

Santaharju Nina
Sillanmäki Matti

6.6.2025

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

Eduskuntatunnus
U 21/2023 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan parlamentin väliset trilogineuvottelut käynnistyivät joulukuussa 2024 komission 18.4.2023 antamasta pankkien kriisinratkaisu- ja talletussuojasääntelyn kehittämistä koskevan lainsäädäntöehdotuspaketin jäljellä olevista kolmesta säädöksestä (elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivi, COM(2023) 227 final; EU:n kriisinratkaisuasetus, COM(2023) 226 final ja talletussuojadirektiivi, COM(2023) 228 final).

Neuvoston puheenjohtajan Puolan kaudella trilogineuvottelut ovat edenneet varsin ripeästi ja se pyrkii saavuttamaan sovun vielä kautensa aikana, kesäkuun loppuun mennessä. Seuraavat trilogineuvottelut pidetään 5.6 ja 25.6.2025.

Valtioneuvosto täydentää tällä jatkokirjelmällä valtioneuvoston kirjelmässä U21/2023 vp ja jatkokirjelmässä UJ 12/2024vp muodostettua valtioneuvoston kantaa erityisesti liittyen kriisinratkaisusääntelyyn tehtävien muutosten yhteensopivuudesta vakausmaksujen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä annetun kansainvälisen sopimuksen kanssa. Jatkokirjelmässä selvitetään myös neuvotteluprosessin etenemistä.

Suomen kanta

Valtioneuvoston jatkokirjelmässä UJ 12/2024 vp todetaan muun muassa seuraavasti:

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 täydentää kirjelmissä U21/2023 vp ja UJ 12/2024 vp muodostettuja kantoja ehdotukseen seuraavasti:

Osana viimevaiheen neuvotteluja ja kokonaisarviota valtioneuvosto katsoo, että kriisinratkaisusääntelyyn esitettävät muutokset olisivat lähtökohtaisesti yhteensopivia vakausmaksujen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä annetun kansainvälisen sopimuksen kanssa.

Pääasiallinen sisältö

Neuvottelutilanne

Trilogineuvottelut ovat edenneet neuvoston puheenjohtajan Puolan kaudella varsin ripeään tahtiin, vaikkakin useimpien uudistuksen keskeisten osa-alueiden osalta ei toistaiseksi ole saavutettu merkittävää edistymistä. Neuvottelujen etenemiseen kohdistuu paljon paineita monilta tahoilta. Neuvoston puheenjohtaja pyrkii saamaan (poliittisen) sovun kautensa aikana, kesäkuun loppuun mennessä.

Suomi on jatkanut aktiivista yhteistyötä samanmielisten maiden kanssa säännöllisissä tapaamisissa, koordinoimalla kommentteja ja yhteisiä kannanottoja sekä esittämällä aktiivisesti ehdotuksia neuvoston puheenjohtajalle trilogineuvottelujen tueksi. Suomi on neuvotellut asiasta useampaan kertaan kahdenvälisesti neuvoston puheenjohtajan kanssa sekä komission kanssa. Neuvottelut ovat olleet esillä myös valtiovarainministerin ja komissaarin välisessä tapaamisessa.

Neuvostossa jäsenvaltioiden näkemykset eroavat edelleen samojen jakolinjojen mukaisesti kuin neuvoston kannan muodostuksen aikaan, mitä on kuvattu tarkemmin kirjelmässä UJ 12/2024vp. Osa jäsenvaltioista katsoo, että neuvoston kokonaisuudesta saavuttamaa tasapainoista yleisnäkemyistä tulisi neuvotteluissa puolustaa tiukasti, osa ajaa alkuperäisten kansallisten näkemystensä mukaisesti sitä, että yleisnäkemyksestä tulisi joustaa ja hakea lopputulosta lähempää komission alkuperäistä ehdotusta ja parlamentin kantaa. On mahdollista, että lopullinen kompromissi saavutetaan neuvostossa yksimielisyyden sijaan määräenemmistöpäätöksellä.

Trilogineuvotteluissa ei ole tässä vaiheessa esitetty vielä varsinaista kompromissiehdotusta kokonaisuudesta. Komissio on esittänyt luonnoksen mahdollisen kompromissin keskeisistä elementeistä parlamentille, ja neuvoston puheenjohtaja on valmistellut lähtökohtia mahdollisen kompromissin pohjaksi. Valtaosaan ehdotuskokonaisuuden jäljempänä kuvatuista eri elementeistä liittyy näin ollen tässä vaiheessa merkittäviä epävarmuuksia.

Mahdollisen trilogisovun eri elementit

Kriisinratkaisun soveltamisalan / yleisen edun arvioinnin laajentaminen

Yleisesti jaettuna tavoitteena neuvotteluissa on ollut, että jatkossa aiempaa useamman pankin ongelmatilanne hoidettaisiin kriisinratkaisumenettelyssä kansallisten maksukyvyttömyysmenettelyjen sijaan. Kriisinratkaisun soveltamisalan osalta neuvosto ja parlamentti ovat käytännössä saavuttaneet sovun. Säännöksen sanamuotoja hiotaan enää

teknisellä tasolla. Lopputulos vaikuttaisi olevan hyvin pitkälle neuvoston yleisnäkemyksessä esitetyn mukainen. Menettely, jossa arvioitaisiin, olisiko pankin asettaminen kriisinratkaisumenettelyyn yleisen edun mukaista, olisi kaksivaiheinen, kuten neuvoston yleisnäkemyksessä, ja menetelmässä säilyisi edelleen nykytilaa vastaavasti oletuksena, että pankin kaatuminen lähtökohtaisesti hoidettaisiin kansallisessa maksukyvyttömyysmenettelyssä. Kompromissiin sisältyy myös mahdollisuus arvioida pankin kriittisiä toimintoja alueellisesti valtakunnallisen tason lisäksi.

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 harinnasta.

Velkojen maksunsaantijärjestyksen harmonisointi

Sekä neuvoston yleisnäkemyksessä että parlamentin kanta velkojen maksunsaantijärjestyksestä poikkeavat komission alkuperäisestä ehdotuksesta, jossa kaikki tallettajat olisi asetettu samalle etusijalle, mikä olisi tarkoittanut merkittävää muutosta talletusvelkoille pankkien konkurseissa kertyviin jako-osuuksiin ja siihen, kuinka paljon talletussuojarahastojen varoja voitaisiin käyttää eri toimenpiteisiin mm. kriisinratkaisumenettelyissä. Yhteistä neuvoston ja parlamentin kannoissa on, että kaikki talletukset olisivat maksunsaantijärjestyksessä yleisesti paremmalla etusijalla kuin vakuudettomat velat.

Valtaosalle jäsenvaltioista neuvostossa on ollut tärkeää, että talletussuojan kattamat suojatut talletukset ja talletussuojarahastojen takautumissaatavat konkurssipesältä säilyisivät velkojen maksunsaantijärjestyksessä parhaimmalla etusijalla kuten nykyisinkin. On epätodennäköistä, että sovintoa lainsäätäjien kesken syntyisi ilman, että parlamentti hyväksyisi tämän lähtökohdan.

Neuvoston yleisnäkemyksessä luonnollisten henkilöiden ja pk-yritysten talletussuojan enimmäismäärän (100.000 €) ylittävät talletukset ovat etusijajärjestyksessä seuraavalla tasolla, parlamentin kannassa yhdessä ensimmäisellä tasolla suojattujen talletusten kanssa. Molemmat lainsäätäjät näin ollen jakavat jossain määrin näkemyksen siitä, että nämä tallettajat ansaitsevat paremman suojan jäljelle jääviin muihin talletuksiin verrattuna. On kuitenkin vielä epäselvää, mille tasolle nämä talletukset maksunsaantijärjestyksessä lopulta asetuisivat.

On todennäköistä, että muiden kuin suojattujen talletusten sekä mahdollisesti luonnollisten henkilöiden ja pk-yritysten talletusten etusijaan tai vähintäänkin niiden tekniseen määrittelyyn tehdään trilogineuvotteluissa muutoksia neuvoston yleisnäkemykseen verrattuna. Todennäköisesti talletusten maksunsaantijärjestyksen alimpia tasoja pyritään täsmentämään siten, että luotaisiin selkeämpi MREL-kelpoisten talletusten luokka, joka olisi maksunsaantijärjestyksessä alimmalla talletusten tasolla. MREL-kelpoisia, eli pankin tappionsietopuskurivaatimuksen täyttämiseen mukaan laskettavia talletuksia, ovat vähintään 12kk:n määräaikaistalletukset. Luomalla selkeä oma taso tällaisille sijoitustyyppisille talletuksille helpotettaisiin pankin kaatuessa niiden mahdollista alaskirjausta, mikäli se olisi tarpeen etuoikeudettomien velkojen alaskirjauksen jälkeen. Toisaalta se parantaisi muiden, niiden yläpuolella olevien talletusten suojaa.

Least cost test

Vähemmän kustannuksen testi (least cost test) määrittää sen enimmäismäärän, mitä talletussuojarahaston varoja voidaan käyttää talletussuojajärjestelmien ennakkollisten tai

vaihtoehtoisten toimien taikka kriisinratkaisutoimien rahoittamiseen. Laskennassa verrataan talletussuojakorvausten maksamisen aiheuttamia kustannuksia edellä mainittujen toimien aiheuttamiin kustannuksiin rahastolle. Yleisesti on ollut halukkuutta siihen, että talletussuojarahastojen varoja tulisi voida käyttää nykyistä enemmän edellä mainittuihin toimiin.

Koska vaikuttaa varsin todennäköiseltä, että trilogineuvottelujen kompromississa velkojien maksunsaantijärjestys säilyisi ennallaan etenkin sen ylimmän luokan osalta eikä velkojien maksunsaantijärjestyksen muutosten avulla näin ollen pystyttäisi avaamaan talletussuojarahastojen varojen käyttöä, mahdollistettaisiin talletussuojarahaston varojen nykyistä laajempi käyttö muuttamalla least cost testia.

Se, minkälainen mahdollinen trilogineuvottelujen kompromissi least cost testin osalta tulisi olemaan, ei ole selvää. Neuvoston ja parlamentin näkemykset eroavat mm. siinä, mitä epäsuoria kustannuksia laskelmassa huomioitaisiin tai sovellettaisiinko arvioituihin kustannuksiin laskennallisia kertoimia. Näillä toimilla talletussuojakorvausten maksaminen saataisiin vertailulaskennassa näyttämään kalliimmalta ja se mahdollistaisi rahastojen varojen käytön aiempaa suuremmissa määrin kriisinratkaisutoimien tukemiseen. Osin on vaikuttanut olevan halukkuutta tehdä least cost testistä yksinkertaisempi kuin neuvoston yleisnäkemyksessä ja rajata talletussuojarahastoista käytettävää euromäärää suojattujen talletusten määrään sidotulla rajoituksella. Komissio on esittänyt vaihtoehtoa, jossa least cost testiä ei sovellettaisi lainkaan esimerkiksi kun kriisinratkaisun yhteydessä rahoitetaan siirtovälineitä.

Talletussuojarahastojen käytön laajentaminen – ns. "Bridge the Gap"

Trilogineuvottelujen keskeisin kysymys on, missä määrin kansallisia talletussuojarahastoja voitaisiin käyttää kriisinratkaisussa täyttämään pankin omistajilta ja velkojilta normaalisti edellytettävää tappionkattamisosuutta. 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. Tätä tappionkattamisosuutta voitaisiin kattaa jatkossa kansallisen talletussuojarahaston varoilla (ns. bridge the gap).

Neuvoston yleisnäkemyksessä talletussuojarahaston käytölle tässä tarkoituksessa asetettiin lukuisia rajoituksia, joita parlamentti ja komissio ovat kritisoineet. Neuvoston yleisnäkemyksessä bridge the gap -väline on rajattu pääasiassa pankeille, joiden varat ovat alle 30 mrd euroa, joka vastaa kansallisessa toimivallassa olevien pankkien määritelmälle asetettua rajaa (less significant institution). Bridge the gap voisi olla neuvoston yleisnäkemyksen mukaan käytettävissä myös pankeille, joiden varat olisivat 30-80 mrd euroa, mutta huomattavasti tiukemmin rajoituksin.

Parlamentin kannasta poiketen neuvoston yleisnäkemys sisältää mm. seuraavia rajoituksia ja edellytyksiä bridge the gap-välineen käytölle:

- pankin omistajien ja velkojien tulisi pankin kaatumisen hetkellä kattaa tappioista vähintään 5,5%, jos kyse olisi <30 mrd € pankista tai 6,75 %, jos kyse olisi 30-80 mrd € pankista
- lisäksi omistajien ja velkojien tulisi kattaa tappioita kaatumista edeltäneen vuoden aikana yhteensä vähintään 6,5 % / 8% pankin koosta riippuen
- kaikki MREL-kelpoiset rahoitusinstrumentit tulisi alaskirjata (sisältäen enintään 2,5% poikkeusmahdollisuuden)
- vaatimuksia pankeille ennalta asetettujen tappionsietopuskurivaatimusten täyttymisen osalta

- talletussuojarahastosta voitaisiin käyttää bridge the gap -välineen yhteydessä enintään 62,5% rahaston tavoitetasosta, mutta tämä olisi poikkeustilanteessa mahdollista ylittää
- EU:n kriisinratkaisurahaston varoja voitaisiin käyttää bridge the gap -välineen yhteydessä kolmen vuoden ajanjaksona yhteensä enintään 17,5 % kriisinratkaisurahaston tavoitetasosta. Lisäksi yleisnäkemyksessä säännökset siitä, mihin toimiin ryhdytään, jos raja ylittyisi.

Näiden lisäksi neuvoston yleisnäkemyksessä on isommille pankeille (30-80 mrd€) vaatimuksia mm. pankin talletuksiin keskittyvästä liiketoiminnasta, 8 %:n tappionsietopuskurivaatimuksen täyttymisestä, tiukemmat äänestysvaatimukset EU:n kriisinratkaisuneuvostossa ja Euroopan unionin neuvoston mahdollisuudesta vastustaa bridge the gapin käyttöä. Lisäksi isompien pankkien osalta bridge the gap -sääntely olisi lähtökohtaisesti voimassa vain 10 vuotta. Neuvoston yleisnäkemyksessä jotkin rajoitukset myös vaihtelisivat sen mukaan, sovellettaisiinko niitä ainoastaan pankkiunioniin kuuluvissa jäsenvaltioissa vai myös sen ulkopuolisissa maissa.

Neuvostolla ja parlamentilla on myös kannoissaan samansuuntaisia lisärajoituksia mm. tappionsietopuskurivaatimuksen rikkomisen ajankohtaan liittyen sekä siitä, että bridge the gap -välinettä ei tulisi soveltaa konkurssistrategian pankkeihin.

Tässä vaiheessa neuvotteluja on erittäin vaikea arvioida, mitä vaatimuksia tai rajoituksia trilogineuvottelujen lopputuloksena bridge the gap -välineeseen soveltuisi. On selvää, että kaikki neuvoston yleisnäkemyksessä olevat rajoitukset eivät tule toteutumaan, mutta toisaalta yhtälailla on selvää, että komission alkuperäiseen ehdotukseen verrattuna välineen käytölle tullaan asettamaan joitain lisäedellytyksiä. Jonkinlainen pankin kokoon sidottu rajoitus, jollaista komission alkuperäinen ehdotus ja parlamentin kanta eivät sisältäneet, vaikuttaa todennäköiseltä. Jonkinlaista avoimuutta tuntuu olevan sille lähtökohdalle, että pienempiin pankkeihin soveltuisi kevyemmät vaatimukset ja suuremmille pankeille tiukemmat.

Alempi tappionsietopuskurivaatimus siirtostrategian pankeille

Euroopan parlamentin kannassa mahdollistettaisiin alemman tappionsietopuskurivaatimuksen (MREL-vaatimuksen) asettaminen sellaisille pankeille, joiden kaatuminen pankille etukäteen laaditun kriisinratkaisusuunnitelman mukaan hoidettaisiin kriisinratkaisussa liiketoiminnan myynnin tai siltapankin avulla tai käyttämällä näitä välineitä yhdessä muun, lähinnä velkojen alaskirjausvälineen kanssa. Käytännössä tällaisten yhdistelmävälineiden lisääminen soveltamisalaan toisi tappionsietopuskurivaatimuksen alentamisen piiriin myös suuria pankkeja. Parlamentin kannassa on kuitenkin asetettu komission alkuperäiseen ehdotukseen verrattuna rajoituksia tappionsietopuskurivaatimuksen alentamiselle. Uudelleenpääomittamisvaatimuksen alentaminen voisi olla enintään 13,5% pankin kokonaisriskin määrästä ja 5 % kokonaisvastuiden määrästä.

Neuvoston yleisnäkemyksessä päädyttiin poistamaan kokonaan tappionsietopuskurivaatimuksen alentamista koskeva erillissäännös. Voimassa oleva sääntely voi kuitenkin mahdollistaa kriisinratkaisuviranomaisten soveltamiskäytännössä tappionsietopuskurivaatimukseen kohdennetut alennukset sellaisille pankeille, joille on suunniteltu käytettävän siirtostrategiaa kriisihallinnossa. Kriisinratkaisuviranomaisten tämän hetkiset käytännöt asian osalta vaihtelevat. Monelle jäsenvaltiolle neuvotteluissa on keskeistä, että etenkin suurimpien pankkien tappionsietopuskurivaatimuksia ei tulisi voida alentaa. Komission parlamentille esittämässä kompromissiluonnoksessa tappionsietopuskurivaatimuksen alentamista koskeva säännös on poistettu.

EU:n kriisinratkaisuneuvoston hallintoa koskevat ehdotukset

Toinen keskeinen kokonaisuus trilogineuvotteluissa koskee EU:n kriisinratkaisuneuvoston hallintoon liittyviä lainsäädäntöehdotuksia. Suuri osa jäsenvaltioista katsoo, että kansallisille kriisinratkaisuviranomaisille tulisi antaa enemmän vaikutusvaltaa EU:n kriisinratkaisuneuvostossa mm. sen MREL-politiikkojen ja ohjeiden laadinnassa, joita kansalliset viranomaiset soveltavat. Tällä hetkellä EU:n kriisinratkaisuneuvoston puheenjohtajisto voi omalla enemmistöpäätöksellään päättää näistä välittämättä kriisinratkaisuneuvoston jäsenvaltion edustajista koostuvan, laajan kokoonpanon näkemyksistä. Komission luonnoksessa EU:n kriisinratkaisuneuvoston jäsenet voisivat estää esimerkiksi MREL-politiikan hyväksymisen 80%:n enemmistöllä (17 kriisinratkaisuviranomaista 21:stä). Toisin päin tarkastellen tämä tarkoittaisi, että tällaiset politiikat hyväksyttäisiin, jos viiden jäsenvaltion kriisinratkaisuviranomaiset sitä kannattaisivat. Esillä on ollut myös vaihtoehto, jossa EU:n kriisinratkaisuneuvoston puheenjohtajiston tarvitsisi antaa selitys, mikäli sen päätös ei noudattaisi kriisinratkaisuneuvoston laajan kokoonpanon näkemystä (comply or explain).

Parlamentti puolestaan haluaa vahvistaa rooliaan EU:n kriisinratkaisuneuvoston puheenjohtajiston jäsenten valintaprosessissa ja vastustaa, että nämä jäsenet voitaisiin nimittää toiselle toimikaudelle.

Poikkeuksellinen julkinen tuki pankeille

Komission alkuperäisen ehdotuksen ja neuvoston yleisnäkemyksen mukaan pankille voitaisiin myöntää julkista tukea jäsenvaltiossa olevan vakavan häiriön korjaamiseksi tai rahoitusvakauden turvaamiseksi. Tällä hetkellä molempien näiden vaatimusten tulee täytyä, ja parlamentti kannattaa tältä osin nykytilan säilyttämistä. Muutos vaihtoehtoisiksi edellytyksiksi liittyy Euroopan Unionin toiminnasta annetun sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan b ja c alakohtaan, jotka koskevat sitä, millaisissa tilanteissa valtiontukea voidaan myöntää ja mihin näistä kohdista komissio voi perustaa valtiontukitiedonantonsa ja voiko se tehdä sen pysyvästi vai tilapäisesti. Tässä vaiheessa ei ole näkyvyyttä, mikä voisi olla julkisen tuen edellytysten osalta mahdollinen lopullinen neuvottelutulos.

Parlamentin ja neuvoston näkemykset eroavat myös siinä, millaisia ehtoja ja määrällisiä rajoituksia poikkeuksellisen julkisen tuen myöntämiselle tulisi olla. Vaikuttaa todennäköiseltä, että poikkeukselliselle julkiselle tuelle ydinpääomainstrumenttien muodossa asetettaisiin trilogineuvottelujen kompromississa enimmäismäärä, ja tukea myönnettäessä arvioitaisiin myös sen todennäköisyyttä, tulisiko pankki rikkomaan sille asetettuja vaka-varaisuusvaatimuksia lähitulevaisuudessa.

Ennakolliset ja vaihtoehtoiset toimet

Talletussuojadirektiivi mahdollistaa tällä hetkellä talletussuojarahaston käytön kansalliseen harkintavaltaan perustuviin ennakollisiin toimiin (preventive measures), joilla estetään pankin ajautuminen maksukyvyttömyyteen ja suojataan siten tallettajien asemaa, sekä niin sanottiin vaihtoehtoisiiin toimiin (alternative measures), jolloin pankin konkurssimenettelyn yhteydessä tuetaan talletusten siirtoa toiseen pankkiin. Ennakollisiin toimiin liittyvät lainsäädäntöehdotukset ovat tärkeitä etenkin niille jäsenvaltioille, joilla on yksityisiä talletussuojarahastoja (Institutional Protection Scheme, IPS).

Ennakollisten ja vaihtoehtoisten toimien osalta ehdotuspaketissa säädettäisiin tarkemmin näiden toimien edellytyksistä. Neuvoston yleisnäkemyksessä on korostettu, että sekä ennakollisten ja vaihtoehtoisten toimien tulisi säilyä jäsenvaltio-optioina kuten nykyisin. Parlamentti harmonisoisi sääntelyä ja tekisi näistä toimista pakollisia välineitä

kaikille. Komission kompromissiluonnoksessa parlamentille nämä toimet on jätetty kansalliseen harkintavaltaan.

Yhteensopivuus vakausmaksujen siirtoa EU:n kriisinratkaisurahastoon 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 pankeilta 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. säännökset kriisinratkaisuvälineistä sekä säännökset, joiden mukaan tappioista vastaavat ensin osakkeenomistajat ja sitten velkojat maksunsaantijärjestyksen mukaisesti. Näihin liittyen sopimuksessa viitataan erityisesti EU:n kriisinratkaisuasetuksen 27 artiklaan ja kriisinratkaisudirektiivin 43 ja 44 artiklaan. Lisäksi sopimuksen yhteydessä talletetussa aiejulistuksessa todetaan, että ”--- sopimuspuolet --- 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”. Sitä, mihin toimiin jäsenvaltio voisi ryhtyä, jos se katsoisi, että kriisinratkaisuasetuksen pysyviä elementtejä koskevia säännöksiä olisi muutettu perustavanlaatuisesti, on kuvattu kirjelmässä UJ 12/2024vp.

Bridge the gap -välineestä säädettäisiin kriisinratkaisudirektiivin 109 artiklassa. Kuitenkin myös SRF-sopimuksen nimenomaisesti mainitsemiin direktiivin 44 artiklaan ja EU:n kriisinratkaisuasetuksen 27 artiklaan tehtäisiin tekniset muutokset. Talletussuojarahaston suorittama osuus Bridge the gap -välineessä laskettaisiin mukaan 44 tai 27 artiklassa säädettyyn 8 %:n sijoittajanvastuun osuuden täyttämiseen silloin, kun arvioidaan, täyttyvätkö artiklassa säädetyt edellytykset yhteisen kriisinratkaisurahaston käyttämiseksi.

SRF-sopimuksessa pyritään suojaamaan erityisesti omistajien ja velkojien vastuun toteuttamiseen tarkoitettuun alaskirjausvälineeseen liittyviä periaatteita ja käyttöedellytyksiä sen varmistamiseksi, että tappiot kohdistuvat aina ensin omistajiin, ja että 8 % omistajien ja sijoittajien vastuu aina toteutuu ennen SRF:n käyttöä tappioiden kattamiseen tai uudelleenpääomitukseen. 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. Bridge the gap -muutosehdotukset eivät 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. Voi myös katsoa, että ehdotus ei muuttaisi sitä kriisinratkaisusääntelyn periaatteellista lähtökohtaa, että kriisinratkaisun kustannukset tulee kattaa pankkisektorin yksityisten toimijoiden

toimesta. Kriisinratkaisun kustannuksia kuitenkin voisi tulla muutosten myötä katettavaksi eräissä tilanteissa ainakin osin tiettyyn talletussuojajärjestelmään kuuluvien pankkien kesken, yksittäisen kriisinratkaisutoimenpiteiden kohteena olevan pankin omistajien ja velkojien sijaan. Lähtökohtaisesti omistajat ja sijoittajat kattaisivat kuitenkin edelleen tappioita tapauksen mukaan mahdollisimman laajasti, ja kaatuva pankki poistuisi Bridge the gap -välineen käyttämisen myötä markkinoilta.

Asiassa on myös huomioitava, että talletussuojarahaston on mahdollista rahoittaa kriisinratkaisua jo voimassa olevan sääntelyn mukaan. 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.

Arvioitaessa, ovatko tulevat lainsäädäntömuutokset yhteensopivia SRF-sopimuksen kanssa, keskeistä on, johtavatko muutokset vähintään samaan tai yhtä velvoittavaan tulokseen kuin tämän hetkinen SRM-asetuksen mukainen tulos. Mitä tiukemmat edellytykset bridge the gap -välineen käytölle olisivat ja mitä enemmän pankin omistajat ja sijoittajat edelleen vastaisivat tappioista, sitä perustellummin voidaan katsoa lopputuloksen olevan yhtä velvoittava kuin tällä hetkellä.

Kuten edellä on todettu, on erittäin todennäköistä, että bridge the gap -välineelle tulisi komission alkuperäistä ehdotusta tiukempia ehtoja ja mahdollisesti mm. pankin kokoon ja tappionsietopuskureihin liittyviä rajoituksia. Myynti- tai siltapankkivälineen käytön myötä pankki myös poistuisi markkinoilta. Osana viime vaiheen neuvotteluja katsotaan kokonaisuutena arvioiden, että Bridge the gap -välinettä koskevat muutokset voisivat mahdollisesti olla yhteensopivia SRF-sopimuksen määräysten kanssa.

Yhteenveto

On todennäköistä, että tuleva trilogineuvottelujen lopputuloksena syntyvä kompromissi on monilta osin parempi kuin alkuperäinen komission ehdotus ja sisältää merkityksellisiä parannuksia kriisinratkaisusääntelyyn. Kriisinratkaisun soveltamisalan laajentamista koskevan ehdotuksen osalta kansallinen maksukyvyttömyysmenettely säilyisi oletusarvoisena menettelynä pankin kaatumisen hoitamiseen eikä kriisinratkaisumenettelyn soveltamisala vaikuttaisi laajenevan merkittävästi nykyisestä. Velkojien maksunsaantijärjestyksessä vaikuttaa todennäköiseltä, että suojatut talletukset ja talletussuojarahaston takautumissaatava säilyttäisivät parhaan etusijan. Talletussuojarahaston varojen käyttöä helpotettaisiin least cost testiin tehtävillä muutoksilla, joiden tarkka sisältö on vielä epäselvää.

On erittäin todennäköistä, että talletussuojarahaston varojen käytölle sijoittajien tappionkattamisosuuden täyttämiseksi asetetaan tiukempia rajoituksia komission ehdotukseen verrattuna. On huomioitava, että muu sääntelykokonaisuus vaikuttaa lisäksi merkittävästi siihen, kuinka todennäköistä on, että talletussuojarahastoa tässä tarkoituksessa käytettäisiin. Jos tappionsietopuskurivaatimuksen alentamista koskevat komission esittämät muutokset eivät sisälly lopulliseen kompromissiin, on myös epätodennäköisempää, että talletussuojarahastoa tarvitsisi käyttää bridge the gap-tarkoituksessa tai vaje sen täyttämiseksi olisi pienempi.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentin kantaa komission ehdotuksen eri elementteihin on käsitelty tarkemmin kirjelmässä UJ 12/2024 vp. Euroopan parlamentin kanta on monissa asioissa

varsin lähellä komission ehdotusta. Neuvotteluissa parlamentin prioriteetteina on ollut Bridge the Gap sekä EU:n kriisinratkaisuneuvoston hallintoon liittyvät ehdotukset.

Kansallinen valmistelu

Valtiovarainministeriö

Luonnos U-jatkokirjeeksi on ollut käsiteltävänä EU-asioiden komitean jaosto 10 (rahoituspalvelut ja pääomaliikkeet) kirjallisessa menettelyssä 19.5-27.5.2025.

Eduskuntakäsittely

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

U-jatkokirjelmä 12/2024vp on käsitelty talousvaliokunnassa (TaVL 17/2024 vp) ja suuressa valiokunnassa (SuVEK 60/2024 vp)

Eduskunta on lisäksi käsitellyt pankkiunionin syventämistä ja kriisinratkaisu- ja talletus-suojasääntelyn 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 kirjelmissä U 21/2023 vp ja UJ 12/2024vp.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

-

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

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 696/2023