

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) N:o 806/2014 muuttamisesta eurooppalaisen talletussuojajärjestelmän perustamiseksi (*eurooppalainen talletussuojajärjestelmä*)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 24 päivänä marraskuuta 2015 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) N:o 806/2014 muuttamisesta eurooppalaisen talletussuojajärjestelmän perustamiseksi sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 11 päivänä helmikuuta 2016

Kunta- ja uudistusministeri Anu Vehviläinen

Neuvotteleva virkamies Jaakko Weuro

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

MUISTIO
5.2.2016

EU/2015/1619

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ EDUSKUNNALLE KOMISSION EHDOTUKSESTA EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI ASETUKSEN (EU) N:O 806/2014 MUUTTAMISESTA EUROOPPALAISEN TALLETUSSUOJAJÄRJESTELMÄN PERUSTAMISEKSI**1 Ehdotuksen tausta ja tavoite**

Ehdotuksessa on kysymys eurooppalaisen talletussuojajärjestelmän perustamisesta. Ehdotus muodostaisi EU:n pankkiunionin kolmannen vaiheen. Pankkiunionin ensimmäisessä vaiheessa luotiin yhteinen pankkivalvontamekanismi Euroopan keskuspankin (EKP) yhteyteen ja hyväksyttiin Euroopan vakausmekanismille (EVM) mahdollisuus myöntää suoraa pääomatukea vaikeuksiin ajautuneille pankeille. Pankkiunionin toisessa vaiheessa luotiin yhteinen kriisinratkaisumekanismi, jossa EKP:n suorassa valvonnassa olevien ja rajat ylittävien pankkien kriisinratkaisua koskeva päätösvalta siirrettiin samassa yhteydessä perustetulle uudelle EU-virastolle, yhteiselle kriisinratkaisuneuvostolle, ja kriisinratkaisun rahoitus siirrettiin katettavaksi yhteisen kriisinratkaisuneuvoston hallinnoimasta yhteisestä kriisinratkaisurahastosta.

Pankkiunionin syventäminen on osa EU:n talous- ja rahaliiton syventämiseen liittyvää suunnitelmaa, joka on esitetty 22 kesäkuuta 2015 annetussa niin sanotussa viiden puheenjohtajan raportissa ja komission sen johdosta 21 lokakuuta 2015 antamassa tiedonannossa. Komissio katsoo, että talous- ja rahaliitto tarvitsee kokonaisuudessaan toimivan pankkiunionin, jotta voidaan varmistaa yhteisen rahapolitiikan tuloksellisuus, riskien nykyistä parempi hajauttaminen eri jäsenvaltioihin ja talouden riittävä rahoitus. Pankkiunionin toteuttaminen vahvistaa lisäksi talous- ja rahaliiton rahoitusvakautta palauttamalla pankkisektorille luottamuksen sellaisella toimenpideyhdistelmällä, jolla pyritään sekä riskien jakamiseen että vähentämiseen.

Komissio antoi 24 marraskuuta 2015 samanaikaisesti eurooppalaisen talletussuojajärjestelmän perustamista koskevan asetusehdotuksen kanssa tiedonannon ”Pankkiunionin toteuttaminen”, jossa se kuvaa suunnitelmaansa pankkiunionin syventämiseksi. Tiedonannossa komissio kiinnittää huomiota siihen, että jäsenvaltioiden tulee saattaa voimaan kansalliseen lainsäädäntöön pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivi ja talletussuojadirektiivi sekä hyväksyä yhteistä kriisinratkaisurahastoa koskeva valtiosopimus aiemmin päätetyssä aikataulussa.

Tiedonannossa kiirehditään jäsenvaltioita toimeenpanemaan täydentävät rahoitusjärjestelyt yhteiselle kriisinratkaisurahastolle. ECOFIN-neuvosto saavutti marraskuussa 2015 yhteisymmärryksen näiden järjestelyjen toteuttamisesta kansallisina lainalimiittijärjestelyinä. Komissio katsoo, että jäsenvaltioiden pitäisi pikaisesti korvata nämä lainalimiitit EVM:sta myönnettävällä lainalimiitillä ja lisäksi sopia pankkiunionin pysyvästä julkisesta varautumisjärjestelystä (*common backstop*), jonka pitäisi olla keskipitkällä aikavälillä fiskaalisesti neutraali.

Lisäksi komissio ilmoittaa olevansa sitoutunut harkitsemaan muita toimenpiteitä, joiden avulla pankkiunionin perustana olevaa, pankkialan harmonisoitua EU-lainsäädäntöä eli niin sanottua yhteistä sääntökirjaa voitaisiin tarkastella uudelleen tavoitteena vähentää pankkijärjestelmän riskejä ja pankkien ja niiden kotivaltioiden välistä kohtalonyhteyttä. Nämä ehdotukset on kuvattu valtioneuvoston tiedonannon johdosta antamassa selvityksessä E79/2015 vp.

Komissio korostaa yhteisen talletussuojajärjestelmän merkitystä pankkiunionin häiriönsietokyvyn (resilienssi) kannalta. Komissio katsoo, että kansalliset erot talletussuojassa johtavat si-

sämarkkinoiden eheyden rapautumiseen (fragmentoitumiseen) ja rajoittavat pankkien mahdollisuuksia rajat ylittävään toimintaan. Tavoitteena on, että talletusten turvallisuus ei vaihtelisi eri pankeissa riippuen niiden maantieteellisestä sijainnista pankkiunionissa.

2 Pääasiallinen sisältö

2.1 Yleiset periaatteet

Komissio ehdottaa yhteisestä kriisinratkaisumekanismista annettua asetusta (EU) N:o 806/2014 muutettavaksi siten, että siihen lisättäisiin yhteistä talletussuojajärjestelmää koskevat säännökset. Yhteiseen talletussuojajärjestelmään soveltuisivat siten yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevat yleiset periaatteet unionin oikeuden soveltamisesta, syrjimättömyydestä, valtiontukivalvonnasta ja jäsenvaltioiden budjettisuvereniteetin loukkaamattomuudesta (6 artikla), kansallisten viranomaisten velvollisuudesta noudattaa asetuksen perusteella tehtyjä päätöksiä sekä seuraamuksista (74 e artikla). Talletussuojajärjestelmä perustettaisiin kolmessa vaiheessa, joita olisivat jälleenvakuutusvaihe, rinnakkaisvakuutusvaihe ja täysvakuutusvaihe (1 artikla).

2.2 Soveltamisala

Asetusta sovellettaisiin yhteistä talletussuojajärjestelmää koskevien säännösten osalta pankkiunioniin osallistuvissa jäsenvaltioissa direktiivin 2014/49/EU (jäljempänä *talletussuojadirektiivi*) mukaisesti käyttöön otettuihin ja virallisesti tunnustettuihin talletussuojajärjestelmiin (jäljempänä *osallistuva talletussuojajärjestelmä*) ja niihin osallistuviin luottolaitoksiin. Pankkiunionin ulkopuoliset EU:n jäsenvaltiot voivat liittyä yhteiseen talletussuojajärjestelmään vain liittymällä pankkiunioniin.

2.3 Jälleenvakuutusvaihe

Jälleenvakuutusvaiheessa osallistuvat talletussuojajärjestelmät voisivat vaatia yhteisestä talletussuojarahastosta korvaustilanteesta tai osallistuessaan kriisinratkaisuun enintään 20 prosenttia likviditeettivajeestaan. Jälleenvakuutusvaihe olisi kolme vuotta siitä, kun yhteistä talletussuojajärjestelmää koskevia säännöksiä alettaisiin soveltaa (41 a artikla). Komission tarkoituksena on, että jälleenvakuutusvaihe alkaisi vuoden 2017 alusta.

Likviditeettivajeella tarkoitettaisiin korvaustilanteen kohteena olevan luottolaitoksen talletussuojan piirissä olevien talletusten (korvattavien talletusten) määrää, josta vähennettäisiin osallistuvan talletussuojajärjestelmän käytettävissä olevien varojen määrä, joka sillä olisi täytynyt olla korvaushetkellä, jos se olisi kerännyt kannatusmaksuja asetuksessa säädettävän rahoituspolun mukaisesti (omavastuuosuus), ja kolmen päivän kuluessa kerättävien talletussuojadirektiivin mukaisten ylimääräisten kannatusmaksujen määrä (41 b artikla).¹ Komission esityksestä ei ilmene tarkemmin, millä perusteella arvioitaisiin, että ylimääräiset kannatusmaksut ovat kerättävissä kolmen päivän kuluessa.

Kriisinratkaisumenettelyn yhteydessä likviditeettivajeella tarkoitettaisiin kriisinratkaisumenettelyssä osallistuvan talletussuojajärjestelmän katettavaksi määrättävää osuutta kriisinratkaisun kustannuksista, vähennettynä sen käytettävissä olevien varojen määrällä, joka sillä olisi täytynyt olla kriisinratkaisupäätöksen hetkellä, jos se olisi kerännyt kannatusmaksuja asetuksessa säädettävän rahoituspolun mukaisesti (41 b artikla). Jälleenvakuutusvaiheessa yhteisestä

¹ Likviditeettivaje = korvattavat talletukset – omavastuuosuus (rahoituspolun edellyttämät, käytettävissä olevat varat) – kolmen päivän kuluessa kerättävät ylimääräiset kannatusmaksut

talletussuojarahastosta katettaisiin talletussuojajärjestelmien kustannuksia kriisinratkaisumenettelyn yhteydessä vain silloin, kun kyse olisi yhteisen kriisinratkaisuneuvoston päätökseen perustuvasta tilanteesta (41 a ja 79 artikla).

Lisäksi yhteisestä talletussuojarahastosta katettaisiin 20 prosenttia osallistuvan talletussuojajärjestelmän ylivahingosta. Ylivahingolla tarkoitettaisiin korvaustilanteessa sitä tappiota, joka osallistuvalla talletussuojajärjestelmälle aiheutuu tallettajille maksamistaan korvauksista, joita se ei ole saanut perittyä takaisin korvaustilanteen aiheuttaneen luottolaitoksen maksukyvyttömyysmenettelystä, vähennettynä rahoituspolun mukaan määräytyvällä omavastuuosuudella ja yhden kalenterivuoden aikana kerättävien jälkikäteisten kannatusmaksujen määrällä. Kriisinratkaisumenettelyn yhteydessä ylivahingolla tarkoitettaisiin osallistuvan talletussuojajärjestelmän maksuosuutta, jota ei ole saatu perittyä takaisin kriisinratkaisumenettelyn aikana, vähennettynä rahoituspolun mukaan määräytyvällä omavastuuosuudella (41 c artikla).

2.4 Rinnakkaisvakuutusvaihe

Rinnakkaisvakuutusvaihe käynnistyisi jälleenvakuutusvaiheen jälkeen ja kestäisi neljä vuotta. Rinnakkaisvakuutusvaiheessa osallistuvat talletussuojajärjestelmät voisivat vaatia yhteisestä talletussuojarahastosta korvaustilanteesta tai osallistuessaan kriisinratkaisuun 20—80 prosenttia likviditeettitarpeestaan ja 20—80 prosenttia korvaustilanteesta tai kriisinratkaisun rahoittamisesta aiheutuneista tappioistaan (41 d artikla). Yhteisen talletussuojarahaston rahoittama osuus kasvaa vuosittain 20 prosenttiyksikköä (41 e artikla).

Likviditeettitarpeella tarkoitettaisiin korvaustilanteessa korvaustilanteen kohteena olevan luottolaitoksen korvattavien talletusten määrää ja kriisinratkaisumenettelyssä talletussuojajärjestelmän katettavaksi määrättävää osuutta kriisinratkaisun kustannuksista (41 f artikla). Rinnakkaisvakuutusvaiheessa osallistuvalla talletussuojajärjestelmällä ei siten olisi omavastuuosuutta, kuten jälleenvakuutusvaiheessa. Korvaustilanteesta tai kriisinratkaisun rahoittamisesta aiheutuvalla tappiolla (vahingolla) tarkoitettaisiin vastaavasti talletussuojajärjestelmän maksamien korvausten tai kriisinratkaisurahoituksen määrää, vähennettynä takaisin perityillä varoilla (41 g artikla). Myöskään tappioiden kattamisessa ei enää rinnakkaisvakuutusvaiheessa olisi omavastuuosuutta.

2.5 Täysvakuutus

Täysvakuutusvaihe alkaisi rinnakkaisvakuutusvaiheen jälkeen eli komission esittämän aikataulun mukaan vuonna 2024. Täysvakuutusvaiheessa yhteisestä talletussuojarahastosta katettaisiin osallistuvien talletussuojajärjestelmien likviditeettitarve sekä korvaustilanteesta tai kriisinratkaisun rahoittamisesta aiheutuneet tappiot täysimääräisinä. Likviditeettitarve ja tappio (vahinko) määräytyisivät samoin kuin rinnakkaisvakuutusvaiheessa (41 h artikla).

2.6 Osallistuvilta talletussuojajärjestelmiltä edellytettävä rahoituspolku

Talletussuojadirektiivissä on säädetty siirtymäajasta, jonka puitteissa kansallisten talletussuojajärjestelmien on saavutettava tavoitetaso, joka vastaa 0,8 prosenttia korvattavien talletusten kokonaismäärästä. Asetuksessa säädettäisiin rahoituspolusta, jota osallistuvien talletussuojajärjestelmien olisi noudatettava, jotta ne voivat olla yhteisen talletussuojarahaston tarjoaman vakuutussuojan piirissä eri vaiheissa. Komissio voisi kriisinratkaisuneuvostoa kuultuaan myöntää tilapäisen poikkeuksen rahoituspolun noudattamisesta jäsenvaltion suhdannevaiheeseen, kannatusmaksujen myötäsyklisyyden vaikutukseen tai kansallisen tason korvaustilanteeseen liittyen (41 j artikla).

Rahoituspolun mukainen tavoitetaso tulisi saavuttaa vuosittain 3 heinäkuuta mennessä:

- 2017 mennessä: 0,14 prosenttia;
- 2018 mennessä: 0,21 prosenttia;
- 2019 mennessä: 0,28 prosenttia;
- 2020 mennessä: 0,28 prosenttia;
- 2021 mennessä: 0,26 prosenttia
- 2022 mennessä: 0,20 prosenttia;
- 2023 mennessä: 0,11 prosenttia;
- 2024 mennessä: 0 prosenttia.

2.7 Menettely korvaus- ja kriisinratkaisutilanteissa ja päätöksentekoa koskevat säännökset

Asetuksessa säädettäisiin yhteisen talletussuojajärjestelmän toiminnassa noudatettavista menettelyistä korvaus- ja kriisinratkaisutilanteissa. Osallistuvilla talletussuojajärjestelmillä olisi velvollisuus ilmoittaa ennakoivasti kriisinratkaisuneuvostolle tiedossaan olevista olosuhteista, jotka saattavat johtaa korvaus- tai kriisinratkaisutilanteeseen (41 k artikla). Osallistuvien talletussuojajärjestelmien tulisi ilmoittaa kriisinratkaisuneuvostolle välittömästi korvaus- tai kriisinratkaisutilanteen syntymisestä (41 j artikla).

Saatuun osallistuvan kriisinratkaisujärjestelmän ilmoituksen kriisinratkaisuneuvoston tulisi 24 tunnin kuluessa päättää johdon istunnossaan siitä, täytyvätkö yhteisen talletussuojajärjestelmän käytön edellytykset ja määrittää, minkä verran varoja yhteisestä talletussuojarahastosta voidaan antaa osallistuvalla talletussuojajärjestelmälle. Jos korvaus- tai kriisinratkaisutilanteita on samanaikaisesti useita, eivätkä yhteisen talletussuojarahaston käytössä olevat varat riitä, varoja annetaan oikeutettujen korvausten ja käytettävissä olevien varojen suhteessa. Jos osallistuva talletussuojajärjestelmä on tyytymätön kriisinratkaisuneuvoston päätökseen, se voi vaatia sen muuttamista. Kriisinratkaisuneuvoston tulee ratkaista asia uudelleen 24 tunnin kuluessa (41 m artikla).

Yhteinen talletussuojajärjestelmä toimisi kriisinratkaisuneuvoston yhteydessä. Talletussuojaa koskevaa päätöksentekoa varten kriisinratkaisuneuvoston johdon istunnon ja täysistunnon kokoonpanoa täydennettäisiin talletussuojajärjestelmästä vastaavien viranomaisten edustajilla. Kriisinratkaisuneuvoston täysistunto toimisi kolmessa eri kokoonpanossa: yhteisessä täysistunnossa, kriisinratkaisutäysistunnossa ja talletussuojatäysistunnossa (43—49 a artiklat).

Eri kokoonpanojen toimivaltuudet talletussuojaa koskevassa päätöksenteossa olisivat vastaavat kuin kriisinratkaisun osalta. Yhteinen täysistunto käsittelisi kriisinratkaisuneuvoston yleistä toimintaa, taloutta ja hallintoa koskevat asiat. Johdon istunto valmistelisi täysistunnon ratkaisemat asiat ja tekisi talletussuojarahaston käyttöä koskevat päätökset. Talletussuojatäysistunto arvioisi yhteisen talletussuojajärjestelmän toimintaa ja antaisi johdon istunnolle erityiset ohjeet tilanteessa, jossa yhteisen talletussuojarahaston varojen käyttö 12 perättäisen kuukauden aikana ylittäisi 25 prosenttia rahaston lopullisesta tavoitetasosta. Talletussuojatäysistunto

päätäisi myös lainan ottamisesta yhteiselle talletussuojarahastolle (50—56 artiklat). Kriisinratkaisutäysistunnon tehtävät säilyisivät ennallaan. Päätökset tehtäisiin yksinkertaisella enemmistöllä ja kullakin täysistunnon jäsenellä olisi yksi ääni. Erityisten ohjeiden antamisesta, lainan ottamisesta talletussuojarahastolle ja osallistuvan talletussuojajärjestelmän sulkemisesta yhteisen talletussuojajärjestelmän ulkopuolelle päätettäisiin määräenemmistöllä (52 artikla).

2.8 Yhteinen talletussuojarahasto

Asetuksella perustettaisiin yhteinen talletussuojarahasto, joka toimisi yhteisen kriisinratkaisurahaston tavoin kriisinratkaisuneuvoston yhteydessä ja sen hallinnoimana, erillään unionin talousarvioista. Asetuksessa säädettäisiin erikseen siitä, että yhteiseen talletussuojarahastoon liittyvät toimet eivät saa aiheuttaa vaikutuksia unionin tai jäsenvaltioiden valtiontaloudelliseen (fiskaaliseen) vastuuseen (74 a artikla).

Yhteinen talletussuojarahasto koostuisi luottolaitoksilta kerätyistä kannatusmaksuista. Osallistuvat talletussuojajärjestelmät laskuttaisivat kannatusmaksut suoraan luottolaitoksilta kriisinratkaisuneuvoston puolesta ja luottolaitokset maksaisivat kannatusmaksut suoraan yhteiseen rahastoon (74 a ja 74 c artikla). Järjestely poikkeaisi yhteisen kriisinratkaisumekanismin osalta säädetystä menettelystä, jossa kansalliset kriisinratkaisuviranomaiset keräävät asetuksen perusteella määräytyvät vakausmaksut luottolaitoksilta ja siirtävät ne erillisen valtiosopimuksen nojalla yhteiseen kriisinratkaisurahastoon, joka muodostuu asteittain yhdistettävistä kansallisista rahasto-osuuksista.

Yhteisen talletussuojarahaston varat sijoitettaisiin kriisinratkaisurahastoa vastaavien periaatteiden mukaisesti. Komissiolle annettaisiin säädösvalta määrätä talletussuojarahaston hallintoa koskevista säännöistä ja sen sijoitusstrategiaa koskevista yleisistä periaatteista ja perusteista (75 artikla).

2.9 Talletussuojarahaston tavoitetasot

Yhteisen talletussuojarahaston tavoitetaso jälleenvakuutusvaiheen päättyessä olisi 20 prosenttia 4/9:sta talletussuojadirektiivin mukaisesta osallistuvien talletussuojajärjestelmien yhteenlasketusta lopullisesta tavoitetasosta. Talletussuojadirektiivin mukainen lopullinen tavoitetaso on 0,8 prosenttia korvattavien talletusten kokonaismäärästä. Rinnakkaisvakuutusvaiheen päättyessä yhteisen talletussuojarahaston tavoitetaso on talletussuojadirektiivin mukainen, osallistuvien talletussuojajärjestelmien yhteenlaskettu tavoitetaso (74 b artikla).

Luottolaitoksilta kerättävät kannatusmaksut jaksotettaisiin ajallisesti mahdollisimman tasaisesti tavoitetasojen saavuttamiseksi. Jos talletussuojarahaston varat vähenevät alle kahteen kolmasosaan tavoitetasosta olisi kannatusmaksut määrättävä siten, että tavoitetaso saavutetaan kuudessa vuodessa. Komissiolle siirrettäisiin säädösvalta määrätä perusteista kannatusmaksujen jaksottamiseksi ja näissä erityistapauksissa asetettavista maksuista tavoitetason saavuttamiseksi (74 b artikla).

2.10 Ennakolliset kannatusmaksut

Kriisinratkaisuneuvosto päättäisi vuosittain kannatusmaksujen kokonaismäärästä, jota osallistuvien talletussuojajärjestelmien olisi vaadittava luottolaitoksilta. Jälleenvakuutusvaiheessa kansalliset talletussuojaviranomaiset laskisivat riskiperusteisesti yksittäisten luottolaitosten kannatusmaksun määrät. Rinnakkaisvakuutusvaiheessa kriisinratkaisuneuvosto laskisi suoraan

yksittäisten luottolaitosten maksettavaksi tulevien kannatusmaksujen määrät. Komissiolle siirrettäisiin laskennassa huomioitavia riskiperusteita koskeva säädösvalta (74 c artikla).

2.11 Ylimääräiset jälkikäteen kerättävät kannatusmaksut

Jos yhteisen talletussuojarahaston varat eivät jälleenvakuutusvaiheen jälkeen riittäisi korvaus-tilanteessa tarvittavien määrien suorittamiseen, kerättäisiin luottolaitoksilta jälkikäteen ylimääräistä kannatusmaksua. Kriisinratkaisuneuvosto laskisi suoraan luottolaitosten maksettavaksi tulevien kannatusmaksujen määrät. Kriisinratkaisuneuvosto voisi eräissä tapauksissa myöntää lykkäystä kannatusmaksujen maksamiseen. Komissiolle siirrettäisiin lykkäysten myöntämistä koskevien periaatteiden täsmentämistä koskeva säädösvalta (74 d artikla).

2.12 Yhteisen talletussuojarahaston lainanotto ja lainananto

Yhteisellä talletussuojarahastolla olisi toimivalta sopia lainan ottamisesta tai antamisesta pankkiunionin ulkopuolisten jäsenvaltioiden talletussuojajärjestelmien kanssa (74 f artikla). Lisäksi yhteisellä talletussuojarahastolla olisi toimivalta ottaa lainaa myös muista, vaihtoehtoisista rahoituslähteistä (74 g artikla). Vaihtoehtoisia rahoituslähteitä koskevat säännökset vastaavat yhteisen kriisinratkaisurahaston lainanottoa koskevia säännöksiä. Näiden säännösten perusteella ECOFIN-neuvostossa on sovittu yhteiselle kriisinratkaisurahastolle myönnettävistä jäsenvaltioiden kansallisista lainalimiiteistä. Myös yhteisen kriisinratkaisurahaston julkista varautumisjärjestelyä koskevat ehdotukset perustuvat näihin säännöksiin.

3 Ehdotuksen vaikutukset

3.1 Vaikutukset lainsäädäntöön

Talletussuojasta on Suomessa säädetty nykyisin laissa rahoitusvakuusviranomaisesta (1195/2014). Talletussuojarahaston varojen käytöstä kriisinratkaisuun on säädetty luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kriisinratkaisusta annetussa laissa (1194/2014). Vaikka yhteisen talletussuojajärjestelmän toiminnasta säädettäisiin sellaisenaan suoraan sovellettavalla asetuksella, edellyttäisi asetusehdotuksen hyväksyminen Rahoitusvakuusviraston tehtävien täsmen-tämistä, kun se toimeenpanisi komission ja kriisinratkaisuneuvoston asetuksen nojalla tekemiä päätöksiä. Kansallisen lainsäädännön määräyksiä kansalliseen talletussuojarahastoon ja yhteiseen talletussuojarahastoon kerättävistä kannatusmaksuista olisi tarpeen muuttaa.

3.2 Vaikutukset viranomaistoimintaan

Suomen talletussuojajärjestelmästä vastaava viranomainen on Rahoitusvakuusvirasto. Rahoitusvakuusvirasto hallinnoi myös valtion talousarvion ulkopuolista rahastoa Rahoitusvakuusrahastoa, joka koostuu kriisinratkaisurahastosta ja talletussuojarahastosta. Talletussuojajärjestelmän toimintaa koskeva päätösvalta siirtyisi keskeisiltä osin Rahoitusvakuusvirastolta EU-tasolle.

Rahoitusvakuusviraston tehtävät eivät kuitenkaan vähenisi, koska Rahoitusvakuusvirasto vastaisi edelleen talletussuojajärjestelmän käytännön hallinnoinnista Suomessa ja kriisinratkaisuneuvoston talletussuoja-asioissa tekemien päätösten täytäntöönpanosta sekä toimisi pääasiallisena rajapintana sekä luottolaitoksiin että tallettajiin päin. Myös kansallisen talletussuojarahaston hallinnointiin liittyvät tehtävät säilyisivät ainakin komission ehdotuksen mukaisen jälleenvakuutusvaiheen ja rinnakkaisvakuutusvaiheen ajan.

3.3 Taloudelliset vaikutukset

Talletussuojan merkitys

Talletussuojan toiminta on nähty periaatteellisesti ja käytännöllisesti merkittävänä pankkijärjestelmän vakauden ja sen myötä laajemmin rahoitusvakauden kannalta. Talletussuojan avulla ylläpidetään yleistä luottamusta pankkijärjestelmään, estetään talletuspakoja ja siten vahvistetaan rahoitusjärjestelmän vakautta. Talletussuojajärjestelmä on osa yleisempää rahoitussektorin turvaverkkoa, johon sen lisäksi kuuluvat pankkivalvonta, keskuspankkirahoitus ja pankkien kriisinratkaisu- ja maksukyvyttömyysmenettelyt.

Talletussuojan uskottavuus perustuu järjestelmän kykyyn hoitaa mahdolliset korvaustapaukset. Kyky puolestaan riippuu nopeasti käytettävissä olevan rahoituksen määrästä. Talletussuojajärjestelmän maksukyvyn pettäessä tulee usein ilmi valtioiden omaksuma viimekätinen vastuu maksujärjestelmän toimivuudesta ja pankkijärjestelmän vakaudesta, joka voi edelleen johtaa myös valtioiden oman maksukyvyn romahtamiseen ja sen myötä koko rahoitusjärjestelmän vakauden horjumiseen. Usein pelkkä varteenotettava uhka tästä mahdollisuudesta johtaa markkinapaniikkiin, joka voi aiheuttaa vakavia vakausongelmia. Näiden merkittävien periaatteellisten ja käytännöllisten vaikutusten vuoksi talletussuojajärjestelmä kytkeytyy euroalueen jäsenvaltioissa myös talous- ja rahaliiton toimivuuteen.

Viimeaikainen kehitys on kuitenkin vähentänyt talletussuojan merkitystä pankkisektorin yleisen vakauden turvaamisessa. Talletusten etuoikeusasema kriisinratkaisudirektiivin voimaantulon myötä pienensi riskiä, että tallettajat kärsisivät tappioita pankin ajautuessa ongelmiin, ja siten vähensi myös talletuspaon riskiä. Vakavaraisuussäädösten vahvistuminen vaikuttaa samaan suuntaan, sillä vakavarainen pankki voi tarvittaessa turvata likviditeettinsä keskuspankin tarjoaman lyhytaikaisen rahoituksen kautta.

Talletussuojan rahoitus on Euroopan unionissa toteutettu periaatteessa kahdella tavalla. Suojan alaisilta luottolaitoksilta on joko kerätty maksuja, joilla on kerrytetty talletussuojarahastoa tai luottolaitoksilla on ollut velvollisuus varautua jälkikäteisiin maksuihin korvaustilanteessa. Talletussuojadirektiivissä on asetettu velvollisuus ennakorahastoinnille. Rahastoitujen varojen tulee vuoteen 2024 mennessä olla 0,8 prosenttia korvattavista talletuksista.

Direktiivin asettama tavoite talletussuojan ennakorahastointiasteelle on kuitenkin varsin alhainen suhteessa pankkien korvattavien talletusten määrään. Tästä seuraa, että jopa hyvin rahastoidut talletussuojajärjestelmät, jotka ylittävät asetetun tavoitetason, eivät kykene mahdollisessa korvaustilanteessa kattamaan rahoitustarvettaan itsenäisesti etenkin, jos korvausta pahtuma koskee keskisuurta tai suurta talletuspankkia.

Komission ehdotus

Komission ehdotuksen mukaan yhteiseen talletussuojaan siirtyminen olisi tehokkaampi kokonaisratkaisu kuin nykyjärjestelmä, jossa talletussuoja on järjestetty kansallisesti. Tavoitteena on tilanne, jossa tallettajan arvioiman riskin kannalta pankin kotivaltioilla ei olisi merkitystä, jos talletus on määrältään ja muilta ominaisuuksiltaan talletussuojadirektiivin mukainen. Toinen keskeinen tavoite on katkaista talletussuojan ja kotivaltion budjettiriskin välinen yhteys. Talletussuojaan liittyvät riskit jakautuisivat myös suuremmalle joukolle toimijoita ja tällöin voitaisiin ajatella yhteisen talletussuojan noudattavan vakuutuksille tyypillistä toimintamallia.

Komission ehdotuksessa eurooppalaiseen talletussuojajärjestelmään kuuluvassa talletussuojarahastossa (European Deposit Insurance Fund, EDIF) olisi vuonna 2024 varoja 0,8 prosenttia

korvattavista talletuksista, joka vuoden 2011 tilanteen mukaan on noin 44 miljardia euroa. Rahastoitujen varojen määrä muuttuu korvattavien talletusten määrän muuttuessa. Pankkiunionin pankeissa on vuonna 2024 todennäköisesti enemmän korvattavia talletuksia kuin vuonna 2011, jolloin niitä oli noin 5 500 miljardia euroa. Pankkien yhteiseen rahastoon maksamat maksut määräytyvät riskiperusteisesti ja kunkin kansallisen talletussuojajärjestelmän tulee noudattaa rahastoinnissa komission määrittelemää edellä mainittua rahoituspolkua.

Komission ehdotuksessa pankkien maksurasite ei kasvaisi verrattuna nykytilaan. Yhteiseen rahastoon maksetut maksut hyvitetään pankeille kansallisen rahaston maksuista, jolloin yhteenlaskettuna maksu ei nouse. Pankkien talletussuojamaksut kohdistuisivat eri tavalla ja niin, että vuonna 2024, jolloin siirrytään yhteiseen rahastoon, EDIF täyttäisi direktiivin asettaman rahastointivaatimuksen eikä kansallisilla rahastoilla olisi enää vastaavaa velvoitetta.

Pankkiunionin jäsenvaltioiden pankkijärjestelmien riskit ovat hyvin eri tasoilla ja näin ollen myös todennäköisyydet tapahtumille, jotka voisivat johtaa korvaustilanteisiin, poikkeavat toisistaan merkittävästi. Useissa EU:n jäsenvaltioissa vallitsee lisäksi tilanne, jossa talletussuojarahastoa ei ole kartutettu lainkaan. Euroalueella keskimääräinen rahastointiaste oli vuonna 2012 hieman yli 0,3 prosenttia. On ilmeistä, että tässä tilanteessa yhteisen talletussuojan kustannukset ja hyödyt eivät ole tasaisesti jakautuneita pankkiunionin sisällä.

Komission ehdotuksessa riskitasojen erot on tunnistettu ja niitä on pyritty ottamaan huomioon talletussuojajärjestelmän rakentamisen eri vaiheissa rajoittamalla yhteisen rahaston osuutta korvaustapahtumissa ja kansallisen rahaston lopullisissa tappioissa. Ajatuksena yhteisten riskien rajoittamisessa on, että alkuvaiheessa, jossa komission tiedonannon mukaisin toimin pankkisektorien riskejä pyritään vähentämään ja kansallisia eroja kaventamaan, suurempi vastuu mahdollisen korvaustapahtuman hoidossa on kansallisella talletussuojajärjestelmällä. Riskierojen tasoittuessa yhteisvastuun aste vähitellen kohoaa.

Jälleenvakuutusvaiheessa, joka kestää vuoteen 2019, yhteisen rahaston osuus on 20 prosenttia, rinnakkaisvakuutusvaiheessa osuus kasvaa 20 prosenttiyksikköä vuodessa ja täyden vakuutuksen vaiheessa vuonna 2024 se saavuttaa 100 prosentin tason. Myös yhteisen rahaston osalta osallistuminen yksittäiseen korvaustapahtumaan on rajoitettu jälleenvakuutusvaiheessa 20 prosenttiin rahaston saavuttamasta tavoitetasosta tai määrään, joka olisi 10 kertaa kyseessä olevan kansallisen rahaston 0,8 prosentin tavoitetaso.

Yhteisen talletussuojan osalta yksi keskeinen avoin kysymys koskee EDIF:n mahdollisuutta ja keinoja saada lisärahoitusta pankkien maksamien maksujen lisäksi. Rahasto lainaa tarvittaessa kansalliselle rahastolle varoja maksuvalmiustukena tai tappioiden kattamiseksi. Lainan takaisinmaksu voi kestää kauan, koska kansallinen rahasto rahoittaa takaisinmaksun pankeilta perittävillä maksuilla, jotka ovat enimmillään 0,5 prosenttia korvattavista talletuksista vuodessa. Esimerkiksi Suomen tapauksessa lisämaksut olisivat noin 375 miljoonaa euroa vuodessa. Yhteiselle rahastolle voi syntyä rahoitusvajetta varsinkin alkuvuosina, jos se joutuu osallistumaan merkittävämpiin korvaustapahtumiin.

Komission ehdotuksessa lisärahoituksen lähteinä mainitaan lainat pankkiunionin ulkopuolisilta EU:n jäsenvaltioiden talletussuojarahastoilta tai muilta kolmansilta tahoilta. Vaihtoehtoisia rahoituslähteitä koskevat säännökset vastaavat yhteisen kriisinratkaisurahaston lainanottoa koskevia säännöksiä. Näiden säännösten perusteella ECOFIN-neuvostossa on sovittu yhteiselle kriisinratkaisurahastolle myönnettävistä jäsenvaltioiden kansallisista lainalimiiteistä. Myös yhteisen kriisinratkaisurahaston julkista varautumisjärjestelyä koskevat ehdotukset perustuvat näihin säännöksiin. Pankkiunionin toteuttamista koskevassa tiedonannossaan komissio kiirehtii yhteisen varautumisjärjestelyn toteuttamista ja kansallisten lainalimiittien korvaamista

EVM:stä myönnettävällä lainalimiitillä. On pidettävä varsin todennäköisenä, että näiden ehdotusten puitteissa tullaan jatkossa käsittelemään myös kysymystä EDIF:n lisärahoituksesta.

Yhteiseen rahastoon liittyvä mahdollisuus moraalikatoon. Tämän välttämiseksi tarvittaisiin määrätietoisia yhtenäisiä toimia pankkijärjestelmien ja yksittäisten pankkien riskien rajoittamiseksi. Keskeisimmät toimenpiteet, joissa tulisi nopeassa tahdissa edetä, liittyvät vakavaraisuussäätelyyn ja siinä pääomien laatuun sekä kansallisiin poikkeuksiin liittyvissä kysymyksissä. Myös valtionriskien vähentämisessä pankkien taseissa tulee päästä konkreettisesti eteenpäin.

Suomen pankkisektori ja talletussuoja

Suomen pankkisektori on suurehko talouden kokoon nähden. Vuoden 2014 lopussa pankkisektorin yhteenlaskettu tase oli noin 553 miljardia euroa, joka vastasi noin 270 prosenttia kokonaistuotannon arvosta. Suomalaisen pankkisektorin erityisiin piirteisiin kuuluvat etenkin keskittyneisyys ja voimakkaat sidokset muihin Pohjoismaihin. Kolmen suurimman pankkikonsernin, joista kaksi on ulkomaisessa omistuksessa, osuus sektorin yhteenlasketusta taseesta on noin 80 prosenttia. Näiden toimijoiden osuus koko sektorin talletuksista oli vuoden 2014 lopussa 77 prosenttia.

Keskittyneisyyden seurauksena myös suomalaisten pankkien talletusten jakauma on hyvin vino. Suurimman pankkikonsernin osuus talletuksista on runsas kolmannes ja kahden suurimman selvästi yli puolet. Marraskuussa 2015 suomalaisissa talletuspankeissa oli kotitalouksien ja yritysten (pl. rahoituslaitokset) talletuksia yhteensä noin 112,4 miljardia euroa. Ulkomaisten pankkien sivuliikkeissä Suomessa oli kotitalouksien ja yritysten talletuksia puolestaan noin 5,6 miljardia euroa, joten suomalaisen talletussuojajärjestelmän piiriin kuuluvia talletuksia oli hieman alle 107 miljardia euroa. Nämä talletukset ja niille kertynyt korko talletuspankissa ovat korvattavia yhteensä enintään 100 000 euroon asti. Vuoden 2014 lopussa korvattavia talletuksia oli yhteensä arviolta noin 75 miljardia euroa.

Talletuksilla on merkitystä sekä pankeille vakaana varainhankintakeinona että erityisesti kotitalouksille säästämismuotona ja maksuvälineenä. Suomessa toimivien pankkien varainhankinnasta runsas 30 prosenttia on talletuksia, joka on selvästi vähemmän kuin euroalueella keskimäärin (noin 45 prosenttia). Osittain eroa selittää yhden pankin suurehko johdannaisten osuus taseessa. Talletusten osuus kotitalouksien rahoitusvarallisuudessa on puolestaan noin 30 prosenttia.

Rahoitusvakausviraston hallinnoimassa talletussuojarahastossa on tällä hetkellä varoja vain noin 60 miljoonaa euroa, koska maksuja on kerätty vasta yhden vuoden ajan. Aiemmin talletussuojarahaston tehtävää hoitaneessa VTS-rahastossa, joka on edelleen jäsenpankkiensa hoidossa, varoja on lähes miljardi euroa. Nämä varat ovat edelleen käytettävissä mahdolliseen korvaustapaukseen, jos viraston hallinnoiman talletussuojarahaston varat eivät riitä. Suhteutettuna suomalaisten talletuspankkien arvioituihin korvattaviin talletuksiin molempien rahastojen varat ovat yhteensä noin 1,3 prosenttia. Rahastojen varoja voidaan tarvittaessa täydentää eduskunnan suostumuksen perusteella toteutettavalla Rahoitusvakausviraston lainanotolla.

Suomen talletussuojajärjestelmä on useimpiin muihin EU:n jäsenvaltioihin verrattuna hyvin rahastoitu, mutta käytännössä varat riittävät vain pienimpien pankkien mahdollisten korvaustapausten hoitoon. Suuren tai keskisuuren pankin, joka katsotaan rahoitusjärjestelmän vakauden kannalta merkittäväksi toimijaksi, ajautuessa vakaviin vaikeuksiin tulisi todennäköisesti kyseeseen sen kriisihallintoon asettaminen ja uudelleenjärjestely kriisinratkaisuvaltuuksia soveltaen. Tällöin talletussuojarahaston varoja käytettäisiin kriisinratkaisun kustannusten katta-

miseen vain tilanteessa, jossa pankin kaikki sijoittajavastuun alaiset velat olisi muunnettu uudeksi pääomaksi. Tämä pienentää talletussuojajärjestelmän rahoitustarvetta kriisinratkaisutilanteissa.

Arvioitaessa talletussuojajärjestelmän kykyä Suomessa hoitaa mahdollisia korvaustapauksia, johtopäätös yhteiseen talletussuojaan siirtymisestä on ilmeinen. Suomen kansallinen järjestelmä kykenee omilla varoillaan hoitamaan korvaukset täysimääräisinä vain kaikkein pienimpien pankkien osalta. Tilanteessa, jossa yksi tai useampi pankki on joutunut vakaviin vaikeuksiin, lainanotto markkinoilta korvausten rahoittamiseksi on todennäköisesti vaikeaa heikon yleisen markkinatilanteen vuoksi. Rahoitusvakausviraston lainanotto kirjautuu julkiseksi velaksi, joten olemassa oleva velkataso voi rajoittaa varainhankinnan määrää ainakin, jos rahoitustarve olisi vähäistä suurempi.

Vaikka suomalaisten pankkien taloudellinen tila on tällä hetkellä hyvä eikä välittömiä uhkia ole näköpiirissä, yhteinen eurooppalainen talletussuojajärjestelmä voi olla Suomen valtion mahdollisia riskejä vähentävä järjestely tulevaisuudessa. Ehdotukseen liittyy kuitenkin vielä avoimia kysymyksiä etenkin lisärahoituksen osalta. Uskottava talletussuojajärjestelmä nojaa riittävään rahoitukseen, jota on nopeasti saatavilla. Komission esityksen perusteella ei ole selvää, miten tämä on tarkoitettu ratkaistavan yhteisen talletussuojarahaston osalta.

4 Oikeusperusta

Komission ehdotuksen oikeusperusta on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 114 artikla, jonka mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto toteuttavat tavallista lainsäädäntöjärjestystä noudattaen ja talous- ja sosiaalikomiteaa kuultuaan sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevat toimenpiteet jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämiseksi. Ehdotuksella muutettaisiin yhteisestä kriisinratkaisumekanismista annettua asetusta ja sen oikeusperusta on sama kuin tässä asetuksessa.

Ehdotus on osa suunnitelmaa talous- ja rahaliiton syventämiseksi ja siihen liittyy vastaavia oikeudellisesti merkittäviä kysymyksiä, joita käsiteltiin yhteisen kriisinratkaisumekanismien perustamisen yhteydessä. Nämä kysymykset liittyivät erityisesti asetuksen tarkoitamaan toimivaltuuksien siirtoon kansallisilta viranomaisilta EU-tasolle, asetuksen tosiasiallisesta luonteesta yhtäältä suhteessa oikeusperustan edellyttämään yhteismarkkinoiden toteuttamiseen ja toisaalta talous- ja rahaliiton toimintaan sekä sen myötä jäsenvaltioiden budjettisuvereniteettiin ja siten myös eduskunnan asemaan.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen säätämisen yhteydessä todennut, että EU-lainsäädäntöehdotuksen oikeusperustan riittävyys arviointi on EU-oikeudellinen kysymys, joka kuuluu viime kädessä unionin tuomioistuimen toimivaltaan. Samalla perustuslakivaliokunta totesi, että merkittävällekin kansallisen viranomaistoimivallan siirtämiselle EU-tasolle ei ole valtiosääntöoikeudellista estettä, jos tälle on asianmukainen ja hyväksyttävä oikeusperusta perussopimuksissa (PeVL 28/2013 vp — U 58/2013 vp, s. 5)

Kysymystä SEUT 114 artiklan asianmukaisuudesta ja riittävydestä erityisesti pankeilta kerättävien maksujen suhteen ei ratkaistu tyhjentävästi yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen säätämisen yhteydessä. Asetuksen säätämiseen johtaneissa neuvotteluissa päädyttiin osin oikeusvarmuuteen liittyvistä syistä ratkaisuun, jossa luottolaitoksilta perittävät vakausmaksut peritään kansallisesti ja jäsenvaltiot sitoutuivat niiden siirtämiseen yhteiseen kriisinratkaisurahastoon erillisellä valtiosopimuksella. On oletettavaa, että esityksen oikeusperustan riittävyteen liittyvät kysymykset nousevat esille ehdotuksen EU-käsittelyssä.

Ehdotuksen osalta keskeisin valtiosääntöoikeudellinen kysymys liittyy jäsenvaltioiden budjettisuvereniteetin turvaamiseen. Kuten kriisinratkaisun osalta, asetusehdotukseen sisältyy säännökset siitä, että yhteisen talletussuojajärjestelmän toiminnasta ei saa aiheutua vaikutuksia, jotka johtavat jäsenvaltioiden fiskaaliseen vastuuseen, mitä myös eduskunnan perustuslakivaliokunta on edellyttänyt (PeVL 28/2013 vp — U 58/2013 vp, s. 4—5).

Ehdotettuja säännöksiä voidaan pitää jäsenvaltioiden budjettisuvereniteetin osalta sinänsä muodollisesti riittävinä ja tehokkaina. Ottaen huomioon talletussuojarahaston suhteellisen alhainen ennakkorahastointitaso, varsinkin jälleenvakuutus- ja rinnakkaisvakuutusvaiheissa, voi ehdotuksen hyväksyminen lisätä tosiasiallista painetta sille, että jäsenvaltioiden tulisi tarjota yhteiselle talletussuojarahastolle täydentävää julkista rahoitusta. Tämä vastaa yhteisen kriisinratkaisurahaston osalta jo toteutunutta kehitystä ja kytkeytyy komission 24 marraskuuta 2015 antamassa tiedonannossa esitettyyn tavoitteeseen luoda kriisinratkaisurahastolle ripeästi yhteinen varautumisjärjestely. Komissio on esittänyt, että EVM:n tulisi toimia tässä roolissa. Jatkovalmistelussa on kiinnitettävä huomiota perustuslakivaliokunnan edellyttämään Suomelle aiheutuvien taloudellisten riskien ja EVM-sopimukseen liittyvien oikeudellisten kysymysten huolelliseen arviointiin (PeVL 28/2013 vp — U 58/2013 vp, s. 4—5).

5 Toissijaisuusperiaate ja suhteellisuusperiaate

5.1 Toissijaisuusperiaatteen toteutuminen

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

Tällä hetkellä talletussuojajärjestelmät ovat kansallisia. Komission näkemyksen mukaan ne ovat siksi alttiita mittaville paikallisille häiriöille ja pankkien ja valtion välillä säilyy myös vahva yhteys. Tilanne heikentää talletussuojan yhdenmukaisuutta ja voi heikentää tallettajien luottamusta. Lisäksi huomattavat erot kansallisella tasolla toteutetussa talletussuojassa, johon vaikuttavat kansalliset erityispiirteet ja rahoitusmahdollisuudet, voivat vaarantaa sisämarkkinoiden vakauden ja yhtenäisyyden

Komissio katsoo, että ainoastaan Euroopan tason toimilla voidaan varmistaa asianmukainen talletussuoja kaikkialla sisämarkkinoilla ja heikentää kansallisen talletussuojajärjestelmän ja kyseisen valtion rahoitusaseman välistä yhteyttä. Komission arvion mukaan ehdotus on tämän vuoksi toissijaisuusperiaatteen mukainen.

Komission esittämää arviota toissijaisuusperiaatteen toteutumisesta voidaan pitää jossain määrin ristiriitaisena suhteessa esityksen oikeusperustan mukaiseen tarkoitukseen. Komissio perustelee ehdotuksen toissijaisuusperiaatteen mukaisuutta talletussuojan rahoitukseen liittyvillä seikoilla eikä niinkään sisämarkkinoiden toteuttamiseen liittyvillä harmonisointitoimenpiteillä. Ehdotusta sinänsä voidaan pitää toissijaisuusperiaatteen mukaisena. Ottaen huomioon pankkitoiminnan rajat ylittävä luonne ja kytkeytyneisyys erityisesti pankkiunioniin osallistuvissa jäsenvaltioissa voidaan perustellusti arvioida, ettei kansallisilla sääntelytoimenpiteillä olisi saavutettavissa talletussuojajärjestelmien yhdenmukaistamista. Näitä seikkoja olisi tarpeen tämentää ehdotuksen jatkovalmistelussa.

5.2 Suhteellisuusperiaatteen toteutuminen

Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti (Euroopan unionista tehdyn SEU-sopimuksen 5 artiklan 4 kohta) unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden toteuttamiseksi.

Pankkiunionissa pankkien valvonta ja kriisinratkaisu toteutetaan samalla viranomaistasolla. Jännitteitä voi syntyä, jos Euroopan kriisinratkaisuviranomaisen on päätettävä pankin asettamisesta selvitystilaan tai sen kriisin ratkaisemisesta eikä se voi varmistaa, että talletukset on suojattu tässä prosessissa. Tämä aiheuttaa rahoitusvakauteen kohdistuvia riskejä. Viimeaikainen kriisi on tuonut esiin tarpeen toteuttaa nopeasti ja määrätietoisesti toimia, joita tuetaan Euroopan tason rahoitusjärjestelyin. Eurooppalaisella talletussuojajärjestelmällä voitaisiin varmistaa, että talletusten suojaamiseen sovelletaan kaikissa osallistuvissa jäsenvaltioissa samoja sääntöjä samalla tavalla. Riittävällä tukirahoituksella lievennettäisiin yksittäisten pankkien ongelmia siten, etteivät ongelmat muunnu luottamuksen puutteeksi koko pankkijärjestelmää kohtaan kyseisessä jäsenvaltiossa tai muissa jäsenvaltioissa, joiden markkinat mieltävät altistuvansa samanlaisille riskeille. Komission näkemyksen mukaan esitys on tämän vuoksi suhteellisuusperiaatteen mukainen.

Ehdotusta voidaan pitää suhteellisuusperiaatteen mukaisena. Yhteisellä talletussuojajärjestelmällä voidaan arvioida olevan keskeinen rahoitusmarkkinoiden vakautta ja yhteis-markkinoita ylläpitävä merkitys, jonka suhteen esitetyt toimet ovat oikeasuhtaisia.

6 Toisten jäsenvaltioiden kannat

Pääosa jäsenvaltioista tukee yhteistä talletussuojaa. Alankomaiden ja Saksan lähtötilanne on samankaltainen kuin Suomen, ja niiden suhtautuminen hankkeeseen on varauksellinen. Erityisesti Saksassa poliittinen vastustus on voimakasta. Ehdotuksen käsittely EU:ssa käynnistyy Alankomaiden puheenjohtajuuskaudella. Alankomaat on korostanut, että pankkiunionin syventämisessä tulee edetä sekä riskien jakamista että riskien vähentämistä koskevissa toimissa.

7 Instituutioiden kannat

Euroopan parlamentti ei ole vielä käsitellyt asetusehdotusta. Parlamentin esittelijänä toimii Esther De Lange (EPP, Alankomaat) talous- ja raha-asiainvaliokunnasta.

8 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

Asetusehdotus ja komission tiedonanto pankkiunionin toteuttamisesta saatettiin alustavasti eduskunnan käsiteltäväksi valtioneuvoston selvityksellä 4 joulukuuta 2015 (E 79/2015 vp).

Asetusehdotukset on käsitelty EU-asiain komitean jaosto 10:ssä (rahoituspalvelut ja pääomaliikkeet) ja EU-ministerivaliokunnassa.

Asetusehdotuksen käsittely on katsottu kytkeytyväksi laajempaan pankkiunionin syventämistä koskevaan valmisteluun. Pankkiunionin syventämistä koskevia ehdotuksia varten perustettiin 13 tammikuuta 2015 neuvoston työryhmä, jonka toimeksianto kattaa laajasti komission 24 marraskuuta 2015 antamassa tiedonannossa kuvatut kysymykset. Yksittäisten kysymysten käsittelylle ei ole asetettu tarkempaa aikataulua. Työryhmän työskentely käynnistyi 20 tammikuuta 2015.

9 Ahvenanmaan itsehallinto

Asia kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 5 luvun 27 §:n perusteella valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

10 Valtioneuvoston kanta

Suomi tukee vahvaa sijoittajanvastuuseen perustuvaa pankkiunionia ja sen kehittämistä. Ehdotusta eurooppalaisen talletussuojajärjestelmän perustamisesta tulee tarkastella osana muita toimenpiteiden kokonaisuutta, joilla pankkiunionin tehokkuutta lisätään ja vähennetään pankkisektorin toiminnasta julkiselle taloudelle aiheutuvia riskejä. Suomi tukee järjestelmää, jolla pankkien ja valtioiden välinen riippuvuus katkaistaan.

Suomi katsoo, että oikeissa olosuhteissa eurooppalaisen talletussuojajärjestelmän perustaminen voisi olla Suomen edun mukaista. Suomen pankkijärjestelmä on voimakkaasti keskittynyt, eikä se siksi tarjoa mahdollisuutta pankkitoiminnan riskien tehokkaaseen hajauttamiseen pankkitoimialan kesken. Erot eri maiden pankkisektorien sääntelyssä ja riskeissä ovat kuitenkin yhä niin suuret, että yhteisen talletussuojan hyödyt ja kustannukset jakautuisivat epätasaisesti. Yhteiseen talletussuojajärjestelmään siirtyminen ei siksi nykyiseltä pohjalta ole perusteltua.

Yhteisen talletussuojajärjestelmän luominen voi tulla kyseeseen vasta, kun siihen voidaan siirtyä tasavertaiselta pohjalta. Tämä edellyttäisi vähintään, että pankkisääntelyn ja -valvonnan käytännöt yhtenäistetään ja eri maiden pankkisektorien riskejä vähennetään. On myös huolehdittava siitä, että eroavuudet talletussuojan rahastointiasteissa eivät aseta jäsenvaltioita eriarvoiseen asemaan. Tarvittaessa yhdenvertaisuuden edellyttämä rahastoinnin taso tulee turvata kotivaltion toimin.

Suomi katsoo, että yhteiseen talletussuojaan siirtymisen aikataulun tulee olla ehdollinen yllä kuvattujen riskiä vähentävien toimien toteutumiselle. Näin ollen Suomi suhtautuu varauksellisesti komission esityksen mukaiseen aikatauluun, jonka mukaan yhteinen talletussuojajärjestelmän ensimmäinen vaihe aloittaisi toimintansa jo vuoden 2017 aikana.

Suomi katsoo, että komission esitykseen sisältyy useita kysymyksiä, joita tulee täsmentää jatkokesittelyssä. Yhteisen talletussuojajärjestelmän toimivuus edellyttää, että talletussuojaa koskeva kansallinen lainsäädäntö, erityisesti korvattavien talletusten määritelmien osalta, on riittävän yhdenmukainen kaikissa osallistuvissa jäsenvaltioissa. Ehdotuksen jatkovalmistelussa tulee varmistaa, että yhteisen talletussuojarahaston varoja voidaan käyttää vain korvausten maksamiseen tallettajille ja kriisinratkaisuasituksen mukaisiin kriisinratkaisutoimiin. Pankkien maksukyvyttömyystilanteiden laaja-alaista tarkastelua on syytä jatkaa ja selvittää, millä toimenpiteillä varmistetaan pankkeihin sovellettavan maksukyvyttömyyslainsäädännön toimivuus yhteisessä talletussuojajärjestelmässä.