

Asia

**Pankkiunionin syventäminen ja pankkien kriisinratkaisu- ja talletussuojalainsäädännön kehittäminen – euroryhmän toimintasuunnitelma pankkiunionin syventämiseksi, kesäkuu 2022**

Kokous

U/E/UTP-tunnus

E 34/2021 vp

**Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu**

Eurohuippukokous on pyytänyt euroryhmää laatimaan vaiheittaisen ja aikataulutetun toimintasuunnitelman pankkiunionin syventämiselle, ml. yhteiselle talletussuojalle. Keskustelut euroryhmän puitteissa ovat olleet käynnissä vuodesta 2019 ja yhteisymmärrystä toimintasuunnitelmasta tavoiteltiin viimeksi kesäkuussa 2021. Euroryhmän puheenjohtaja totesi kuitenkin, että edellytyksiä yhteisymmärryksen saavuttamiseksi ei tällöin ollut. Eurohuippukokous pyysi viimeksi joulukuussa 2021, että euroryhmä raportoi saavuttamastaan edistyksestä kesäkuuhun 2022 mennessä.

Euroryhmän puheenjohtaja esitteli 3.5.2022 ja 23.5.2022 ehdotuksensa pankkiunionin syventämisen toimintasuunnitelmasta. Euroryhmä kävi ehdotuksesta alustavan keskustelun 23.5.2022, ja euroryhmän puheenjohtaja jatkaa sen valmistelua ennen kesäkuun kokousta, jossa toimintasuunnitelmasta olisi tarkoitus saavuttaa yhteisymmärrys.

Komissio on käynnistänyt valmistelun pankkien kriisinratkaisu- ja talletussuojaa koskevan lainsäädäntökehityksen uudelleenarvioimiseksi. Komissio on myös käynnistänyt julkisen pankkituen myöntämistä koskevien valtiontukisääntöjen päivittämisen. Komissio on ilmaissut harkitsevansa lainsäädännön muutoksia koskevien esitysten antamista sen jälkeen, kun euroryhmä on saavuttanut yhteisymmärryksen pankkiunionin syventämistä koskevasta toimintasuunnitelmasta.

**Suomen kanta**

Valtioneuvoston EU-selontekoon perustuvan Suomen kannan mukaan, jotta yhteisessä talletussuojassa voidaan edetä, on rakennettava tiekartta, jossa sovitaan riskejä vähentävistä toiminnoista, palautetaan jo sovitun kriisinratkaisujärjestelmän uskottavuus ja uudistetaan pankkisääntelyä valtioiden velkajärjestelyjen mahdollistamiseksi (VNS7/2020 vp). Suomen näkemyksen mukaan pankkien riskitasot mahdollistavat tällä hetkellä vain rajatut edellytykset pankkiunionin syventämiselle (E138/2020 vp). Samalla pankkiunionin perustana oleva pankkien kriisinratkaisulainsäädäntö on uudelleentarkastelun kohteena ja osana uudelleentarkastelua on mahdollista, että kriisinratkaisujärjestelmän ja talletussuojan toimintaperiaatteisiin tehdään periaatteellisesta näkökulmasta laajakantoisia muutoksia. Suomen näkemyksen mukaan

yhteisen talletussuojan toteuttamisen edellytyksiin voidaan ottaa kantaa vasta sen jälkeen, kun kriisinratkaisu- ja talletussuojalainsäädännön uudelleentarkastelusta ja pankkisääntelyn uudistamisesta valtioiden velkajärjestelyjen mahdollistamiseksi on sovittu. Osana reilusti toimivaa vakuutustyyppistä järjestelmää on mahdollista myös tasata talletussuojarahastoille aiheutuvia tappioita (E34/2021 vp).

Euroryhmän puheenjohtajan ehdotus pankkiunionin syventämisen toimintasuunnitelmaksi sisältää Suomen tavoitteiden näkökulmasta osittain oikeansuuntaisia toimenpiteitä. Ehdotukseen sisältyy toisaalta myös sellaisia toimenpiteitä, erityisesti pankkien kriisinratkaisu- ja talletussuojalainsäädännön sekä valtiolainojen vakavaraisuuskohtelun uudistamista koskien, joiden riittävyttä ja tarkoituksenmukaisuutta voidaan kokonaisuutena arvioida vasta myöhemmin.

Ehdotuksen ensimmäiseen vaiheeseen sisältyvä viimekätiseen kansalliseen vastuuseen ja tätä täydentävään lainamuotoiseen tukeen perustuva yhteinen talletussuojajärjestelmä, jolla mahdollistettaisiin talletussuojakorvausten maksaminen tallettajille, voisi kokonaisuutena arvioiden olla Suomen edun mukainen. Hyvin toimiva talletussuojajärjestelmä turvaa tallettajien aseman pankin häiriötilanteissa ja ylläpitää samalla markkinakuria mahdollistamalla elinkelvottomien pankkien toiminnan lopettamisen tavanomaisessa maksukyvyttömyysmenettelyssä. Talletussuojan rahoituksen tulee perustua pankeilta kerättäviin talletussuojamaksuihin, eikä luoda oletusta siitä, että valtio takaa taloudellisesti yksittäisten pankkien toiminnan jatkuvuuden kaikissa olosuhteissa. Suomi pitää tärkeänä, että ehdotuksen mukaan talletussuojamaksujen siirtämisestä perustettavaan yhteiseen talletussuojarahastoon sovittaisiin jäsenvaltioiden kesken yksimielisesti, erillisellä EU-lainsäädäntöä täydentävällä valtiosopimuksella.

Suomi suhtautuu sen sijaan varauksellisesti toimintasuunnitelman ehdotuksiin, joiden mukaan, yhteisen talletussuojajärjestelmän varojen käyttöä laajennettaisiin jatkossa muihin tarkoituksiin kuin talletussuojakorvausten maksamiseen maksukyvyttömäksi ajautuneen pankin tallettajille. Suomi arvioi mahdollisesti ensimmäisen vaiheen aikana tehtävien talletussuojavarojen käyttöalaa koskevien lainsäädäntömuutosten tarkoituksenmukaisuutta yhteisen talletussuojajärjestelmän mahdollisen toisen vaiheen kannalta sen jälkeen, kun kriisinratkaisu- ja talletussuojalainsäädännön mahdolliset muutokset on käsitelty EU:ssa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Suomi pitää valtiolainojen vakavaraisuuskohtelun uudistamista keskeisenä kysymyksenä pankkien ja valtioiden välisen kohtalonyhteyden purkamisessa. Ehdotuksen ensimmäisessä vaiheessa esitetyt ei-lainsäädölliset toimenpiteet eivät ole vielä riittäviä tämän tavoitteen kannalta. Ylivelkaantuneiden jäsenvaltioiden ja pankkien ongelmia on kyettävä hoitamaan ilman merkittäviä kielteisiä seurausvaikutuksia EU:n rahoitus- ja pääomamarkkinoille. Lisäksi toimenpiteet eivät saa lisätä uuden finanssikriisin riskiä euroalueella tai heikentää Euroopan keskuspankin (EKP) kykyä turvata euroalueen vakautta.

Jäsenvaltioiden näkemykset ja tavoitteet pankkiunionin syventämisen suhteen ovat edelleen merkittävästi jakautuneet. Suomi toimii aktiivisesti kaikille hyväksyttävän neuvottelutuloksen aikaansaamiseksi. Osana tällaista ratkaisua Suomi voi kokonaisarvion perusteella hyväksyä puheenjohtajan ehdotuksen ensimmäiseen vaiheeseen sisältyvät toimet, mutta ei pidä perusteltuna sitoutua toistaiseksi sellaiseen järjestelmään, jossa myös tasattaisiin tai katettaisiin talletussuojarahastoille aiheutuvia tappioita. Suomi korostaa, että toimintasuunnitelmaehdotukseen sisältyvien toisen vaiheen toimenpiteiden

toteuttamisesta päätetään myöhemmin erikseen ja toimenpiteiden toteuttaminen edellyttää jäsenvaltioiden yksimielisyyttä.

## Pääasiallinen sisältö

Euroryhmän puheenjohtajan ehdotus pankkiunionin syventämisen toimintasuunnitelmaksi kattaisi aiempien neuvotteluissa esillä olleeseen tapaan neljä kokonaisuutta, joita ovat pankkien kriisinratkaisun kehittäminen, yhteinen talletussuoja, rajat ylittävän pankkitoiminnan edistäminen ja valtiolainojen vakavaraisuuskohtelu.

Toimintasuunnitelma olisi jaettu kahteen vaiheeseen. Vaiheiden sisältö sovittaisiin kerralla ja komissio antaisi näiden toimeenpanemiseksi lainsäädäntöehdotuksia. Euroryhmä arvioisi ensimmäisen vaiheen toimenpiteiden toteutusta ja päättäisi tämän jälkeen yksimielisesti mahdollisesta etenemisestä toiseen vaiheeseen.

Toimintasuunnitelmassa viitattaisiin lisäksi vielä näiden kahden vaiheen jälkeen toteuttavaan uudelleentarkasteluun, jonka yhteydessä arvioitaisiin toteutettujen toimien vaikutuksia ja sovittaisiin mahdollisista lisätoimenpiteistä.

### *Pankkien kriisinratkaisu- ja talletussuojalainsäädännön kehittäminen*

Pankkikriisien hallintaa koskeva EU:n sääntelykehys pitää sisällään Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivit 2014/59/EU (elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivi) ja 2014/49/EU (talletussuojadirektiivi) sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 806/2014 (yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskeva asetusta) sekä näihin liittyvän kansallisen lainsäädännön. Sääntelyn soveltamisen kannalta keskeinen merkitys on myös komission toteuttamalla valtioneuvoston valvonnalla, joka perustuu komission vuonna 2013 antamaan ns. pankkitukitiedonantoon (komission tiedonanto valtioneuvoston tukitoimenpiteistä 1. päivästä elokuuta 2013, 2013/C 216/01).

Euroryhmän puheenjohtajan toimintasuunnitelmassa kriisinratkaisulainsäädännön tavoitteiksi asetettaisiin rahoitusvakauden ja tasapuolisten toimintaedellytysten varmistaminen sekä tallettajien ja veronmaksajien suojaaminen sijoittajan vastuun ja toimialan rahoittamien turvaverkkojen kautta.

Suunnitelman ensimmäisessä vaiheessa kriisinratkaisuvälineiden ennakoitua soveltamiskäytäntöä laajennettaisiin siten, että tietyissä tilanteissa myös pienemmät laitokset voitaisiin asettaa kriisinratkaisumenettelyyn. Lisäksi kansallisten talletussuojarahastojen käyttöalaa laajennettaisiin siten, että rahaston varoja voitaisiin käyttää edesauttamaan kaatuvan laitoksen markkinoilta poistumista, jos siitä aiheutuvat kustannukset jäisivät alhaisemmiksi kuin talletussuojakorvauksen maksaminen. Ensimmäisessä vaiheessa varmistettaisiin myös komission vuonna 2013 antaman pankkitukitiedonannon yhteensopivuus kriisinratkaisulainsäädännön kanssa sekä harmonisoidaisiin osia pankkeihin sovellettavasta maksukyvyttömyyslainsäädännöstä, erityisesti velkojien maksunsaantijärjestyksen osalta sekä selvennettäisiin sitä, että laitos tulisi asettaa maksukyvyttömyysmenettelyyn, jos elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin mukaiset edellytykset laitoksen asettamiseen kriisihallintoon eivät täyty.

Toimintasuunnitelman toisessa vaiheessa yhteinen kriisinratkaisuneuvosto ottaisi vastattavakseen sen arvioimisen, olisivatko yhteisen talletussuojarahaston käytöstä kriisinratkaisussa tai kaatuvan laitoksen markkinoilta poistumisen tukemisessa

alhaisemmat kuin kustannukset talletussuojakorvausten maksamisesta tallettajille. Toisessa vaiheessa arvioitaisiin myös mahdollisuuksia yhteisen talletussuojarahaston ja yhteisen kriisinratkaisurahaston välisille tukijärjestelmille. Lisäksi arvioitaisiin mahdollisuuksia harmonisoida edelleen pankkeja koskevaa maksukyvyttömyyslainsäädäntöä tavalla, joka mahdollistaisi rajat ylittävien konsernien maksukyvyttömyysmenettelyt.

Suunnitelmassa vahvistetaan lisäksi voimassa olevan sääntelyn mukaisesti, että sijoittajan vastuun toteuttamiseksi yhteisen kriisinratkaisurahaston varoja voitaisiin käyttää tappioiden kattamiseen vasta sen jälkeen, kun omistajat ja velkojat ovat kattaneet tappioita vähintään kahdeksan prosenttia pankin taseen (omien varojen ja velkojen) kokonaismäärästä ja että laitosten tulee täyttää niille asetetut omia varoja ja alentamiskelpoisia velkoja koskevat vähimmäisvaatimukset.

#### *Yhteinen talletussuoja*

Yhteisen talletussuojajärjestelmän osalta ensimmäisessä vaiheessa sovittaisiin edellä järjestelystä, jossa yhteisen kriisinratkaisuneuvoston hallinnoima yhteinen talletussuojajärjestelmä tukisi kansallisia talletussuojarahastoja lainamuotoisesti. Samanaikaisesti toteutettaisiin taseiden erityistarkastus osalle kansallisessa valvonnassa olevia pankkeja (ns. rahoitusvakauden kannalta vähemmän merkittävät pankit). Yhteinen talletussuojajärjestelmä rahoitettaisiin toimintasuunnitelman mukaan pankkisektorin kannalta kustannusneutraalisti keräämällä vaiheittain yhteen kansallisten talletussuojarahastojen varoja. Varojen siirto yhteiseen rahastoon toteutettaisiin valtiosopimuksella. Ensimmäisessä vaiheessa yhteinen talletussuojajärjestelmä tarjoaisi maksuvalmiustukea tietyin ennalta määritellyin ehdoin ja rajojen puitteissa siten, että kansallisille talletussuojarahastoille syntyisi takaisinmaksuvelvollisuus yhteiseen rahastoon.

Yhteistä talletussuojajärjestelmää syvennettäisiin toisessa vaiheessa vaiheittain myös mahdollisten tappioiden tasaamiseen. Näin yhteinen talletussuoja ottaisi vähitellen vastuun talletussuojaan liittyvistä riskeistä pankkiunionissa kattamalla talletussuojakorvausten maksamisesta syntyvät tappiot sekä rahoittamalla vaikeuksiin ajautuneiden pankkien uudelleenjärjestelyjä kriisinratkaisumenettelyissä ja rahoittamalla muita harmonisoituja talletussuojarahastojen käyttötarkoituksia. Yhteistä järjestelmää rahoitettaisiin keräämällä talletussuojamaksuja suoraan luottolaitoksilta. Tallettajien suojan tulisi toimintasuunnitelman mukaan säilyä vähintään samalla tasolla kuin nykyisin, mikä tarkoittaisi, että tällä hetkellä kansallisessa lainsäädännössä mahdollisesti sovellettava EU-lainsäädäntöä korkeampi talletussuojan taso tulisi katettavaksi yhteisestä järjestelmästä.

#### *Rajat ylittävän pankkitoiminnan edistäminen*

Pankkipalveluiden sisämarkkinoiden vahvistamisella pyritään toimintasuunnitelmaehdotuksen mukaan parantamaan eurooppalaisten pankkien kilpailukykyä resurssien tehokkaamman hyödyntämisen ja rajat ylittävien markkinoiden kautta. Näin parannettaisiin pankkipalveluiden saatavuutta EU-kansalaisille ja yrityksille.

Työsuunnitelman ensimmäisessä vaiheessa selkeytettäisiin maksuvalmiuspuskureiden käyttöä pankkiryhmien sisällä koskevia sääntöjä, tarkoituksena lisätä rajat ylittävien pankkiryhmien mahdollisuutta hyödyntää poikkeuksia tytäripankeille asetettavista maksuvalmiuspuskurivaatimuksista. Lisäksi pyritäisiin varmistamaan, että rajat ylittävän pankkikonsernin maksuvalmiuden hallinta on kytketty tytäripankkien vakauteen.

Suunnitelman ensimmäisessä vaiheessa tarkistettaisiin myös yhteisen kriisinratkaisuneuvoston ja kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten toimivaltuuksia sekä selvitetäisiin esteitä pankkisektorin integraatiolle ja sivuliikemallin käytölle.

Toisessa vaiheessa konserninsisäisiä poikkeuksia laajennettaisiin koskemaan myös pääomapuskureita. Näihin poikkeuksiin kohdistuisi oikeudellisia suojakeinoja, joilla varmistettaisiin rahoitusvakaus, kriittisten pankkitoimintojen jatkuvuus, talouden rahoitus ja mahdollisuus ottaa käyttöön makrovakaustoimia tytärbankin jäsenvaltioissa.

Suunnitelmassa todetaan lisäksi, että integraation edistämiseksi on edettävä myös pääomamarkkinaunionin viimeistelyssä.

#### *Valtiolainojen vakavaraisuussäätelyn uudistaminen*

Valtionvelkakirjojen vakavaraisuuskohtelun mahdollista uudistamista on käsitelty useaan otteeseen osana pankkiunionin syventämistä koskevia keskusteluja. Jäsenvaltioiden näkemykset mahdollisessa uudistuksessa etenemisen suhteen jakautuvat voimakkaasti. Osa jäsenvaltioista on katsonut, että valtiolainojen käsittely riskittöminä ylläpitää ylisuuria pankkien kotivaltioiden valtiolaina-altistumia ja siten edelleen pankkien ja valtioiden välistä kohtalonyhteyttä, jonka purkaminen on pankkiunionin keskeinen tavoite. Osa jäsenvaltioista sen sijaan katsoo, ettei uudistuksissa tulisi edetä ilman maailmanlaajuisesti saavutettua yhteisymmärrystä ja että valtionvelkakirjojen nollariskisyyden poistaminen voisi vaarantaa jäsenvaltioiden varainhankintakyvyn kriisitilanteissa, kuten vallitsevan pandemian oloissa.

Valtioriskien osalta työsuunnitelman tavoitteena on edistää rahoitusvakautta vähentämällä edelleen pankkien ja valtioiden välistä kohtalonyhteyttä sekä kannustaa yksityiseen riskien jakamiseen pankkien valtionlainaportfolioita hajauttamalla.

Työsuunnitelman ensimmäisessä vaiheessa ei tehtäisi lainsäädännöllisiä muutoksia, vaan pyydetäisiin valvojia tehostamaan voimassa olevaan lainsäädäntöön perustuvia valvontakäytäntöjään (korkeiden valtioriskikeskittymien parempi huomioiminen mm. pankkivalvojien asettamissa harkinnanvaraisissa pääomavaatimuksissa ja markkinakuria edistävissä tiedonantovelvollisuuksissa), joita valvojat eivät ole tällä hetkellä soveltaneet. Korkea valtioriskikeskittymien määrä huomioitaisiin myös yhteiseen talletussuojarahastoon suoritettavien maksujen laskennassa.

Toisessa vaiheessa edettäisiin mahdollisesti asettamaan lainsäädäntömuutoksin korkeille riskikeskittymille lisäpääomavaatimuksia, kuitenkin muuttamatta varsinaisesti valtiolainojen nollariskisyyskohtelua vakavaraisuuslaskennassa.

Työsuunnitelmassa todetaan lisäksi, että pankkisektorin rooliin valtionlainamarkkinoilla maksuvalmiuden ja vakauden turvaajana tullaan kiinnittämään huomiota ja että keskusteluja Baselin pankkivalvontakomitean puitteissa tulisi jatkaa, jotta valtiolainojen vakavaraisuuskohtelua tarkasteltaisiin kansainvälisellä tasolla.

#### *Siirtyminen pankkiunionin syventämisen toiseen vaiheeseen*

Erona aiempiin ehdotuksiin pankkiunionin loppuunsaattamiseksi, nyt esitetty työsuunnitelma jakautuu kahteen vaiheeseen, joiden sisältöä on kuvattu yllä. Siirtyminen ensimmäisestä vaiheesta toiseen tapahtuisi euroryhmän laajennetun kokoonpanon yksimielisellä päätöksellä. Päätös olisi luonteeltaan poliittinen siten, ettei tiettyjen

ennakkoedellytysten täyttyminen automaattisesti riittä etenemiselle, vaan euroryhmän laajennettu kokoonpano päättäisi toiseen vaiheeseen siirtymisestä erillisellä päätöksellä.

Tämänhetkisen suunnitelmaluonnoksen mukaan toiseen vaiheeseen siirtymistä arvioitaisiin viimeistään kolmen vuoden kuluttua ensimmäisen vaiheen alkamisesta. Mikäli poliittista sopua toiseen vaiheeseen siirtymisestä ei vielä tällöin syntyisi, uusittaisiin arvio vuosittain.

Poliittisessa arvioinnissa toiseen vaiheeseen siirtymisestä otettaisiin huomioon kaikki edellä kuvatut neljä työvirtaa. Arvioinnin pohjana olisi komission, EKP:n ja yhteisen kriisinratkaisuneuvoston vuosittain laatima pankkiunioniraportti. Raportissa arvioitaisiin mm. saavutettua edistystä kaikilla pankkiunionin osa-alueilla, pankkisektorin ja rahoitusmarkkinoiden tilaa, ensimmäiseen vaiheen toimenpiteiden täytäntöönpanoa sekä toisaalta sitä, mitä riskejä instituutioiden näkemyksen mukaan syntyisi siitä, ettei toiseen vaiheeseen siirryttäisi. Pankkiunioniraportin tarkan sisällön ja metodologian määrittäisi talous- ja rahoituskomitea, instituutioiden ehdotuksen perusteella ja sisältäen indikaattoreita, jotka ovat jäsenvaltioille tärkeitä poliittista arviointia varten.

### **EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely**

Pankkiunionin syventämisen toimintasuunnitelmassa on kysymys jäsenvaltioiden yksimielisyyttä edellyttävästä poliittisesta päätöksenteosta. Toimintasuunnitelman toteuttaminen edellyttää EU-lainsäädäntöä, josta neuvosto ja parlamentti päättävät myöhemmin erikseen soveltaen todennäköisesti tavallista lainsäätämisyjärjestystä (SEUT 114).

### **Käsittely Euroopan parlamentissa**

-

### **Kansallinen valmistelu**

Valtiovarainministeriö

EU-asioiden komitean jaosto 10 (rahoituspalvelut ja pääomaliikkeet), kirjallinen menettely 30.-31.5.2022.

EU-ministerivaliokunta, kirjallinen menettely 1.-3.6.2022

### **Eduskuntakäsittely**

Eduskunta on käsitellyt pankkiunionin syventämistä ja pankkien kriisinhallinta- ja talletussuojalainsäädännön kehittämistä viimeksi tunnuksella E 34/2021 vp.

Eduskunta on käsitellyt komission ehdotusta yhteisen talletussuojajärjestelmän perustamiseksi tunnuksella U 5/2016 vp ja tiedonantoa pankkiunionin loppuunsaattamisesta tunnuksella E 95/2017 vp.

Eduskunta on käsitellyt pankkiunionin riskienvähentymisarviota ja yhteisen kriisinratkaisurahaston varautumisjärjestelyä tunnuksella E 138/2020 vp. Lisäksi eduskunta on käsitellyt pankkisektorin riskeihin ja valtiolainojen vakavaraisuuskohteluun liittyviä kysymyksiä asian U72/2021 vp yhteydessä.

**Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema**

-

**Taloudelliset vaikutukset**

Pankkiunionin loppuunsaattamisen taloudellisia vaikutuksia on kuvattu selvityksessä E 34/2021 vp.

**Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät**

-

**Asiakirjat**

-

**Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot**

VM/RMO, lainsäädäntöneuvos, yksikön päällikkö Jaakko Weuro, +358 295 530 322  
VM/RMO, erityisasiantuntija Nina Santaharju, +358 295 530 320  
VM/EUS, finanssiasiantuntija Kasper Paasikallio, +358 295 530 621

[etunimi.sukunimi@gov.fi](mailto:etunimi.sukunimi@gov.fi)

**EUTORI-tunnus**

EU/2020/0069

**Liitteet****Viite**

---

Asiasanat  
**Hoitaa**

Tiedoksi

---