

U 29/2010 vp

Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi talletussuojajärjestelmistä (*talletussuojadirektiivi*)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään Eduskunnalle komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktii-

viksi talletussuojajärjestelmistä sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 16 päivänä syyskuuta 2010

Hallinto- ja kuntaministeri *Tapani Tölli*

Lainsäädäntöneuvos Erkki Sarsa

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

MUISTIO
EU/2010/1233

KOMISSION EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI TALLETUSSUOJAJÄRJESTELMISTÄ

1 Ehdotuksen tausta ja tavoite

Vuonna 2008 kärsinyt finanssikriisi osoitti EU:n jäsenvaltioiden talletussuojajärjestelmien hajanaisuuden. Eurooppa-neuvosto totesi lokakuussa 2008, että luottamus Euroopan finanssimarkkinoihin on palautettava, ja kehotti komissiota ryhtymään tarvittaviin lainsäädäntötoimiin muun muassa kansallisten talletussuojajärjestelmien yhtenäisyyden edistämiseksi. Tämän johdosta toteutettiin nopeasti talletussuojadirektiivin muutos (2009/14/EY), jonka mukaan talletussuoja tuli nostaa kaikissa jäsenvaltioissa vuoden 2010 loppuun mennessä 100 000 euroon. Samalla direktiiviin sisällytettiin tarkistusele, jonka mukaan komissiolta edellytettiin direktiivin kokonaisvaltaisempaa tarkistamista.

Komissio antoi tämän johdosta 12.7.2010 ehdotuksen uudeksi talletussuojadirektiiviksi (KOM(2010)368 lopullinen). Ehdotettu direktiivi on niin sanottu uudelleenlaadittu toisinto -direktiivi, jossa muodollisesti annetaan kokonaan uusi direktiivi, mutta käsittelyn kohteena ovat kuitenkin ainoastaan ne direktiivin kohdat, joita komissio ehdottaa muutettaviksi. Ehdotuksen oikeusperustana on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 53 artiklan 1 kohta.

Ehdotuksen yleisenä tavoitteena on harmonisoida kansallisia talletussuojajärjestelmiä nykyistä enemmän ja varmistaa niiden maksukyky.

Ehdotuksella pyritään erityisesti:

- yhtenäistämään suojattavien talletusten määritelmää
- lyhentämään korvausten maksuaikaa
- varmistamaan talletussuojajärjestelmien riittävä rahoitus
- edistämään kansallisten talletussuojajärjestelmien keskinäistä yhteisvastuuta.

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Soveltamisala

Ehdotuksen mukaan kaikkien yleisöltä talletuksia vastaanottavien luottolaitosten on kuuluttava kansalliseen talletussuojarahastoon (3 artikla).

Ehdotuksella yhtenäistetään suojattavien talletusten käsitettä (2 artiklan 1 kohta ja 4 artikla). Myös korkojen korvaamisperiaatteita täsmennetään ja talletusmaksujen nettouttaminen tallettajan velkoja vastaan talletuspankin maksukyvyttömyystilanteessa kielletään (6 artiklan 4 kohta).

Samoin suojan piirissä olevien tallettajien määritelmää yhtenäistetään poistamalla muun muassa viranomaisia ja rahoituslaitoksia koskeva harkinnanvaraisuus siten, että nämä jäävät talletussuojan ulkopuolelle (4 artikla).

Talletussuojan taso (5 artikla)

Talletussuojan taso säilyy 100 000 eurossa eivätkä jäsenvaltiot voi kansallisesti poiketa siitä. Kyseessä on samalla sekä ala- että yläraja. Ainoa poikkeus on, että kiinteistökaupoista ja tallettajan elämäntilanteeseen liittyvistä erityisistä tapahtumista aiheutuviin maksuihin perustuvat talletukset jäävät rajoituksen ulkopuolelle ja niille voidaan kansallisesti myöntää kattavampi suoja, kuitenkin enintään 12 kuukauden ajaksi.

Korvausten maksaminen (7 artikla)

Ehdotuksen mukaan talletussuojarahastosta suoritettavat korvaukset on maksettava tallettajalle seitsemässä päivässä nykyisen 20 päivän sijasta. Samalla poistetaan mahdollisuus

pidentää maksuaikaa poikkeuksellisissa tilanteissa enintään 10 päivällä.

Talletussuojan rahoitus (9—11 artikla)

Direktiivin sisällytettäisiin nykyisestä direktiivistä poiketen talletussuojarahaston varojen kerryttämistä koskevat periaatteet. Ehdotuksen mukaan rahastoon olisi kerättävä sen jäseniltä ensimmäisen 10 vuoden aikana varoja yhteensä määrä, joka vastaa 1,5 prosenttia talletuskannasta. Lisäksi korvausvelvollisuuden syntyessä rahaston jäsenenä olevien pankkien on tarvittaessa maksettava rahastoon 0,5 prosenttia talletuskannasta. Jos tällä tavoin kerätyt varat eivät riitä korvattavien talletusten maksamiseen, direktiiviehdotuksen mukaan voitaisiin turvautua kansallisten rahastojen yhteisvastuuseen. Yhteisvastuun perusteella muiden jäsenvaltioiden talletussuojarahastojen olisi lainattava tarvittaessa korvausvelvolliselle talletussuojarahastolle yhteensä enintään 0,5 prosenttia tämän talletuskannasta jäsenvaltioiden talletuskantojen mukaisessa suhteessa.

Talletussuojarahaston jäsenpankin rahastolle maksaman kannatusmaksun määrä laskettaisiin direktiivissä tarkemmin määrättävällä tavalla jäsenluottolaitoksen toiminnan riskilisyyden perusteella.

Osa talletussuojarahaston rahoitusta koskevista säännöksistä tulisi ehdotuksen mukaan voimaan vasta vuonna 2020 (muun muassa jäsenpankeilta tarvittaessa perittävä ylimääräinen 0,5 prosentin maksu, talletussuojarahastojen keskinäinen vastuu).

Jäsenvaltioiden yhteistoiminta (12 artikla)

Ehdotuksen mukaan toisessa jäsenvaltiossa (isäntävaltio) olevan sivuliikkeen tallettajien suoja kuuluu edelleen yksinomaan kotivaltion talletussuojarahaston vastuulle. Isäntävaltion talletussuojarahastolle ehdotetaan kuitenkin velvollisuutta suorittaa sivuliikkeen tallettajille maksettava korvaus kotivaltion talletussuojarahaston puolesta. Kotivaltion rahaston on korvattava isäntävaltion rahastolle näin aiheutuneet menot viimeistään viiden vuoden kuluessa.

Lisäksi koti- ja isäntävaltion talletussuojarahastoille ja tarvittaessa viranomaisille eh-

dotetaan velvollisuutta laatia keskinäisiä yhteistoimintasopimuksia. Vuoden 2011 alusta perustettavalle Euroopan pankkivalvontaviranomaiselle ehdotetaan oikeutta tarvittaessa sovitella tällaisiin sopimuksiin liittyviä erimielisyyksiä.

3 Vaikutukset Suomessa

3.1 Vaikutukset lainsäädäntöön

Direktiivin täytäntöönpano edellyttää luottolaitostoiminnasta annetun lain (121/2007) muuttamista erityisesti siltä osin kuin kyse on korvausten maksamisessa noudatettavista määräajoista ja talletussuojarahaston kannatusmaksuista.

Komission ehdotuksessa ei ole otettu huomioon Suomen lainsäädännön mukaisia asunto-osakeyhtiöitä. Tämän vuoksi ehdotus ei ainakaan suppeasti tulkittuna antaisi mahdollisuutta säilyttää luottolaitostoiminnasta annetussa laissa olevaa säännöstä, jonka mukaan tallettajan saaminen maksetaan talletussuojan ylärajasta poiketen täysimääräisesti, jos saaminen perustuu varoihin, jotka tallettaja on saanut omassa käytössä olleen asuntonsa myynnistä ja varat käytetään uuden, tallettajan omaan käyttöön tulevan asunnon hankkimiseen.

3.2 Taloudelliset ja yritysvaikutukset

Ehdotetut säännökset talletussuojarahaston kerryttämisestä 10 vuodessa tavoitetasolle, joka vastaisi 1,5 prosenttia talletusten kokonaismäärästä, edellyttäisi yhteensä noin 140 miljoonan euron vuotuisen kannatusmaksun keräämistä talletuspankeilta. Yhdessä jo toteutetun talletussuojan ylärajan nostamisen kanssa tämä tarkoittaisi noin 80 miljoonan vuotuista lisäkustannusta talletuspankeille nykyiseen verrattuna. Jos tavoitetaso määriteltäisiin talletusten korvattavan enimmäismäärän perusteella, tavoitetason saavuttamiseen 10 vuodessa riittäisi suunnilleen nykyistä vastaava kannatusmaksu.

Ehdotettu velvollisuus maksaa korvaus tallettajille seitsemässä päivässä edellyttäisi li-

säksi tietojärjestelmämuutoksia talletussuojarahaston jäsenenä olevissa pankeissa ja siten aiheuttaisi niille merkittäviä lisäkustannuksia. Näiden kustannusten määrä ei tässä vaiheessa ole arvioitavissa. Lisäksi takaisinmaksujan lyhentäminen edellyttäisi rahaston varojen sijoittamista välittömästi realisoitaviin ja siten keskimääräistä heikotuoittoisempiin sijoituksiin, mikä olisi omiaan hidastamaan rahaston varojen kerryttämistä.

Ehdotetut muutokset parantaisivat toisaalta tallettajien asemaa korvaustilanteissa, koska tallettajat saisivat korvauksen nykyistä nopeammin.

4 Valtioneuvoston kanta

Suomen pitkäaikaisena tavoitteena on ollut saada aikaan talletussuojadirektiivin kokonaisuudistus, erityisesti talletussuojajärjestelmien rahoitusmekanismien harmonisoinniseksi ja tasavertaisten kilpailuedellytysten takaamiseksi sisämarkkinoilla. Komission nyt tekemä ehdotus sisältää useita muutoksia, joita Suomi on useiden vuosien ajan pyrkinyt edistämään unionissa (esimerkiksi varojen kerääminen talletussuojarahastoihin etukäteen kaikissa jäsenvaltioissa yhtenäisin perustein (9 artikla), suojattavien talletusten määritelmän yhtenäistäminen ja kielto vähentää korvattavista talletuksista tallettajan velat pankille (6 artiklan 4 kohta).

Valtioneuvosto kannattaa tästä syystä pääosin komission ehdotusta. Valtioneuvosto pyrkii kuitenkin saamaan muutokseen jäljempänä mainittuihin direktiiviehdotuksen kohtiin, joita se pitää edelleen ongelmallisina.

Korvattavat talletukset (2 artiklan 1 kohta)

Valtioneuvosto katsoo, että direktiivistä tulisi käydä selvemmin ilmi, että suojan piiriin ei lueta saamisia, joita voidaan pitää ensisijaisesti sijoitustuotteina esimerkiksi sillä perusteella, että niiden tuotto määräytyy osakemarkkinoiden kehityksen tai muun indeksin perusteella. Soveltamisalan täsmentämisellä voitaisiin osaltaan edistää talletussuojarahastojen varojen riittävyyttä tavanomaisiin talletuksiin.

Talletussuojarahaston tavoitetaso (2 artiklan 1 kohdan h alakohta)

Valtioneuvosto katsoo, että tavoitetaso tulisi laskea talletuksista korvattavan määrän eikä talletusten kokonaismäärän perusteella, koska merkittävä osa talletusten kokonaismäärästä jää korvausvelvollisuuden ulkopuolelle. Jos ehdotus kuitenkin säilyy tältä osin ennallaan, ehdotettua tavoitetasoa tulisi valtioneuvoston näkemyksen mukaan alentaa, kuitenkin siten, että se olisi vähintään 1 prosenttia.

Korvattavien talletusten enimmäismäärä (5 artikla)

Tarkistettaessa direktiiviä edellisen kerran vuonna 2009 talletussuojan tasoksi vahvistettiin vuoden 2011 alusta alkaen 100 000 euroa, mikä on samanaikaisesti sekä suojan alaraja. Aiemmin talletussuojalle oli asetettu ainoastaan vähimmäistaso, 25 000 euroa. Vuoden 2009 uudistuksesta neuvoteltaessa Suomi vastusti vähimmäistason korottamista yli 50 000 euron, ottaen huomioon, että korotus ei merkittävästi vahvista rahoitusmarkkinoiden vakautta, sillä se koskee suhteellisen pientä osuutta talletusten lukumäärästä/tallettajista. Lisäksi Suomen näkemyksen mukaan korkeampi, keskimääräiset bruttovuositulot selkeästi ylittävä talletussuoja on luonteeltaan pikemminkin sijoittajansuojaa kuin talletussuojajärjestelmän tavoitteena pidettyä kuluttajansuojaa. Koska komissio ei ole ehdottanut tältä osin uutta muutosta nykyiseen direktiiviin, talletussuojan tasoa koskeva direktiivin säännös ei ole nyt käsittelyn kohteena.

Direktiiviin ehdotetaan kuitenkin eräitä muutoksia säännöksiin, joiden nojalla jäsenvaltiot voivat myöntää tietyille talletuksille poikkeuksellisesti 100 000 euroa ylittävän poikkeuksellisen suojan. Valtioneuvosto pitää täysimääräisen suojan. Valtioneuvosto pitää välttämättömänä, että mahdollisuus myöntää täyssuoja tietyille talletuksille säilyy direktiivissä. Direktiivin sanamuotoa tulisi lisäksi täsmentää siten, että Suomen kansallisessa lainsäädännössä voidaan säilyttää nykyinen täyssuoja tallettajien omassa käytössä olevan asunnon myynnistä saaduille varoille, jotka on tarkoitettu uuden, tallettajan omaan käyt-

töön tulevan asunnon hankintaan. Ottaen huomioon omistusasuntojen keskeisen merkityksen Suomessa, valtioneuvosto katsoo, että asuntopoliittisista syistä poikkeuksellisen täyssuojan säilyttäminen on syytä turvata.

Korvausten maksu (7 artikla).

Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti ehdotettuun korvausten maksuajan lyhentämiseen 20 päivästä 7 päivään. Valtioneuvosto katsoo, että muutoksesta tallettajille aiheutuva hyöty ei vastaa niitä kustannuksia, jotka pankeille aiheutuu muutoksen toteuttamiseksi tarvittavista tietojärjestelmämuutoksista. Lisäksi ehdotettu tiukka maksuaikataulu saattaa johtaa tilanteeseen, jossa talletussuojarahasto ei pankkien tietojärjestelmämuutoksista huolimatta kykene määrääjassa suorittamaan kaikkia korvauksia. Tämä olisi omiaan heikentämään yleistä luottamusta talletussuojajärjestelmään mahdollisesti enemmän kuin pitempi takaisinmaksuaika, jonka noudattamisesta voidaan varmistua.

Talletussuojarahastojen keskinäinen vastuu (10 artikla)

Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti ehdotettuun kansallisten talletussuojarahastojen keskinäiseen vastuuseen. Tuleville finanssikriiseille on todennäköisesti ominaista, että ne koskevat samanaikaisesti useampaa jäsenvaltiota ja leviävät Suomeen viiveellä. Tällöin on vaara, että merkittävä osa Suomen talletussuojarahaston varoista olisi käytetty muiden jäsenvaltioiden talletussuojarahastojen tukemiseen ennen kuin Suomen talletussuojarahastolla olisi oikeus saada vastaavaa lainaa. Ehdotus vaarantaisi siten Suomen talletussuojajärjestelmän toimivuuden erityisesti sen vuoksi, että lainaa jo saaneet talletussuojarahastot eivät enää olisi vastaavasti velvollisia lainaamaan varoja Suomen talletussuojarahastolle.

Kannatusmaksun määräytyminen (11 artikla sekä liitteet I ja II)

Valtioneuvosto kannattaa kannatusmaksun määräytymistä riskiperusteisesti mutta katsoo, että maksun määräytymisperusteita tulisi huomattavasti yksinkertaistaa ja määräytymisperusteiden harkinnanvaraisuutta vähentää. Ehdotetusta yksityiskohtaisesta ja harkinnanvaraisia elementtejä sisältävästä sääntelystä aiheutuu valtioneuvoston käsityksen mukaan merkittäviä hallinnollisia kustannuksia ilman vastaavia hyötyjä.

Isäntävaltion korvausvastuu (12 artiklan 2 kohta)

Valtioneuvosto suhtautuu kielteisesti ehdotukseen, jonka mukaan pankin isäntävaltion talletussuojarahaston tulisi omista varoistaan korvata kotivaltion talletussuojan alaiset talletukset isäntävaltiossa olevan siviiliikkeen tallettajille siten, että kotivaltion talletussuojarahasto korvaa suoritettut korvaukset isäntävaltion talletussuojarahastolle vasta jälkikäteen. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan on olennaista taata, että vastuu kriisinhallinnan kustannuksista säilyy yksiselitteisesti kotivaltiolle niin kauan kuin sen toimivaltaisilla viranomaisilla on myös vastuu pankkien valvonnasta. Komission ehdotus kasvattaisi sitä riskiä, että isäntävaltion olisi viime kädessä käytettävä omia julkisia varojaan korjatakseen tilanteen, joka pohjimmiltaan aiheutuu kotivaltion toimivaltaisten valvontaviranomaisten laiminlyönneistä, ilman takeita kotivaltion takaisinmaksusta kohtuullisen määrääjän kuluessa. Tällä perusteella valtioneuvosto katsoo, että direktiivissä tulisi edellyttää, että isäntävaltion talletussuojarahasto on velvollinen maksamaan tällaiset korvaukset ainoastaan, jos kotivaltion talletussuojarahasto on antanut isäntävaltion talletussuojarahastolle tarvittavat varat etukäteen.