäistä ehdotusta tai hyvin lähellä sitä olevaa vaihtoehtoa. Kaksi jäsenvaltiota on ollut kriittisiä etenkin yksityisten talletussuojarahastojen (IPS) sääntelyyn liittyen, joiden osalta ne katsovat, että niiden erityislaatuisuus tulisi huomioida ehdotuksissa paremmin, mieluiten poissulkemalla ne muita talletussuojarahastoja koskevan sääntelyn ulkopuolelle.

Yhteenvedo

Belgian puheenjohtajakaudella säädösehdotuskokonaisuus on liikkunut alkuperäisestä komission ehdotuksesta parempaan suuntaan. Kriisinratkaisun soveltamisalan laajentamista koskevan ehdotuksen osalta säännöksen kieliasu on selkeytynyt huomattavasti alkuperäiseen verrattuna, kansallinen maksukyvyyttömyysmenettely säilyisi oletusarvoisena menettelynä pankin kaatumisen hoitamiseen eikä kriisinratkaisumenettelyn soveltamisala vaikuttaisi laajenevan merkittävästi nykyisestä. Velkojen maksunsaantijärjestys vaikuttaa myös liikkuvan lähemmäs Suomen kantaa ja huomioivan paremmin suojattujen talletusten ja talletussuojarahaston takautumissaatavan erityisen parhaan etusijan sekä yksityisten henkilöiden ja pienyritysten talletusten etusijan. Talletussuojarahaston varojen käyttöä helpotettaisiin kuitenkin least cost testiin esitetyillä muutoksilla.

Lisäksi tukea vaikuttaisi olevan talletussuojarahaston varojen käytölle sijoittajien tappionkattamisosuuden täyttämässä, mutta käytölle oltaisiin asettamassa tiukempia rajoituksia komission ehdotukseen verrattuna. Edellisessä on huomioitava, että muu sääntelykokonaisuus vaikuttaa merkittävästi siihen, kuinka todennäköistä on, että talletussuojarahastoa tässä tarkoituksessa käytettäisiin. Mitä vähemmän kriisinratkaisumenettelyn soveltamisalaa laajennettaisiin, sitä vähemmän uusia, todennäköisesti pienempiä pankkeja tulisi kriisinratkaisumenettelyn piiriin. Lisäksi asiaan vaikuttaisi, kuinka monelle näistä pankeista asetettaisiin kriisinratkaisustrategiaksi liiketoiminnan myynti kriisitilanteessa ja missä määrin sen perusteella niiden tappionsietopuskurivaatimusta voitaisiin alentaa. Mitä tiukemmat edellytykset tappionsietopuskurivaatimuksen alentamiselle olisi, sitä epätodennäköisempää tai pienempi olisi vaje, jonka täyttämiseksi talletussuojarahastoa tarvitsisi käyttää.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Ehdotusta käsiteltiin Euroopan parlamentin talous- ja raha-asioiden valiokunnassa (ECON), joka sai mietintönsä valmiiksi ehdotuksen kaikista kolmesta jäljellä olevasta lainsäädäntöehdotuksesta 25.3.2024. Parlamentin yleisistunto äänesti valiokunnan mietinnön hyväksymisestä 24.4.2024. Vaikka parlamentti sai kantansa valmiiksi, ja neuvoston yleisnäkemyks saataisiin vielä nykyisen neuvoston puheenjohtajan kaudella, mahdolliset trilogit käynnistyvät joka tapauksessa aikaisintaan alkusyksystä.

Parlamentin mietintö kriisinratkaisu- ja talletussuojasäätelyehdotuksista vastaa hyvin pitkälle komission alkuperäisiä ehdotuksia. Mietinnössä kuitenkin huomioidaan yksityisten henkilöiden ja pk-yritysten talletusten erityinen suojan tarve ja mm. ehdotetaan, että nämä olisivat velkojen maksunsaantijärjestyksen ylimmällä tasolla yhdessä talletussuojan kattamien suojattujen talletusten ja talletussuojarahaston takautumissaatavan kanssa. Muut talletukset, kuten suuryritysten talletussuojan ylittävät talletukset olisivat toisella, alemmalla tasolla. Mietinnössä ehdotetaan näin ollen kaksitasoista talletusten maksunsaantijärjestystä. Parlamentin mietinnössä ehdotetaan myös joitain täsmennyksiä ja lisäedellytyksiä julkista tukea koskeviin säännöksiin. Mietinnössä ehdotetaan, että tappionsietopuskurivaatimuksen alentamisen pitäisi olla mahdollista myös sellaisille pankeille, joilla liiketoiminnan siirto toteutettaisiin osana jotain muuta kriisinratkaisuvälinettä. Toisaalta mietinnössä esitetään tappionsietopuskurivaatimuksen alentamiselle myös määrällisiä rajoituksia. Talletussuojarahastojen käyttämisestä sijoittajanvastuun osuuden täyttämiseen mietintö vastaa hyvin pitkälti komission ehdotusta. Siinä esitetään kuitenkin, että talletussuojarahastoa voisi käyttää vielä komissionkin ehdotusta enemmän, kriisinratkaisurahaston 5%:n rahoitusosuuden ylittävältä osin.

Euroopan parlamentin talous- ja raha-asioiden valiokunta otti lisäksi uudelleen käsiteltäväkseen kriisinratkaisu- ja talletussuojasäätelyehdotuskokonaisuuden ulkopuolelta komission jo vuonna 2015 antaman ehdotuksen yhteisestä talletussuojajärjestelmästä (EDIS, COM(2015)0586). Talous- ja raha-asioiden valiokunta hyväksyi mietintönsä yhteisestä talletussuojasta 23.4.2024. Valiokunta ei kuitenkaan äänestänyt mandaatin antamisesta trilogineuvottelujen aloittamiseksi asiasta. Tästä mandaatista päättäminen jää siis parlamenttivaalien jälkeiselle uudelle valiokunnalle. Uusi parlamentti päättää täysistunnossaan myös lopullisesta mietinnöstä.

Euroopan parlamentin talous- ja raha-asioiden valiokunnan mietinnössä esitetään yhteistä talletussuojajärjestelmää, jossa ensimmäisessä vaiheessa kansalliset talletussuojarahastot voisivat lainata yhteisestä talletussuojarahastosta, jos kansallinen rahasto olisi käytetty loppuun. Yhteinen talletussuojarahasto rahoitettaisiin kansallisten talletussuojarahastojen pankkisektorilta keräämillä maksuilla, jotka siirrettäisiin yhteiseen rahastoon. Pankkikohtainen maksu määriteltäisiin sen talletussuojan kattamien talletusten määrän sekä riskillisyyden perusteella, jossa huomioitaisiin kyseisen pankin riski verrattuna muihin yhteisen talletussuojajärjestelmän piirissä oleviin pankkeihin. Ne varat, mitä yhteiseen talletussuojarahastoon kansallisesta rahastosta siirrettäisiin, laskettaisiin mukaan myös kansallisen talletussuojarahaston tavoitetasoon. Eli jos kansallinen talletussuojarahasto olisi jo saavuttanut tavoitetasonsa, pankkisektorilta ei kerättäisi lisämaksuja kansallisen rahaston uudelleen täyttämiseksi sen vuoksi, että kansallisen rahaston varoja siirrettäisiin yhteiseen rahastoon. Yhteinen talletussuojarahasto tulisi kartuttaa täyteen kokoonsa kolmen vuoden kuluessa ja sen tavoitetasona olisi 50% kansallisten talletussuojarahastojen tavoitetasosta. EU:n kriisinratkaisuneuvosto hallinnoisi yhteistä talletussuojarahastoa.

Kansallinen talletussuojarahasto voisi hakea likviditeettitukea yhteisestä talletussuojarahastosta kaikkien kansallisten talletussuojarahaston käyttötarkoitusten yhteydessä eli talletussuojakorvausten maksamiseen, kriisinratkaisun tukemiseen sekä vaihtoehtoihin ja ennakollisiin tukitoimiin. Laina voisi olla enintään 10 kertaa kansallisen talletussuojarahaston tavoitetason verran. Yhteisestä rahastosta saatu laina tulisi maksaa takaisin kuuden vuoden kuluessa. Jos yhteisessä talletussuojarahastossa ei olisi riittävästi varoja lainaamiseen, muilla kansallisilla talletussuojarahastoilla olisi velvollisuus lainata yhteiseen rahastoon enintään 30-60 % niiden tavoitetasosta. Lisäksi yhteinen talletussuojarahasto voisi ottaa muita lainoja markkinoilta tai euroalueen ulkopuolisista talletussuojarahastoista.

Lainamuotoinen EDIS olisi valiokunnan mietinnön mukaan ensimmäinen vaihe kohti täyttä yhteisvastuullista EDISiä, jossa yhteinen talletussuojarahasto voisi kattaa myös tappioita. Mietintö sisältää uudelleentarkastelulausekkeen, jonka mukaan komission tulee jatkuvasti arvioida yhteisen talletussuojajärjestelmän toimivuutta ja antaa siitä neljän vuoden kuluessa raportti yhdessä mahdollisen lainsäädäntömuutoksen kanssa. Valiokunnan mietinnössä huomautetaan kuitenkin myös, että komission tulisi tarkastella mm. pankkien riskien vähenemisen edistymistä, järjestämättömien luottojen määrän kehitystä ja valtionlainojen altistumia.

EDIS-ehdotusta tai Euroopan parlamentin talous- ja raha-asioiden valiokunnan mietintöä ei ole käsitelty millään tavoin neuvoston työryhmässä kuluneen vuoden aikana.

Kansallinen valmistelu

Valtiovarainministeriö

Luonnos U-jatkokirjeeksi on ollut käsiteltävänä EU-asioiden komitean jaosto 10 (rahoituspalvelut ja pääomaliikkeet) kirjallisessa menettelyssä 7-12.5.2024. Luonnoksesta pidettiin sidosryhmille info- ja keskustelutilaisuus 7.5.2024.

EU-ministerivaliokunta 17.5.2024

Eduskuntakäsittely

U-kirjelmää 21/2023 vp on käsitelty talousvaliokunnassa (TaVL 10/2023 vp) ja suuressa valiokunnassa (SuVEK 59/2023 vp).

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

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Ks. tarkemmin U 21/2023 vp.

Taloudelliset vaikutukset

Ehdotuksen taloudellisia vaikutuksia on käsitelty kattavasti valtioneuvoston kirjelmässä U 21/2023 vp. Neuvoston puheenjohtajan todennäköisen kompromissiehdotuksen sisältämistä ehdotuksista ei ole saatu erillisiä arvioita vaikutuksista.

Kuten edellä on esitetty, pankin tappionsietopuskurivaatimusta voitaisiin esillä olleen ehdotuksen mukaan tietyin edellytyksin ja rajoituksin alentaa sellaisilta pankeilta, jotka kriisitilanteessa hoidettaisiin liiketoiminnan myynti- tai siltapankkivälinettä täysin tai osittain käyttäen. Lisäksi sijoittajien tappionkattamisosuutta voitaisiin täyttää rajatuissa määrin talletussuojarahaston varoilla. Talletussuojarahastojen varojen käyttöä lisättäisiin nykytilasta, minkä vaikutuksia on kuvattu jäljempänä.

Velkojen maksunsaantijärjestys

Velkojen maksunsaantijärjestyksessä talletusten keskinäinen etusijajärjestys pysyisi neuvoston puheenjohtajan todennäköisen kompromissiehdotuksen mukaan varsin lähellä voimassaolevaa järjestystä. Kaikki talletukset olisivat kuitenkin paremmalla etusijalla kuin vakuudettomat velat, jolloin vakuudettomat velat vastaisivat kriisinratkaisussa suuremmasta osasta tappioita kuin tähän saakka ja tallettajien asema vastaavasti vahvistuisi. Tämä muutos helpottaisi alaskirjausvälineen soveltamista käytännössä, mikä osaltaan lisää todennäköisyyttä, että vakuudettomia velkoja kirjaataan alas pankin kaatuessa sijoittajanvastuun toteuttamiseksi. Valtioneuvoston kirjelmässä on todettu, että 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 erittäin hankalaa ja vaikutukset voivat vaihdella esimerkiksi luottolaitoksen pääomarakenteesta ja riskiprofiilista riippuen. Vaikutukset voisivat käytännössä olla maltillisia, jos pankin ajautumista taloudellisiin vaikeuksiin ja velkojen alaskirjaamista pidetään epätodennä-

köisenä. Tältä osin jotkut jäsenvaltiot ovat kuitenkin katsooneet, että talletusten nostaminen paremmalle etusijalle vakuudettomiin velkoihin nähden voisi pikemminkin hankaloittaa talletusten alaskirjaamista, jos talletuksia heikommalla etusijalla olevia velkoja jätetään joltain osin alaskirjaamatta. Tällaisessa tilanteessa myös talletusten MREL-kelpoisuudesta voisi näiden jäsenvaltioiden mukaan olla epäselvyyttä.

Least cost test

Komission ehdotuksen mukainen tallettajien yleinen etusija olisi tarkoittanut, että talletussuojarahasto olisi saanut mahdolliselta konkurssipesältä vähemmän suorituksia takautumissaatavilleen. Koska suojattujen talletusten ja talletussuojarahaston erityinen etuoikeus kuitenkin säilytettäisiin kompromissiehdotuksen mukaisesti, talletussuojarahasto saisi EU:n kriisinratkaisuneuvoston esittämän arvion mukaan keskimääräisessä tapauksessa suorittamansa talletussuojakorvaukset laitoksen konkurssipesästä takaisin lähes täysimääräisesti. Neuvoston puheenjohtajan kompromissiehdotuksessa ehdotettaneen laajennettavan vähimmän kustannuksen testiä komission ehdotukseen nähden ottamalla käyttöön skaalauskerroin, jolla painotetaan talletussuojarahaston arvioitua takaisinsaantiosuutta, sekä laajentamalla epäsuorien kustannusten huomioimista. Tarkoituksena on näin varmistaa, että talletussuojarahaston varoja voitaisiin komission ehdotuksen tarkoittamalla tavalla käyttää nykyistä laajemmin muihin toimenpiteisiin kuin talletussuojakorvausten maksamiseen tallettajille.

Kuten valtioneuvoston kirjelmässä on todettu, 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. Nämä vaikutukset riippuvat kuitenkin merkittävästi siitä, millaisia edellytyksiä ja lisäehtoja talletussuojarahaston varojen käyttämiselle asetetaan.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

-

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

VM, kansainvälisten ja rahoitusmarkkina-asioiden alivaltiosihteeri Leena Mörttinen,
+358 (0) [295 530 021](tel:295530021)

VM/RMO, neuvotteleva virkamies Nina Santaharju, +358 (0)295 530 320

VM /RMO, neuvotteleva virkamies Matti Sillanmäki, +358 (0)295 530 444
etunimi.sukunimi@gov.fi

VAHVA-tunnus

EU/684/2023

EU 683/2023

EU 685/2023

EU 686/2023

EU 696/2023