

U 51/2012 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (*luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivi*)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään Eduskunnalle Euroopan komission 6 päivänä kesäkuuta 2012 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten elvytys- ja kriisinratkaisukehyksestä sekä neuvoston direktiivien 77/91/ETY ja 82/891/ETY, direktiivien 2001/24/EY, 2002/47/EY, 2004/25/EY, 2005/56/EY, 2007/36/EY ja 2011/35/EU ja asetuksen (EU) N:o 1093/2010 muuttamisesta (luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivi) ja ehdotuksista laadittu muistio.

Helsingissä 30 päivänä elokuuta 2012

Elinkeinoministeri *Jyri Häkämies*

Lainsäädäntöneuvos Markku Sorvari

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

MUISTIO
27.8.2012

EU/2012/1099

**EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI LUOTTO-
LAITOSTEN JA SJOITUSPALVELUYRITYSTEN ELVYTYS- JA KRIISINRATKAI-
SUKEHYKSESTÄ SEKÄ NEUVOSTON DIREKTIIVIEN 77/91/ETY JA 82/891/ETY, DI-
REKTIIVIEN 2001/24/EY, 2002/47/EY, 2004/25/EY, 2005/56/EY, 2007/36/EY JA
2011/35/EU JA ASETUKSEN (EU) N:O 1093/2010 MUUTTAMISESTA**

1 Ehdotuksen tausta ja tavoite

Komissio antoi 6 päivänä kesäkuuta 2012 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten elvytys- ja kriisinratkaisukehyksestä sekä neuvoston direktiivien 77/91/ETY ja 82/891/ETY, direktiivien 2001/24/EY, 2002/47/EY, 2004/25/EY, 2005/56/EY, 2007/36/EY ja 2011/35/EU ja asetuksen (EU) N:o 1093/2010 muuttamisesta KOM (2012) 280 lopullinen, jäljempänä *luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivi*.

Komission toteaa, että finanssikriisi on vakavasti koetellut kansallisten viranomaisten ja Euroopan unionin, jäljempänä *EU*, viranomaisten kykyä hallita ongelmia pankkitointaa harjoittavissa laitoksissa. Samalla rahoitusmarkkinat EU:ssa ovat yhdentyneet siten, että yhdessä jäsenvaltiossa syntyneet ongelmat nopeasti leviävät muihin jäsenvaltioihin. Tätä taustaa vastaan komissio käynnisti suunnitelmat finanssialaa koskevan EU:n kriisinhallintakehikon säätämiseksi. Lokakuussa 2009 komissio julkaisi tiedonannon EU:n kehyksestä rajatylittävälle kriisinhallinnalle pankkialalla, KOM(2009) 561 lopullinen. Lokakuussa 2010 komissio julkaisi uuden tiedonannon EU:n kehyksestä finanssialan kriisinhallinnalle, KOM(2010) 579 lopullinen. Tiedonannoista informoitiin eduskuntaa E-kirjeillä (E 155/2009 ja E 102/2010). Lisäksi komissio järjesti alkuvuodesta 2011 julkisen kuulemisen pankkien elvyttämistä ja kriisinratkaisua koskevan EU:n mahdollisen lainsäädäntökehikon teknisistä yksityiskohdista. Muun muassa valtiovarainministeriö lähetti vastauksensa kuulemiseen.

Myös kansainvälisellä tasolla (G20—valtioiden johtajat) on korostettu tarvetta kriisinratkaisukehikon ja konkurssilakien uudistamisesta sen varmistamiseksi, että kriisitilanteisiin joutuneet suuret ja monimutkaiset rajat ylittävää toimintaa harjoittavat laitokset kyetään asianmukaisesti selvittämään ja niiden toiminta lopettamaan. Lisäksi finanssimarkkinoiden vakauden valvontaryhmä, Financial Stability Board (FSB), on valmistellut tarvittavaa kriisinratkaisukehikkoa koskevia selvityksiä.

Komission mukaan luottolaitokset ja sijoituspalveluyritykset, jäljempänä *laitokset*, tarjoavat elintärkeitä palveluja kansalaisille, yrityksille ja taloudelle yleensä. Laitosten toiminta perustuu luottamukseen. Laitokset tulevat nopeasti toimintakyvyttömiksi, jos asiakkaat ja vastapuolet menettävät luottamuksensa laitosten kykyyn suorittaa velvoitteistaan. Pankkien epäonnistumiset tulisi voida hoitaa normaalien maksukyvyttömyysmenettelyjen kautta. Laitosten väliset riippuvuudet aiheuttavat kuitenkin järjestelmäriskin, kun yhden laitoksen ongelmat vyöryvät koko järjestelmää koskeviksi. Yhtäältä järjestelmäriskin vuoksi ja toisaalta laitosten taloudellisen merkittävyyden johdosta tavanomaiset maksukyvyttömyysmenettelyt eivät aina ole käyttökelpoinen keino epäonnistuneiden laitosten ongelmien hoitamiseen. Samalla lainsäädännöstä puuttuu kriisien hallitsemiseen ja ratkaisemiseen tarvittavat työkalut, minkä vuoksi kriisitilanteissa joudutaan turvautumaan julkiseen rahoitukseen luottamuksen palauttamiseksi asianomaiseen laitokseen ja sen ehkäisemiseksi, ettei yksittäisen laitoksen kriisitilanteesta aiheudu vahingollisia seurannaisvaikutuksia koko reaaliatalouteen.

Komission mukaan tarvitaan tehokas poliittikakehys, jolla laitosten epäonnistumiset voidaan hallita tarkoituksenmukaisella tavalla ja estää epäonnistumisten tartunta muihin laitoksiin. Tilanteen korjaamiseksi komissio ehdottaa säädettäväksi direktiivin, jossa on kolme keskeistä osa-aluetta: ensinnäkin valmistelevat ja ennalta ehkäisevät toimenpiteet, toiseksi varhaisen vaiheen toimenpiteet ja kolmanneksi kriisinratkaisu.

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Soveltamisala (1 artikla)

Ehdotettu direktiivi koskisi ensinnäkin luottolaitosten liiketoiminnan aloittamisesta ja harjoittamisesta 14 päivänä kesäkuuta 2006 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2006/48/EY, jäljempänä *luottolaitosdirektiivi*, tarkoitettuja luottolaitoksia. Lisäksi direktiivin koskisi pääosaa sijoituspalveluyrityksistä eli sellaisia, jotka kuuluvat sijoituspalveluyritysten ja luottolaitosten omien varojen riittävydestä 14 päivänä kesäkuuta 2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/49/EY, jäljempänä *omien varojen direktiivi*, soveltamisalan piiriin. Direktiiviehdotuksessa *laitoksella* tarkoitetaan luottolaitoksia ja sijoituspalveluyrityksiä.

Lisäksi direktiivi koskisi seuraavia yrityksiä:

- luottolaitosdirektiivissä tarkoitettuja luottolaitosten konsolidointiryhmään kuuluvia rahoituslaitoksia,
- finanssiryhmittymään kuuluvien luottolaitosten, vakuutusyritysten ja sijoituspalveluyritysten lisävalvonnasta sekä neuvoston direktiivien 73/239/ETY, 79/267/ETY, 92/49/ETY, 92/96/ETY, 93/6/ETY ja 93/22/ETY ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien 98/78/EY ja 2000/12/EY muuttamisesta 16 päivänä joulukuuta 2002 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2002/87/EY ja luottolaitosdirektiivissä tarkoitettuja omistusyhteisöjä sekä eräitä muita ehdotetussa direktiivissä määriteltyjä omistusyhteisöjä, ja
- Euroopan talousalueen ulkopuolisissa valtioissa, jäljempänä *kolmas maa*, toimiluvan

saaneiden luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten EU:ssa sijaitsevia sivuliikkeitä siten kuin direktiivissä tarkemmin säädetään.

Kriisinratkaisuviranomaiset (3 artikla)

Ehdotuksen mukaan jäsenvaltion on nimettävä yksi tai useampi hallinnollinen viranomaisen käyttämään kriisinratkaisua koskevia välineitä ja valtuuksia. Viranomaisen tarkempi määrittely jää kunkin jäsenvaltion omaan harkintaan. Viranomaisella on oltava tehtäviensä hoitamiseksi tarvittava asiantuntemus ja tarvittavat voimavarat. Jos viranomaisella on muitakin tehtäviä, ne on eturistiriitojen välttämiseksi erotettava toiminnallisesti kriisinratkaisutehtävistä.

Elvytys- ja kriisinratkaisusuunnitelmat (4—12 artikla)

Laitoksen olisi laadittava elvytysuunnitelma, jossa määritellään järjestelyt ja toimenpiteet, joilla mahdollistetaan varhainen puuttuminen laitoksen ongelmiin sen jouduttua taloudellisiin vaikeuksiin ja joilla kyetään palauttamaan laitoksen pitkän ajan toimintakyky. Jos laitos kuuluu konserniin, jäljempänä *ryhmä*, suunnitelma on laadittava sekä ryhmän tasolla että laitospohjaisesti. Valvontaviranomaisen tehtäviin kuuluu suunnitelman arviointi ja hyväksyminen.

Kriisinratkaisusuunnitelman tarkoituksena on mahdollistaa laitoksen purkaminen siten, että veronmaksajien tuki vältetään ja laitoksen elintärkeät toiminnot turvataan. Laitoksen on toimitettava kriisinratkaisusuunnitelmaa varten tarvittavat tiedot kriisinratkaisuviranomaiselle. Varsinaisten suunnitelmien laatiminen on kriisinratkaisuviranomaisen tehtävänä yhteistyössä valvontaviranomaisen kanssa. Kriisinratkaisusuunnitelma sisältää vaihtoehdot eri kriisinratkaisuvälineiden ja valtuuksien käytölle erilaisten uhkakuvien toteutumisen varalta. Tarkoituksena on turvata laitoksen elintärkeiden toimintojen jatkuminen. Ryhmissä suunnitelma laaditaan sekä koko ryhmää että jokaista laitosta varten. Ryhmäkriisinratkaisusuunnitelmassa on muun muassa todennettava, miten ryhmäkriisinratkaisua koskevat toimenpiteet voidaan rahoittaa, ja tarvittaessa määriteltävä rahoi-

tustaakaan jakoa koskevat periaatteet asianomaisten jäsenvaltioiden kesken. Periaatteet on laadittava kohtuullisten ja tasapuolisten kriteerien perusteella.

Suunnitelmien sisällössä ja yksityiskohdissa on otettava huomioon suhteellisuusperiaate. Viranomaisten on harkittava, millaista ja kuinka yksityiskohtaista suunnitelmaa tarvitaan kussakin yksittäistapauksissa. Tällöin otetaan huomioon, mikä merkitys laitoksen liiketoiminnan luonteella ja laajuudella sekä laitoksen yhteyksillä muihin laitoksiin ja rahoitusjärjestelmään on finanssimarkkinoihin, muihin laitoksiin ja rahoituksen edellytyksiin.

Toimivaltuudet purettavuuden esteiden poistamisesta (13—15 artikla)

Kriisintarkkaisuviranomaisten olisi arvioitava, onko laitos tai ryhmä mahdollista purkaa käyttämättä muuta julkista rahoitustukea kuin direktiiviehdotuksen mukaista rahoitusjärjestelyä. Arviointi perustuisi kriisintarkkaisu-suunnitelmaan. Jos viranomainen havaitsee esteitä purkamiseen, se voisi vaatia laitosta tai ryhmää ryhtymään toimenpiteisiin esteiden poistamiseksi. Jos viranomainen katsoo, ettei laitoksen tai ryhmän toimenpiteet ole riittäviä, se voisi vaatia esimerkiksi rajoittamaan riskikeskittymiä, luopumaan tietyistä varoista, lopettamaan uusien tuotteiden kehittämisen tai myynnin taikka tekemään tarvittavia muutoksia laitoksen oikeudelliseen tai toiminnalliseen rakenteeseen.

Ryhmien kohdalla purettavuuden arvioinnin suorittaisi ryhmäkriisintarkkaisuviranomainen yhdessä tytärlaitosten kotivaltioiden kriisintarkkaisuviranomaisten, jäljempänä *isäntävaltion kriisintarkkaisuviranomainen*, ja Euroopan pankkiviranomaisen kanssa. Ryhmäkriisintarkkaisuviranomaisena toimii sen valtion kriisintarkkaisuviranomainen, jossa laitoksen konsolidointiryhmän valvontaviranomainen sijaitsee. Jollei yksimielisyyttä purettavuuden arvioinnissa saavuteta, asian ratkaisee ryhmäkriisintarkkaisuviranomainen. Sen antamaan päätökseen tyytymätön isäntävaltion kriisintarkkaisuviranomainen voi saat-taa päätöksen Euroopan pankkiviranomaisen käsiteltäväksi.

Ryhmän sisäinen taloudellinen tuki (16—21 artikla)

Ehdotus sisältää säännökset siitä, millä edellytyksillä ryhmässä voidaan antaa taloudellista tukea toiselle ryhmään kuuluvalla laitokselle tai yritykselle. Tuki voi käsittää lainan, takauksen tai vakuuden antamisen. Tuen antaminen perustuu sen antajan ja saajan väliseen etukäteen tehtyyn sopimukseen, jolle on saatava valvontaviranomaisen suostumus. Sopimuksessa on muun muassa määriteltävä tuesta suoritettava vastike. Jäsenvaltio voi vaatia, että sopimus on hyväksyttävä asianomaisten laitoksen tai yritysten yhtiökokouksessa. Tuen antamisesta päättää asianomaisen laitoksen tai yrityksen hallitus. Tuen antamisesta on etukäteen ilmoitettava valvontaviranomaiselle ja Euroopan pankkiviranomaiselle. Valvontaviranomainen voi vastustaa tuen antamista, jos tuki ei täytä säädettyjä edellytyksiä.

Varhaisen vaiheen toimenpiteet (23—25 artikla)

Ehdotuksella laajennetaan valvontaviranomaisten käytettävissä olevia varhaisen vaiheen toimenpiteitä, joilla voidaan puuttua laitoksen heikentyneeseen taloudelliseen tilanteeseen. Tältä osin ehdotus täydentää luottolaitosdirektiivin mukaisia varhaisen vaiheen toimia. Valvontaviranomainen voi muun muassa vaatia laitosta toteuttamaan elvytys-suunnitelman mukaisia toimenpiteitä ja laatimaan toimintaohjelman vaikeuksista selviytymistä varten. Valvontaviranomainen voi myös vaatia, että laitoksen johdossa olevia henkilöitä vaihdetaan. Vakavien häiriöiden sattuessa valvontaviranomainen voi asettaa laitoksen johdon tilalle erityisen hallinnoijan, jonka tarkoituksena on tervehdyttää laitos ja korjata sen taloudellinen tilanne. Erityisen hallinnoijan toimikauden pituus on yleensä enintään yksi vuosi.

Kriisintarkkaisuun ehdot, tarkoitus ja periaatteet sekä arviointi (26—30 artikla)

Kriisintarkkaisuvälineitä ja -valtuuksia käyttäessään kriisintarkkaisuviranomaisten on

otettava huomioon kriisinratkaisun tavoitteet ja valittava sellaiset välineet, joilla parhaiten saavutetaan kunkin yksittäistapauksen kannalta olennaiset tavoitteet. Kriisinratkaisun tavoitteita ovat laitoksen kriittisten toimintojen jatkuvuuden varmistaminen, rahoitusvakauteen kohdistuvien haitallisten vaikutusten ehkäisy, julkisten varojen käytön minimointi, tappioiden välttäminen ja kriisinratkaisun kuluihin minimointi sekä suojattujen talletusten turvaaminen ja asiakasvarojen suojaaminen.

Kriisinratkaisuvälineiden ja -valtuuksien käytön edellytyksenä eli kriisinratkaisukynnyksenä on, että laitos on valvontaviranomaisen arvion mukaan todennäköisesti kaatumassa, näköpiirissä ei ole muuta yksityisen sektorin tai valvonnallista ratkaisua ja kriisinratkaisu on tarpeellista yleisen edun kannalta. Laitos on todennäköisesti kaatumassa, jos se on menettänyt tai menettämässä olennaisen osan omista varoistaan, sen velat ovat tai tulevat olemaan varoja suuremmat, se on tai tulee olemaan kykenemätön maksamaan velkojaan tai jos se eräin poikkeuksin joutuu julkisen tuen varaan.

Käyttäessään kriisinratkaisuvälineitä ja -valtuuksia kriisinratkaisuviranomaisten on otettava huomioon kriisinratkaisuun sovellettavat seuraavat periaatteet:

- osakkeenomistajat kantavat ensin vastuun tappioista,
- sen jälkeen tappion kantavat velkojat siten kuin direktiivissä tarkemmin säädetään,
- yrityksen johto vaihdetaan ja se kantaa teoistaan tai laiminlyönneistään siviili- ja rikosoikeuden mukaisen vastuun,
- samanlaisten saatavien haltijat eli velkojat asetetaan samaan asemaan, jollei direktiivissä toisin säädetä,
- velkojat eivät joudu kärsimään enemmän tappioita kuin siinä tilanteessa, että laitos olisi kriisinratkaisun asemesta asetettu konkurssiin.

Kriisinratkaisuvälineiden ja -valtuuksien käyttö perustuu laitoksen varojen ja velkojen todelliseen arvoon, jossa lähtökohtana on markkina-arvo. Arviointi on ulkopuolisen asiantuntijan tehtävänä. Kriisinratkaisuviranomainen hyväksyy arvioinnin. Kiireellisessä tapauksessa kriisinratkaisuviranomainen voi itse tehdä alustavan arvion.

Kriisinratkaisuvälineet ja -valtuudet (31—64 artikla)

Kun kriisinratkaisukynnys on ylitetty, kriisinratkaisuviranomaiset voivat ryhtyä käyttämään yhtä tai useampaa seuraavista välineistä: liiketoiminnan myynti, omaisuuden hoitoyhtiö eli niin sanottu siltapankki, varojen erottelu sekä velkojen arvon alentaminen tai muuntamien osakepääomaksi, jäljempänä *bail-in*. Käyttäessään kriisinratkaisuvälineitä kriisinratkaisuviranomaiset ottavat laitoksen hallintaansa ja käyttävät sen jälkeen omistajille ja johdolle kuuluvia oikeuksia. Kriisinratkaisuvälineitä voidaan käyttää yksin tai yhdessä toisten kriisinratkaisuvälineiden kanssa. Varojen erottelua voidaan kuitenkin käyttää vain toisen välineen käytön yhteydessä.

Liiketoiminnan myynnin on tapahduttava kaupallisin ehdoin. Myynnille ei tarvita osakkeenomistajien suostumusta. Ostajalla on oltava liiketoiminnan harjoittamiseen vaadittava toimilupa.

Siltapankkiin voidaan siirtää laitoksen koko liiketoiminta tai osa siitä. Siltapankki on laitos, jossa viranomaisilla on määräamisvalta. Siltapankilla on oltava toimilupa, ja sen on harjoitettava liiketoimintaa kaupallisin periaattein. Siltapankki on tilapäinen ratkaisu. Tarkoituksena on myydä siltapankki yksityisen alan ostajalle.

Varojen erottelussa laitoksen ongelmalliset tase-erät siirretään julkisomisteiseen varainhoitoyhtiöön eli roskapankkiin. Tarkoituksena on yhtiön omaisuuden myynti riittävän pitkän ajan kuluessa, minkä jälkeen yhtiö voidaan purkaa.

Bail-in antaa kriisinratkaisuviranomaisille valtuudet alentaa vakuudettomien velkojen arvoa ja muuntaa velkoja osakepääomaksi. Välinettä voidaan käyttää edellä mainittujen kriisinratkaisuperiaatteiden mukaisesti joko laitoksen pääomittamiseen tai siltapankin perustamisen yhteydessä. Kun laitos pääomitaan, se joutuu uudelleenjärjestelyn kohteeksi. Laitoksen johto erotetaan. Kriisinratkaisuviranomainen nimittää laitokseen hallinnonhoitajan, jonka tehtävänä on laatia laitokselle liiketoiminnan tervehdyttämissuunnitelma. Suunnitelmassa määritellään keinot, joilla saavutetaan laitoksen vakaa toimintakyky.

Jotta bail-in olisi mahdollista, kriisinratkaisuviranomaisten on varmistettava, että laitoksilla on aina riittävästi taseessaan sellaisia velkaeria, joita voidaan tarvittaessa käyttää velkojen arvon alentamiseen tai muuntamiseen osakepääomaksi. Komission ehdotuksen perusteluissa todetaan, että finanssikriisin kokemusten mukaan tällainen määrä on keskimäärin 10 prosenttia kaikista velkasitoumuksista, luottolaitosdirektiivin mukaiset omat varat pois lukien.

Direktiivissä säädettäisiin järjestys, jonka mukaisesti bail-in toteutetaan. Pääsääntöisesti omistukset ensin nollataan. Tämän jälkeen bail-in kohdistetaan ensin laitoksen omiin varoihin luettaviin eriin. Jos se ei ole riittävää, seuraavaksi alennetaan omiin varoihin kuulumattomien debentuurilainojen arvoa tai ne muunnetaan osakepääomaksi. Viimeksi bail-in kohdistetaan sen soveltamisalaan kuuluihin muihin velkoihin, kuten seniorilainoihin.

Bail-in ei koske suojattuja talletuksia, vakuudellisia velkasitoumuksia vakuuden määrään saakka, asiakasvaroja, lyhytaikaisia (alle 1 kk) velkasitoumuksia eikä eräitä erityisiä velkasitoumuksia, kuten työpalkkasaatavia tai laitoksen toiminnan kannalta välttämättömien palvelujen tuottajien saatavia.

Sopimusten päättämistä koskevat rajoitukset ja vastapuolien turvatakuut (68—73 ja 77 artikla)

Jotta kriisinratkaisuvälineitä voidaan käyttää tehokkaasti, on tarpeellista, että kriisinratkaisuviranomaiset voivat keskeyttää velkojen ja vastapuolten mahdollisuuden saatavien eräännyttämiseen tai nettoutukseen. Tämä väliaikainen lykkääminen voi 63 artiklan mukaan kestää korkeintaan päätöksen antamispäivän jälkeiseen työpäivään klo 17 saakka. Tänä aikana kriisinratkaisuviranomaiset voivat todentaa ja arvioida, mitkä sopimukset on tarpeen siirtää laitoksesta kolmannelle osapuolelle osana kriisinratkaisuvälineen käyttöä. Näitä välttämättömiä sopimusoikeudellisia rajoituksia tasapainottavat direktiiviehdotuksen säännökset turvatoimista, jotka estävät viranomaisia erottamasta toisiinsa liittyviä saatavia, oikeuksia ja sopimuksia tilanteessa, jossa vain osa laitoksen

varoista, oikeuksista tai velvoitteista siirretään kolmannelle osapuolelle.

Oikeuskäsittelyä koskevat rajoitukset (78 ja 79 artikla)

EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaan jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava sanotussa artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa. Tämän vuoksi myös kriisinratkaisuviranomaisen päättämät toimenpiteet on voitava saattaa tuomioistuihin käsiteltäväksi. Ehdotuksessa lähdetään siitä, että myös laitoksen, sen liiketoiminnan tai omaisuuserän ostanutta osapuolta on suojattava. Tästä syystä oikeussuojakeinon käytöllä ei voida peräännyttää tehtyä liiketoimea. Päätöksen oikeudellinen tarkastelu rajoittuu tehdyn päätöksen tai sen toimeenpanon lainmukaisuuden arviointiin tai mahdollisen korvauksen riittävyyden arviointiin.

Jäsenvaltiossa ei saa aloittaa maksukyvyttömyysmenettelyä, jos laitos on kriisinratkaisutoimenpiteiden kohteena tai jos on tehty päätös kriisinratkaisutoimenpiteiden käynnistämisestä. Tästä syystä toimivaltaisille viranomaisille ja kriisinratkaisuviranomaisille on ilmoitettava, jos on tehty hakemus maksukyvyttömyysmenettelyn aloittamisesta laitosta kohtaan.

Rajat ylittävä kriisinratkaisu (80—83 artikla)

Ryhmiä varten on perustettava kriisinratkaisukollegiot. Kollegio tarjoaa puitteet kriisinratkaisuviranomaisten ja tarvittaessa valvontaviranomaisten yhteistyölle. Kollegion jäseniä ovat ryhmäkriisinratkaisuviranomaiset, isäntävaltioiden kriisinratkaisuviranomaiset ja Euroopan pankkiviranomaisen edustaja. Lisäksi jäsenenä on kunkin asianomaisen valtion valtiovarainministeriö, jolle se ole jäsen jo sillä perusteella, että valtiovarainministeriö on tuossa valtiossa nimetty kriisinratkaisuviranomaiseksi.

Kriisinratkaisukollegion tehtävät koskevat muun muassa tietojen vaihtoa, tiedottamista, ryhmäkriisinratkaisusuunnitelman laatimista ja ryhmän purettavuuden arviointia. Lisäksi kollegio arvioi, onko ryhmässä laadittava

ryhmäkriisinratkaisukehys, joka sisältää kuvauksen aiotuista kriisinratkaisutoimenpiteistä ja niiden yhteensovittamisesta sekä rahoitussuunnitelman. Kehykseen tyytymätön viranomainen voi saattaa asian Euroopan pankkiviranomaisen käsiteltäväksi lyhyessä määräajassa.

Suhteet kolmansiin maihin (84—89 artikla)

Koska EU:n alueella toimiluvan saaneilla laitoksilla on toimintaa myös kolmansissa maissa, tehokas kriisinratkaisulainsäädäntö edellyttää yhteistyötä kolmansien maiden viranomaisten kanssa. Ehdotuksen mukaan EU:n viranomaisilla on oltava valtuudet panna täytäntöön kolmannessa maassa käynnistetyt kriisinratkaisutoimenpiteet, kun kolmannen maan laitoksella on EU:ssa sivuliike taikka muutoin varoja, oikeuksia tai velvoitteita. Päätöksen täytäntöönpano edellyttää joko direktiivissä tarkoitettua sopimusta EU:n ja kolmannen maan välillä tai, jollei sellaista ole, Euroopan pankkiviranomaisen päätöstä. Euroopan pankkiviranomainen teki myös ei-sitovia yhteistyöjärjestelyjä kolmansien maiden kanssa.

Rahoitusjärjestelyjen eurooppalainen järjestelmä (90—99 artikla)

Direktiivillä perustettaisiin kriisinratkaisun rahoitusjärjestelyjen eurooppalainen järjestelmä. Se muodostuisi kansallisista rahoitusjärjestelyistä, kansallisten rahoitusjärjestelyjen välisestä lainauksesta sekä ryhmäkriisinratkaisussa sovellettavasta kansallisten rahoitusjärjestelyjen vastavuoroisuudesta eli keskinäistämisestä.

Rahoitusjärjestelyn varoja saa käyttää ainoastaan kriisinratkaisuviranomainen direktiivissä määriteltyihin kriisinratkaisutarkoituksiin. Järjestelyyn on 10 vuodessa kerättävä varoja vähintään määrä, joka vastaa yhtä prosenttia jäsenvaltiossa toimiluvan saaneiden luottolaitosten suojatuista talletuksista. Varat kerätään vähintään vuotuisina maksuina jäsenvaltiossa toimiluvan saaneilta laitoksilta. Maksut pohjautuvat laitosten riskiprofiiliin. Laitosten on suoritettava jälkikäteen ylimääräisiä maksuja, jos järjestelyn varat eivät riitä kriisinratkaisun rahoittamiseen.

Kansallisen rahoitusjärjestelyn on lainattava varoja toisen jäsenvaltion kansalliselle rahoitusjärjestelylle, jos jälkimmäisellä ei ole riittävästi varoja kriisinratkaisun rahoittamiseen. Lainattavien varojen enimmäismäärä on puolet ensiksi mainitun kansallisen rahoitusjärjestelyn varoista.

Keskinäistämisessä ryhmään kuuluvan kunkin laitoksen kotivaltion kansallinen rahoitusjärjestely osallistuu ryhmäkriisinratkaisun rahoittamiseen. Tämä rahoitus perustuu edellä mainittuun rahoitussuunnitelmaan, joka on osa ryhmäkriisinratkaisukehystä.

Direktiiviehdotus sisältää säännöksiä talletussuojarahaston suhteesta kriisinratkaisun rahoittamiseen. Talletussuojarahaston on rahoitettava kriisinratkaisua määrällä, joka vastaa sitä suojattujen talletusten määrää, jonka talletussuojarahasto olisi joutunut korvaamaan tallettajille, jos luottolaitos olisi kriisinratkaisun asemesta asetettu konkurssiin. Tämä velvollisuus koskee tapauksia, joissa kriisinratkaisu turvaa tallettajille talletusten käyttöoikeuden jatkuvuuden. Ehdotettu direktiivi myös sallii, että talletussuojarahastoa käytetään kriisinratkaisun rahoittamiseen kansallisena kriisinratkaisujärjestelynä direktiivissä säädetyllä tavalla. Ehdotus ei kuitenkaan anna selvää vastausta siihen, mikä on ennakkorahoituksen vaadittu kokonaistaso jäsenvaltion valitessa vaihtoehdon, jossa talletussuojarahastoa käytetään myös kriisinratkaisun rahoittamiseen.

Seuraamukset (100—102 artikla)

Jäsenvaltioiden on varmistettava, että direktiivin perusteella annettujen kansallisten säännösten rikkomisesta määrätään tarvittavat hallinnolliset seuraamukset ja ryhdytään tarvittaviin hallinnollisiin toimenpiteisiin. Seuraamusten ja toimenpiteiden on oltava tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia. Kriisinratkaisuviranomaisten ja valvontaviranomaisten on oltava tiiviissä yhteistyössä määrätessään seuraamuksia ja ryhtyessään hallinnollisiin toimenpiteisiin, jotta toivottu lopputulos voidaan saavuttaa. Ehdotetut säännökset edellyttävät, että seuraamukset ja toimenpiteet tulee voida kohdistaa myös yksityishenkilöihin, jotka esimerkiksi laitoksen

johdossa ovat vastuussa laitokselle asetettujen velvollisuuksien suorittamisesta.

Ehdotuksen 101 artiklassa on lueteltu tapaukset, joissa seuraamuksia on aina voitava määrätä. Tällainen tilanne on esimerkiksi elvytys suunnitelman laatimisen laiminlyönti. Samalla artiklassa on lueteltu, millaisia seuraamuksia ja toimenpiteitä on vähintään oltava käytettävissä. Määrättävien hallinnollisten taloudellisten seuraamusten enimmäismäärät ovat huomattavasti Suomessa nykyisin voimassa olevia korkeammat. Oikeushenkilöiden kohdalla enimmäismäärä on 10 miljoonaa euroa edellisen vuoden kokonaisliiketoiminnan vaihdosta ja luonnollisten henkilöiden kohdalla viisi miljoonaa euroa. Lisäksi ehdotuksen 102 artikla sisältää säännökset siitä, mitä seikkoja seuraamuksia määrättäessä on otettava huomioon. Edellä tarkoitetut artiklat seuraamuksista ja toimenpiteistä vastaavat pitkälti komission muita viimeaikaisia finanssialan säädösehdotuksia.

Muiden EU-säädösten muuttaminen (104—112 artikla)

Direktiivillä on lisäksi tarkoitus muuttaa seuraavia EU-säädöksiä:

1) toinen neuvoston direktiivi 77/91/ETY, annettu 13 päivänä joulukuuta 1976, niiden takeiden yhteensovittamisesta samanveroisiksi, joita jäsenvaltioissa vaaditaan perustamissopimuksen 58 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuilta yhtiöiltä niiden jäsenten sekä ulkopuolisten etujen suojaamiseksi osakeyhtiöitä perustettaessa sekä niiden pääomaa säilytettäessä ja muutettaessa,

2) kuudes neuvoston direktiivi 82/891/ETY, annettu 17 päivänä joulukuuta 1982, 54 artiklan 3 kohdan g alakohdan nojalla, osakeyhtiöiden jakautumisesta,

3) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/24/EY, annettu 4 päivänä huhtikuuta 2001, luottolaitosten tervehdyttämisestä ja likvidaatiosta,

4) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/47/EY, annettu 6 päivänä kesäkuuta 2002, rahoitusvakuusjärjestelyistä,

5) Euroopan Parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/25/EY, annettu 21 päivänä huhtikuuta 2004, julkisista ostotarjouksista,

6) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2005/56/EY, annettu 26 päivänä lokakuuta 2005, pääomayhtiöiden rajatylittävistä sulautumisista,

7) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2007/36/EY, annettu 11 päivänä heinäkuuta 2007, osakkeenomistajien eräiden oikeuksien käyttämisestä julkisesti noteeratuissa yhtiöissä,

8) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/35/EU, annettu 5 päivänä huhtikuuta 2011, osakeyhtiöiden sulautumisesta,

9) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) N:o 1093/2010, annettu 24 päivänä marraskuuta 2010, Euroopan valvontaviranomaisen (Euroopan pankkiviranomainen) perustamisesta sekä päätöksen N:o 716/2009/EY muuttamisesta ja komission päätöksen 2009/78/EY kumoamisesta, jäljempänä *Euroopan pankkivalvonta-asetus*.

Voimaantulo

Direktiivi tulisi voimaan kahdentenakymmenentenä päivänä sen jälkeen, kun se on julkaistu EU:n virallisessa lehdessä. Direktiivin vaatimat kansalliset säännökset olisi vahvistettava ja julkaistava viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2014. Määräaikaa koskevassa ehdotuksessaan komissio on ottanut huomioon kansalliselle voimaan saattamiselle direktiiveissä yleensä varatun 18 kuukauden ajan.

Velkojen arvon alentamista tai osakepääomaksi muuntamista koskevia säännöksiä (bail-in) olisi sovellettava vasta vuoden 2018 alusta. Määräajassa on otettu huomioon lainojen keskimääräinen maturiteetti sekä laitosten mahdollisuudet pääomavaatimusten täyttämiseen.

3 Vaikutukset Suomen lainsäädäntöön sekä talouteen

3.1 Vaikutukset lainsäädäntöön

Ehdotuksen suurimmat vaikutukset kohdistuvat valtion vakuusrahastosta annettuun lakiin (379/1992), joka joudutaan uudistamaan kokonaisuudessaan. Uudessa lainsäädännössä olisi säädettävä muun muassa kriisinratkaisuviranomaisesta, kriisinratkaisusuunni-

telmien laatimisesta, viranomaiselle myönnettävistä yksityiskohtaisista kriisinratkaisuvaltuuksista sekä kriisinratkaisun rahoituksesta. Uusi lainsäädäntö tulisi koskemaan luottolaitoksia, omien varojen direktiivin soveltamisalan piiriin kuuluvia sijoituspalveluyrityksiä, luottolaitosdirektiivissä tarkoitettuja rahoituslaitoksia, eräitä muita omistusyhteisöjä ja osin myös kolmansien maiden luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten Suomessa olevia sivuliikkeitä. Kriisinratkaisua koskeva päätöksenteko ja siihen liittyvä kriisinratkaisun rahoitus tulisi direktiivin periaatteiden mukaisesti pitää erillään muista viranomaistehtävistä kuten luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten operatiivisesta valvonnasta. Luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kuten muidenkin finanssialan toimijoiden valvonta on Suomessa keskuspankin yhteyteen sijoitetun Finanssivalvonnan tehtävänä. Uudessa lainsäädännössä on tärkeää säätää Finanssivalvonnan ja kriisinratkaisuviranomaisen välisestä yhteistyöstä.

Ehdotuksella on myös vaikutus luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten toimintaa ja valvontaa koskevaan lainsäädäntöön. Elvytys suunnitelmia, ryhmän sisäistä taloudellista tukea, valmistelu- ja ennaltaehkäisyvaltuuksia, varhaisen vaiheen toimenpiteitä, talletussuojarahastoa sekä seuraamuksia koskevat säännökset vaativat täydennyksiä ja muita muutoksia luottolaitostoiminnasta annettuun lakiin (121/2007), sijoituspalveluyrityksistä annettuun lakiin (922/2007) ja Finanssivalvonnasta annettuun lakiin (878/2008).

Ehdotettu kriisinratkaisukehys sisältää myös muutoksia yhtiöoikeudellisiin direktiiveihin. Tämä tarkoittaa, että luottolaitoksia ja sijoituspalveluyrityksiä koskevaan yhtiöoikeudelliseen sääntelyyn on tehtävä poikkeuksia. Poikkeukset voitaneen toteuttaa muuttamalla luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten toimintaa säänteleviä erityislakeja. Luottolaitosten tervehdyttämisestä ja likvidaatios- ta annetun direktiivin laajentaminen koskemaan omien varojen direktiivin soveltamisalan piiriin kuuluvia sijoituspalveluyrityksiä vaatii vastaavien muutosten tekemistä sijoituspalveluyrityksiä koskevaan lainsäädäntöön kuin mitä toteutettiin luottolaitoksia koskevassa lainsäädännössä, kun ensiksi

mainittu direktiivi vuonna 2004 saatettiin kansallisesti voimaan.

3.2 Vaikutukset talouteen ja viranomais- tehtäviin.

Direktiiviehdotuksen tarkoituksena on kehittää rahoitusvakautta, vähentää moraalikatoa, suojata tallettajia ja kriittisiä pankkipalveluja sekä säästää veronmaksajien varoja. Direktiiviehdotuksen vaikutusarviossa on päädytty siihen, että eri toimenpiteiden yhteisvaikutukset EU:ssa merkitsisivät nettohyötyä n. 0,7—1,0 prosenttia EU:n bruttokansantuotteesta. Direktiiviehdotuksen arvioidut hyödyt perustuvat siihen, että lainsäädäntökehikko vähentää todennäköisyyttä koko pankkijärjestelmään ulottuvaan kriisiin ja siitä aiheutuvaan bruttokansantuotteen laskuun. Lisäksi lainsäädäntökehikko vähentää mahdollisuutta siihen, että veronmaksajien varoja joudutaan käyttämään kaatumassa olevien pankkien pelastamiseen. Mahdollisten pankkikriisien kustannukset tulisivat ehdotuksen mukaan ensi sijassa pankkien omistajien ja velkojien maksettaviksi. Myös valtioiden velan rahoituskustannusten arvioidaan vähentyvän, koska pankkien velkojen epäsuora valtiontakaus poistuu.

Kriisinratkaisun kansalliseen rahoitusjärjestelyyn on ehdotuksen mukaan kerättävä 10 vuodessa laitoksilta perittävänä maksuina määrä, joka vastaa 1 prosenttia jäsenvaltiossa toimiluvan saaneiden laitosten suojattujen talletusten yhteismäärästä. Suomessa tämä merkitsisi kansallisen rahoitusjärjestelyn kartuttamista 10 vuoden aikana noin 80 miljonnalla eurolla vuodessa ainakin siinä tapauksessa, että kansallinen rahoitusjärjestely pidetään talletussuojarahastosta erillisenä.

Direktiiviehdotus lisää viranomaisten tehtäviä ja vaatii lisää voimavaroja. Esimerkiksi kriisinratkaisusuunnitelmien laatiminen, laitosten purettavuuden arviointi, osallistuminen kriisinratkaisukollegioiden työhön, kriisinratkaisuviranomaisten ja valvontaviranomaisten yhteistyö ja tarvittaessa kriisinratkaisutoimenpiteiden valmistelu, toteuttaminen ja seuranta vaativat muun muassa henkilöstön palkkaamista nimettävään kriisinratkaisuviranomaiseen. Finanssivalvonnalle tu-

lee uusia tehtäviä kuten esimerkiksi pankki-kohtaisten elvytys suunnitelmien arviointi ja hyväksyminen sekä valvontaviranomaisten yhteistyö rajat ylittävien ryhmien elvytys suunnitelmien arvioinnissa ja hyväksymisessä.

4 Oikeusperusta

Asetusehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä *SEUT*, 114 artiklaan.

5 Toissijaisuusperiaate

Toissijaisuusperiaatteen mukaisesti (*SEUT* 5 artiklan 3 kohta) unionin tasolla olisi toteutettava toimia vain, jos jäsenvaltiot eivät voi yksin riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan ehdotetun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla.

Ehdotuksen perusteluissa katsotaan, että vain EU:n toimenpiteillä voidaan varmistaa, että jäsenvaltiot soveltavat riittävän yhdenmukaisia toimenpiteitä kaatuviin laitoksiin. Sovellettavat välineet ja valtuudet poikkeavat huomattavasti jäsenvaltiosta toiseen. Erot aiheuttavat huomattavia riskejä rahoitusvakaudelle ja vaarantavat rajat ylittävissä ryhmissä suoritettavan tehokkaan kriisinratkaisun. EU:n lainsäädäntötoimia tarvitaan, jotta EU:ssa voidaan saada aikaan kriisinratkaisua koskevien kansallisten käytäntöjen ja menettelyjen riittävä yhdenmukaistaminen. Komission mielestä direktiivi on sopivin lainsäädäntöväline, koska kriisinratkaisu liittyy lainsäädännön alueisiin, joita EU:ssa ei ole yhdenmukaistettu.

Valtioneuvosto pitää ehdotuksia toissijaisuusperiaatteen mukaisina.

6 Toisten jäsenvaltioiden kannat

Toisten jäsenvaltioiden virallisia kantoja ei vielä ole tiedossa.

7 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

Direktiiviehdotus ja siihen liittyvä luonnos valtioneuvoston kirjelmäksi ovat olleet lausunnolla Rahoituspalvelut ja pääomanliikkeet -jaoston (jaosto 10) kirjallisessa menettelyssä.

Neuvoston työryhmässä direktiiviehdotuksen käsittely alkoi 18.6.2012, jolloin komissio esitteli ehdotuksensa ja siitä käytiin alustavaa keskustelua.

ECOFIN-neuvoston kokouksessa 10.7.2012 komissio esitteli direktiiviehdotuksen.

Euroopan parlamentissa vastuuvaliokunta on talous ja raha-asioiden valiokunta (ECON). Raportoiija on Gunnar Hökmark.

8 Ahvenanmaan itsehallinto

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

9 Valtioneuvoston kanta

Ehdotetun kriisinratkaisukehikon säätäminen poistaa merkittävän puutteen EU:n finanssimarkkinalainsäädännöstä. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että EU:n tasolla on olemassa yhteisesti sovitut vähimmäisvaatimukset sisältävä kriisinratkaisuvälineistö ja näitä välineitä käyttävien viranomaisten EU:n laajuinen verkosto. Kriisinratkaisun on oltava uskottava vaihtoehto kaikkien niiden luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kohdalla, joiden toimintaa ei voida päättää yleisten selvitystilaa ja konkurssia koskevien säännösten mukaisesti. Erityisen tärkeää on, että kriisinratkaisu on uskottava vaihtoehto myös suurille ja monimutkaisille, kansainvälisesti toimiville laitoksille ja niiden ryhmille. Vain vahvan ja toimivan kriisinratkaisukehikon avulla voidaan päästä tilanteeseen, jossa kaatumassa olevia laitoksia ei pelasteta veronmaksajien varoin. On tarpeen, että omistajat ja velkojat joutuvat ensisijaisesti kantamaan vastuun laitoksen epäonnistumisesta.

Omistajan ja velkojan ei kuitenkaan tule joutua huonompaan asemaan kuin siinä tilanteessa, että pankki olisi kriisinratkaisun asemesta asetettu konkurssiin. On tärkeää noudattaa tätä periaatetta mahdollisimman pitkälle. Jos kriisinratkaisusta aiheutuu enemmän vahinkoa esimerkiksi velkojalle, on asianmukaista, että velkojalle maksetaan direktiiviehdotuksen mukaisesti hyvitystä.

Direktiiviehdotuksessa lähdetään siitä, että kukin jäsenvaltio nimeää hallinnollisen viranomaisen kriisinratkaisuvälineiden ja kriisinratkaisuvaltuuksien käyttöä varten. Valtioneuvosto pitää hyvänä, että viranomaisesta säätäminen jää kunkin jäsenvaltion tarkempaan harkintaan, jolloin voidaan joustavasti ottaa huomioon jäsenvaltion hallinnollinen järjestelmä, lainsäädäntö ja muut ominaispiirteet. Valtioneuvosto pitää erityisen tärkeänä, että valvonta ja kriisinratkaisu erotetaan toisistaan. Tätä puoltaa viranomaisten tehtävänjaon ja vastuusuhteiden tarkoituksenmukainen järjestäminen. Kriisinratkaisun rahoitusta koskevien toimenpiteiden valmistelu ja toteuttaminen voidaan tällöin järjestää siten, että säilytetään yhteys finanssipoliittiseen päätöksentekoon. Kriisinratkaisutoimenpiteitä rahoitettaessa voidaan viime kädessä joutua turvautumaan valtion varoista järjestettävään väliaikaiseen rahoitukseen, jota vastaava määrä peritään myöhemmin takaisin direktiiviehdotuksessa tarkoitettuina jälkikäteisinä maksuina maksuvelvollisilta laitoksilta. Valtion tilapäisen rahoituksen tarve voi syntyä siitäkin syystä, että kriisinratkaisun ennakkorahoituksen tavoitetaso on tarkoitus saavuttaa vasta 10 vuoden kuluttua kartuttamisen aloittamisesta.

On tärkeää, että uhkaaviin kriisitalanteisiin varaudutaan elvytysuunnitelmin ja kriisinratkaisusuunnitelmin. Tavoitteena on, että elvytysuunnitelmalla edistetään ongelmiin ajautuneen laitoksen nopeaa elvyttämistä ja kriisinratkaisusuunnitelmalla vastaavasti laitoksen nopeaa kriisinratkaisua. Suunnitelmat eivät saa muodostua laitosten eivätkä viranomaisten kannalta kohtuuttoman raskaiksi. Siksi direktiivissä on tärkeää säätää ehdotetusta suhteellisuusperiaatteesta, jonka mukaan suunnitelmien sisällössä ja yksityiskohdissa on otettava huomioon asianomaisen laitoksen epäonnistumisen mahdolliset vaikutukset,

jotka johtuvat liiketoiminnan luonteesta, laitoksen koosta sekä yhteyksistä muihin laitoksiin ja rahoitusjärjestelmään. Olisi suotavaa, että sääntely mahdollistaisi myös poikkeuksen antamisen suunnitelman laatimisvelvollisuudesta.

Valvontaviranomaisen varhaisen puuttumisen valtuuksien täydentäminen on niin ikään kannatettavaa. Valtuuksien asianmukaisella käytöllä voidaan puuttua laitosten erilaisiin häiriötilanteisiin niin varhaisessa vaiheessa, että ongelmien syvenemistä ja siitä aiheutuvia kustannuksia voidaan rajoittaa tehokkaasti. Ehdotetun hallinnoijan nimittämistä laitokseen ennen sen joutumista kriisinratkaisutoimenpiteiden kohteeksi on pidettävä poikkeuksellisenä toimenpiteenä, joka voidaan hyväksyä käytettäväksi silloin, kun tilanteen hallitseminen ei ole mahdollista laitoksen omin eikä valvontaviranomaisen muin toimenpitein. Valvontaviranomaisten valtuuksia koskevat säännökset olisi sovitettava yhteen luottolaitosdirektiivin uudistamisen kanssa (niin sanottu CRD IV hanke).

Ehdotukset, joilla selkeytetään ryhmän sisäisen tuen antamista, ovat tärkeitä rajat ylittävien ryhmien sääntelykehyksen parantamiseksi. Tässä on, kuten ryhmäkriisinratkaisun osalta jäljempänä todetaan, tärkeää saavuttaa riittävä tasapaino kotivaltion ja isäntävaltion viranomaisten toimivaltuuksien ja näiden jäsenvaltioiden etujen välille.

Valtioneuvosto pitää ehdotettuja kriisinratkaisuvälineitä ja kriisinratkaisuvaltuuksia lähtökohtaisesti onnistuneina. On tarpeen, että kriisinratkaisuviranomaisella on käytettävissään laaja ja monipuolinen, eri tilanteet riittävästi huomioon ottava välineistö. Uusia ja monipuolisia välineitä tarvitaan, jotta myös suurten ja monimutkaisten pankkien ja muiden laitosten kriisinratkaisu olisi uskottavaa. Direktiiviehdotuksen mukainen velkojen arvon alentaminen (bail-in) on välttämätön osa välineistöä. Tämän välineen käytön edellytyksiä ja soveltamisalaa, sääntelyn harmonisointi mukaan lukien, on harkittava huolellisesti, jotta ehdotuksesta ei aiheudu finanssimarkkinoille kohtuuttomia seurauksia. Bail-in välineen käyttö tulee sovittaa hyvin yhteen muiden kriisinratkaisuvälineiden käytön kanssa. EU:n olisi myös pyrittävä edis-

tämään välinettä koskevan sääntelyn yhdenmukaisuutta maailman tasolla.

Nykyisen EU-lainsäädännön merkittäviä puutteita on, ettei EU:ssa ole yhteisiä säännöksiä siitä, miten kriisinratkaisu toteutetaan ryhmässä, jossa omistusyhteisöjä ja laitoksia on sijoittautunut useamman jäsenvaltion alueelle. Valtioneuvosto pitää tarpeellisena, että ehdotus sisältää säännökset ryhmien kriisinratkaisusta. Valtioneuvosto kannattaa sitä, että kutakin rajat yli toimivaa finanssiryhmää varten perustetaan kriisinratkaisukollegio, jossa jäseniä ovat ryhmän kotivaltion ja isäntävaltioiden kriisinratkaisuviranomaisten edustajat sekä Euroopan pankkiviranomaisen edustaja, ja että asianomaisten valvontaviranomaisten edustajat osallistuvat tarvittaessa kriisinratkaisukollegion työhön. Direktiiviehdotuksesta käytävissä neuvotteluissa on löydettävä riittävä tasapaino kotivaltion ja isäntävaltion viranomaisten toimivaltuuksien ja näiden jäsenvaltioiden etujen välille.

Ehdotettu rahoitusjärjestelyjen eurooppalainen järjestelmä on erittäin tärkeä osa lainsäädäntökehikkoa, ja se myös vaatii huolellista harkintaa.

Valtioneuvosto kannattaa sitä, että asianomaiset toimiluvan saaneet laitokset suorittavat kansalliseen rahoitusjärjestelyyn etukäteismaksuja. Samoin on tarpeen, että laitoksilta voidaan tarvittaessa periä jälkikäteen erityisiä maksuja, jos kansallisen rahoitusjärjestelyn varat eivät riitä asianomaisesta kriisinratkaisutoimenpiteestä aiheutuvien kustannusten kattamiseen. On asianmukaista säätää, että maksuja käytetään nimenomaan kriisinratkaisutoimenpiteiden rahoittamiseen. Valtioneuvosto kannattaa sitä, että rahoitusjärjestelyn tarkemman toimeenpanon muoto jää kunkin jäsenvaltion harkintaan.

Valtioneuvosto pitää ehdotetun etukäteismaksun tavoitetasoa kohtuullisena ratkaisuna. On hyvä, että maksu perustuu osaksi laitoksen toiminnan riskillisyyteen. Toiminnan riskillisyyden merkitystä olisi aiheellista korostaa myös, kun määritellään rahoituksen tavoitetasoa.

Valtioneuvosto suhtautuu kielteisesti ehdotukseen, jonka mukaan kansallisella rahoitusjärjestelyllä olisi velvollisuus lainata varoja toisen jäsenvaltion kansalliselle rahoitusjärjestelylle. On ennen aikaista säätää lainaus-

velvollisuudesta. Asia tulisi ottaa uudelleen harkittavaksi, kun korkealaatuinen pankkivalvonta ja valvonnan yhtenäisyys koko EU:ssa on varmistettu ja kun kriisinratkaisun kansalliset rahoitusjärjestelyt ovat kasvaneet riittävän suuriksi.

Kansallisten rahoitusjärjestelyjen keskinäistämistä on välttämätöntä säätää, jotta ryhmäkriisinratkaisua koskeva sääntely olisi toimivaa. Kuten yleensäkin ryhmäkriisinratkaisussa myös rahoitusjärjestelyjen keskinäistämisessä olisi saavutettava riittävä tasapaino kotivaltion ja isäntävaltion etujen välille. Direktiiviehdotus jättää ryhmäkriisinratkaisusuunnitelmassa päätettäviksi periaatteet siitä, miten taakanjako asianomaisten eri jäsenvaltioiden kesken tapahtuu. Direktiiviehdotuksen säännökset kohtuullisista ja tasapainoisista kriteereistä saattavat olla liian avoimet, jotta isäntävaltioiden etuja voitaisiin pitää riittävästi turvattuina ehdotetussa kehikossa, kun ratkaisulta erimielisyyksien sattuessa on ryhmäkriisinratkaisuviranomaisella eli kotivaltiota. Direktiiviehdotuksessa tätä ratkaisuvalltaa tasapainottaa se, että isäntävaltio voi saattaa erimielisyyden Euroopan pankkiviranomaisen ratkaistavaksi. EU:n tasolla tulisi pyrkiä kehittämään taakanjaon periaatteita sen varmistamiseksi, että kriisinratkaisukollegioissa voidaan sopia rahoitusvastuun jakautumisesta riittävän yhdenmukaisesti, kuitenkin kunkin tapauksen erityispiirteet riittävästi huomioon ottaen.

Direktiiviehdotus mahdollistaa sen, että jäsenvaltio voi valita erillisen kriisinratkaisurahaston tai muun vastaavan rahoitusjärjestelyn asemesta vaihtoehdon, jossa talletussuojarahastoa käytetään kriisinratkaisun rahoittamiseen. Tätä koskevia direktiiviehdotuksen säännöksiä olisi selvennettävä, jotta voidaan varmistua, että jäsenvaltiolle aiheutuvat velvollisuudet ovat kummassakin vaihtoehdossa riittävän yhdenmukaiset ja rahastointi yhtä turvaavaa.

Hallinnollisia seuraamuksia koskevien säännösten yhtenäistäminen direktiivin soveltamisalalla on kannatettavaa. Ehdotuksessa on oikeasuuntaisesti määritelty ne laininlyönnit, joista hallinnollisia seuraamuksia on määrättävä. Hallinnollisten seuraamusten tulee olla suhteellisuusperiaatteen mukaisia ja oikeasuhtaisia. Hallinnollisten seuraamus-

ten kansalliselle säätämiselle ja soveltamiselle tulee jäädä riittävästi harkinnanvaraa.

Direktiiviehdotuksen mukaan oikeus määrätä hallinnollisia seuraamuksia olisi sekä kriisinratkaisuviranomaisella että valvontaviranomaisella. Sääntelyyn voitaisiin harkita joustoa siten, että jäsenvaltio voisi halutessaan keskittää oikeuden hallinnollisten seuraamusten määräämiseen valvontaviranomaiselle.

Valtioneuvosto kannattaa luottolaitosten tervehdyttämisestä ja likvidaatiosta annetun direktiivin ulottamista koskemaan myös sijoituspalveluyrityksiä. Yhtiöoikeudellisiin direktiiveihin tarvitaan poikkeuksia, jotta kriisinratkaisukehikko saadaan toimivaksi. Myös Euroopan pankkivalvonta-asetuksen tarkentaminen ehdotetulla tavalla on asianmukaista.

Ehdotetulla direktiivillä on liittymä ajankohtaisen keskusteluun EU:n pankkiunionista, jossa muun muassa olisi Euroopan tason kriisinratkaisuviranomainen ja eurooppalainen kriisinratkaisurahasto. Valtioneuvoston mielestä Euroopan pankkiunionia koskevan keskustelun ei tulisi hidastaa direktiiviehdotuksen käsittelyä. On tärkeää saattaa mahdollisimman pian voimaan direktiiviehdotuksen mukaiset yhtenäiset kriisinratkaisuvaltuudet ja kriisinratkaisuvälineet koko EU:n alueelle samoin kuin toteuttaa Euroopan laajuinen kriisinratkaisuviranomaisten verkosta. Pankkiunioniin liittyy huomattava määrä asioita ja yksityiskohtia, jotka vaativat tarkempaa selvittämistä, suunnittelua ja määrittelyä.