

U 58/2013 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (asetus yhteisestä kriisinratkaisumekanismista)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhtenäisten sääntöjen ja menettelytapojen asettamiseksi luottolaitoksille ja eräille sijoituspalveluyrityksille yhtenäisen kriisin-

ratkaisumekanismiin ja yhteisen pankkien kriisinratkaisurahaston puitteissa sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen 1093/2010 muuttamisesta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 12 päivänä syyskuuta 2013

Valtiovarainministeri *Jutta Urpilainen*

Lainsäädäntöneuvos Tuija Taos

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

MUISTIO
9.9.2013

EU/2013/1334

KOMISSION EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI YHTENÄISTEN SÄÄNTÖJEN JA MENETTELYTAPOJEN ASETTAMISEKSI LUOTTOLAITOKSILLE JA ERÄILLE SIJOITUSPALVELUYRITYKSILLE YHTENÄISEN KRIISINRAKKAISMEKANISMIN JA YHTEISEN PANKKIEN KRIISINRAKKAISURAHASTON PUITTEISSA SEKÄ EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEN 1093/2010 MUUTTAMISESTA.

1 Ehdotuksen tausta ja tavoite

Pankkien valvonnan siirtyessä yhteiselle valvontamekanismille tarvitaan yhteinen kriisinratkaisumekanismi, jolla on tarvittavat valtuudet varmistaa, että osallistuvissa jäsenvaltioissa minkä tahansa pankin kriisitilanne voidaan ratkaista asianmukaisin välinein. Yhteinen kriisinratkaisumekanismi on välttämätön, jotta pankkikriisit ratkaistaan tehokkaammin ja murretaan julkisen talouden ja vaikeuksissa olevien pankkien välistä yhteyttä.

Komissio antoi ehdotuksensa yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevaksi asetukseksi 10.7.2013. Komissio ehdottaa yhteisen eurooppalaisen kriisinratkaisuviranomaisen ja yhteisen kriisinratkaisurahaston perustamista, jotka yhdessä komission ja kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten kanssa muodostaisivat EU:n yhteisen kriisinratkaisumekanismin. Mekanismissa noudatettaisiin valmisteilla olevan pankkien ja sijoituspalveluyritysten elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin (U 51/2012 vp, *BRR-direktiivi*) säännöksiä.

Eurooppa-neuvoston päätelmissä 13.—14.12.2012 sitouduttiin siihen, että pankkiunionia täydennetään yhteisellä kriisinratkaisumekanismilla (Single Resolution Mechanism, SRM) mahdollisimman pian sen jälkeen, kun yhteisestä pankkivalvontamekanismista (U 61/2012 vp) sekä BRR-direktiivistä ja talletussuojadirektiivistä (U 29/2010 vp) on sovittu. Päätelmien mukaan kriisinratkaisumekanismilla ”olisi turvattava rahoitusvakaus ja varmistettava kriisinratkaisukehyksen toimivuus ja suojattava näin veronmaksajat pankkikriisitilanteissa. Yhteisen kriisinratkaisumekanismin olisi perustuttava rahoitusosalta itseltään saataviin osuuksiin ja siihen olisi sisällytettävä asian-

mukaiset ja toimivat varautumisjärjestelyt. Varautumisjärjestelyn olisi oltava keskipitkällä aikavälillä budjettineutraali niin, että varmistetaan julkisen avun korvaaminen finanssialalta jälkikäteen perittävillä maksuilla.” Pankkivalvonnan ja pankkien kriisinratkaisun siirtäminen samalle viranomaistalolle on yksi pankkiunionin luomisen keskeisistä tekijöistä, jolla pyritään varmistamaan valvonnan ja kriisinratkaisun tehokkuutta, uskottavuutta ja yhdenmukaisuutta.

Yhteistä valvontamekanismia koskevan viimeisteltävänä olevan asetusehdotuksen mukaan Euroopan keskuspankki (EKP) valvoo yhteistyössä kansallisen viranomaisen kanssa asetuksessa tarkemmin määritellyjä euroalueeseen kuuluvien jäsenvaltioiden suurimpia pankkeja ja voisi lisäksi harkintansa mukaan ottaa välittömään valvontaansa myös minkä tahansa muun pankin. Euroalueen ulkopuoliset jäsenvaltiot voivat halutessaan liittyä yhteiseen valvontamekanismiin, mutta mikään tällainen jäsenvaltio ei toistaiseksi ole ilmoittanut liittymisestä. Asetus julkaisutaneen lokakuussa 2013 ja EKP:n on määrä aloittaa valvontatehtävänsä 12 kuukauden kuluttua julkaisusta eli lokakuussa 2014.

BRR-direktiivistä saavutettiin neuvoston yhteisymmärrys kesäkuussa 2013. Neuvottelut Euroopan parlamentin (EP) kanssa ovat kesken. Direktiivissä säädettäisiin kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten ja kriisirahastojen perustamisesta sekä harmonisoitaisiin kriisinratkaisuviranomaisten käytössä olevat kriisinratkaisuvälineet. Direktiivin mukaan kriisistä aiheutuvat kustannukset katettaisiin ensisijaisesti toteuttamalla omistajan- ja sijoittajanvastuu kohdentamalla kulut ja tappiot järjestyksessä osakkeenomistajille, etuoikeudettomille velkojille ja etuoikeutetuille velkojille direktiivissä tarkemmin säädettävällä tavalla. Toissijaisesti kuluja ja tap-

pioita katettaisiin toimialalta etu- ja jälkikäteen kriisinratkaisurahastoihin perittävillä maksuilla. Direktiivissä säädettäisiin myös kriisinratkaisurahaston ja talletussuojarahaston yhteenlasketusta määrällisestä vähimmäistavoitetasosta. Direktiivi on määrä saat-
taa voimaan 1.1.2015 lukien kuitenkin siten, että velkojen arvon alentamista tai muuntamista koskevat säännökset tulisivat voimaan vasta vuoden 2018 alusta lukien.

Samanaikaisesti BRR-direktiivin kanssa on määrä hyväksyä uusi talletussuojadirektiivi, jossa säädettäisiin muun ohessa talletussuojan etukäteisrahoituksesta, talletussuojarahaston vähimmäistavoitetasosta sekä tallettajille maksettavien korvausten maksun nopeuttamisesta.

Kumpikin direktiivi koskee kaikkia 28 jäsenvaltiota ja niihin ei sisälly jäsenvaltioiden tai niiden pankkien keskinäistä yhteisvastuuta koskevia säännöksiä.

Yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevat ehdotetut säännökset on tarkoitus sovittaa yhteen BRR-direktiivin kanssa sen jälkeen, kun direktiivi on lopullisesti hyväksytty.

2 Pääasiallinen sisältö

Soveltamisala ja suhde BRR-direktiiviin

Asetus koskisi niitä jäsenvaltioita, joiden valuutta on euro, sekä muita jäsenvaltioita, jos ne päättävät liittyä yhteiseen kriisinratkaisumekanismiin (4 artikla). Alueellinen soveltamisala olisi siten sama kuin yhteisessä valvontamekanismissa.

Asetusta sovellettaisiin kaikkiin edellä mainittujen jäsenvaltioiden luottolaitoksiin ja niiden tällaisessa jäsenvaltioissa sijaitseviin holdingyhtiöihin. Lisäksi asetusta sovellettaisiin sellaisiin sijoituspalveluyrityksiin ja eissäänneilyihin rahoituslaitoksiin, joiden konsolidoitu valvonta on yhteisen valvontamekanismin vastuulla (2 artikla). Mitä jäljempänä todetaan luottolaitoksesta, koskee soveltuvien osin myös muita edellä sanotun mukaisesti yhteisen kriisinratkaisumekanismiin soveltamisalaan kuuluvia yrityksiä kuin luottolaitoksia.

Euroopan kriisinratkaisuviranomainen soveltaisi toiminnassaan asetusta ja sen nojalla komission antamia päätöksiä (40 artikla). Jos

kriisinratkaisuviranomainen hoitaa asetuksen nojalla tehtäviä tai käyttää valtuuksia, jotka on BRR-direktiivissä säädetty kansalliselle kriisinratkaisuviranomaiselle, pidetään kriisinratkaisuneuvostoa tällaisessa tilanteessa kansallisena kriisinratkaisuviranomaisena (5 artikla). Kansalliset kriisinratkaisuviranomaiset soveltaisivat sekä asetuksen niitä säännöksiä, joissa niille asetetaan tehtäviä ja velvollisuuksia että BRR-direktiivin kansalliseen lakiin saatettuja säännöksiä (5 artiklan 3 kohta).

Soveltettava aineellinen lainsäädäntö

Asetuksen 7—37 artiklat sisältävät yhteisessä kriisinratkaisumekanismissa noudatettavat aineelliset säännökset. Säännökset vastaavat sisällöltään BRR-direktiivin vastaavia säännöksiä. Säännösten keskeinen merkitys on säätää mainittujen kriisinratkaisun aineellisten säännösten soveltaminen ensisijaisesti kriisinratkaisuneuvoston tehtäväksi sekä tarkentaa menettelyjä ja periaatteita, joilla kansalliset toimivaltaiset valvontaviranomaiset, EKP ja kansalliset kriisinratkaisuviranomaiset auttavat kriisinratkaisuneuvoston työtä tai toteuttavat kriisinratkaisuneuvoston ja komission ohjeita ja päätöksiä.

Asetuksen 7 artiklassa säädetään kriisinratkaisusuunnitelmista, jotka asetuksen mukaan laatisi kriisinratkaisuneuvosto yhteistyössä valvojan sekä kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten kanssa. 8 artiklassa säädetään kriisinratkaisusuunnitelmien laadinnan yhteydessä tehtävästä purkamisesteiden arvioinnista, joka myös olisi kriisinratkaisuneuvoston tehtävä. Artiklan mukaan kriisinratkaisuneuvosto voisi ohjeistaa kansallisia kriisinratkaisuviranomaisia vaatimaan luottolaitosta toteuttamaan toimenpiteitä, jotka ovat tarpeen esteiden poistamiseksi. 9 artiklan mukaan kriisinratkaisuneuvosto tekisi päätökset, joiden mukaan jotkin luottolaitokset voisivat noudattaa yksinkertaistettuja velvoitteita tai tulla kokonaan vapautetuiksi kriisinratkaisusuunnitelmien laadinnasta.

Asetuksen 10 artiklan mukaan kriisinratkaisuneuvosto määrittäisi vähimmäismäärän luottolaitosten sellaisille omille varoille ja veloille, jotka voivat olla arvonalennuksen tai muuntamisen kohteena. Jotta kriisinratkaisu-

neuvosto voi ajoissa valmistella mahdollisesti tarvittavia kriisinratkaisutoimia, tulee sen 11 artiklan mukaan saada EKP:ltä ja toimivaltaisilta viranomaisilta tieto kaikista sellaisista niin sanotuista varhaisen puuttuminen toimenpiteistä, joihin nämä ryhtyvät EKP:n pankkivalvontatehtävistä annetun asetuksen (Neuvoston asetus 2013/.../EU luottolaitosten vakavaraisuusvalvontaan liittyvää politiikkaa koskevien erityistehtävien antamisesta Euroopan keskuspankille) 16 artiklan, BRR-direktiivin 23 artiklan 1 kohdan tai 24 artiklan tai luottolaitosdirektiivin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/36/EU oikeudesta harjoittaa luottolaitostoimintaa ja luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvalvonnasta) 104 artiklan nojalla. Mahdollisista lisätoimista olisi kuultava kriisinratkaisuneuvostoa.

Asetuksen 12 ja 13 artikla sisältävät säännökset kriisinratkaisun tavoitteista ja yleisistä periaatteista, joita komission ja kriisinratkaisuneuvoston on noudatettava. Artiklassa 14 säädetään komission oikeudesta toteuttaa kriisinratkaisutoimia, jotka soveltuvat luottolaitoksiin ja näiden emoyrityksiin sekä kriisinratkaisun kohteena olevan luottolaitoksen konsolidoituun valvontaan kuuluviin muihin yrityksiin sekä soveltamisalaa koskevista poikkeuksista päättämisestä.

Kriisinratkaisusta tehtävien päätösten menettelyä koskevat säännökset sisältyvät asetuksen 16 artiklaan. Artiklan 5 kohdan mukaan kriisinratkaisuneuvosto suosittelee komissiolle luottolaitoksen asettamista kriisinratkaisuun sekä esittää tässä yhteydessä näkemyksensä sovellettavasta kriisinratkaisukehyksestä ja kriisinratkaisurahaston käytöstä siinä. Komissio voi päättää luottolaitoksen asettamisesta kriisinratkaisuun myös omasta aloitteestaan. Tämän jälkeen artiklan 8 kohdan mukaan komissio osoittaa päätöksensä kriisinratkaisuneuvostolle, joka päättää käytöön otettavasta 20 artiklan mukaisesta kriisinratkaisujärjestelmästä ja varmistaa, että kansalliset kriisinratkaisuviranomaiset toteuttavat tarvittavat kriisinratkaisutoimet ohjeiden mukaisesti. Kriisinratkaisujärjestelmällä tarkoitetaan yksityiskohtaista kuvausta 21, 22, 23 ja 24 artiklojen mukaisista kriisinratkaisuvälineistä (liiketoiminnan myynti, omaisuudenhoito-yhtiön käyttö, varojen erot-

telu ja velkakirjojen arvon leikkaaminen), joita kyseisessä tapauksessa käytetään sekä kuvausta siitä, missä määrin ja mihin tarkoitukseen tapauksessa käytetään kriisinratkaisurahaston varoja. Mahdollinen valtiontuki-toimia koskeva ilmoitus on myös tehtävä tässä yhteydessä asianomaisen jäsenvaltion toimesta. Ennen kriisinratkaisutoimista päättämistä kriisinratkaisuneuvoston on 17 artiklan mukaisesti teetettävä riippumaton arviointi luottolaitoksen varoista ja veloista. Pääomainstrumenttien arvon leikkaamista ja muuntamista koskevat edellytykset ja menettelylliset säännökset sisältyvät asetuksen 18 artiklaan.

Kansallisen kriisinratkaisuviranomaisen on toteutettava kriisinratkaisupäätökset kansallisesti ja annettava kriisinratkaisuneuvostolle säännöllistä tietoa kriisinratkaisujärjestelmän täytäntöönpanosta, minkä lisäksi kriisinratkaisuneuvosto voi ohjeistaa kansallista viranomaista täytäntöönpanossa (25 ja 26 artiklat). Asetuksessa on myös säännökset kriisinratkaisuneuvoston, komission, EKP:n ja kansallisten toimivaltaisten viranomaisten ja kriisinratkaisuviranomaisten välisestä velvoitteesta tehdä tiivistä yhteistyötä (27 artikla). Lisäksi asetuksessa on säännökset kriisinratkaisuneuvoston tutkinta- ja tarkastusvaltuuksista (32—35 artiklat).

Kriisinratkaisuneuvosto voi ohjeistaa kansallisia kriisinratkaisuviranomaisia määräämään hallinnollisia seuraamuksia 36 artiklan 2 kohdassa lueteltujen säännösten vastaisista teoista. 37 artiklan mukaan kriisinratkaisuneuvosto voi ohjeistaa kansallista kriisinratkaisuviranomaista määräämään uhkasakkoja eräiden asetuksen mukaisten päätösten noudattamiseksi.

Yhteisen kriisinratkaisumekanismin harkintavalta sijoittajavastuun laajuuden ja rahoituksen suhteen

Keskeisin säännös niin sanotun sijoittajavastuun (*bail-in*) toteuttamisen kannalta on asetuksen 24 artikla, jossa säädetään kriisinratkaisun kohteena olevan laitoksen velkasitoumusten arvon alentamisesta ja muuntamisesta omaksi pääomaksi. Artikla vastaa BRR-direktiivin vastaavaa säännöstä.

Asetuksen 24 artiklan 3 kohdassa säädetäisiin niistä kriisinratkaisun kohteena olevan laitoksen sitoumuksista, jotka rajattaisiin aina arvon alentamisen ulkopuolelle. Näitä sitoumuksia olisivat muun muassa talletussuojan piirissä olevan talletukset, vakuudelliset velat, eräät rahoituslaitosten väliset ja selvitysjärjestelmien toimintaan liittyvät lyhytaikaiset velkasitoumukset ja laitoksen työntekijöiden palkka- ja eläkesaatavat ja velat laitoksen toiminnan jatkamiseen liittyvien kriittisten palveluiden tarjoajille.

Asetuksen 24 artiklan 5 kohdassa osoitettaisiin kriisinratkaisumekanismille harkintavalta rajata myös muita kriisinratkaisun kohteena olevan laitoksen velkasitoumuksia arvon alentamisen ulkopuolelle. Kriisinratkaisumekanismi voisi päättää olla soveltamatta 24 artiklan mukaisia valtuuksiaan joko kokonaan tai osittain tiettyihin sitoumuksiin seuraavissa tapauksissa:

- velan arvon alentamisen toteuttaminen ei olisi mahdollista kohtuullisessa ajassa
- rajoitus on ehdottoman välttämätöntä ja oikeasuhtaista laitoksen kriittisten toimintojen jatkamisen turvaamiseksi
- rajoitus olisi ehdottoman välttämätöntä ja oikeasuhteista kriisin sellaisen laajan leviämisen välttämiseksi, joka haittaisi vakavasti rahoitusmarkkinoiden toimintaa tavalla, josta voisi aiheutua vakavia häiriöitä jäsenvaltion tai unionin taloudelle
- kyseisten velkojen arvon alentaminen johtaisi kriisinratkaisun kohteena olevan laitoksen arvon sellaiseen romahtamiseen, josta muille velkojille koituvat tappiot olisivat suuremmat kuin jos kyseiset velat jätettäisiin velkakirjojen arvon alentamisen ulkopuolelle.

Asetuksen 24 artiklan 5—8 kohtien mukaan kriisinratkaisuviranomainen voi rajoittaa velkasitoumusten arvon alentamista enintään siten, että 8 % kriisinratkaisun kohteena olevan laitoksen taseen loppusummasta on aina alennettava ja rajoitusten seurauksena kriisinratkaisurahaston katettavaksi tulevat kustannukset ovat enintään 5 % laitoksen taseen loppusummasta. Kriisinratkaisurahaston katettavaksi tuleva kustannus on lisäksi pysyttävä kattamaan rahastoon ennakolta kerätyistä varoista, kolmen vuoden aikana kerät-

tävillä korotetuilla lisäsuorituksilla tai rahaston ottamalla lainalla.

Asetuksen 24 artiklan 9 kohta mahdollistaa, että velkojen arvon alentamisen rajaamisen vielä 5—8 kohtien edellytyksiä laajemmaksi. Kriisinratkaisumekanismi voisi poikkeuksellisissa olosuhteissa rajoittaa kriisinratkaisutoimenpiteiden kohteena olevan laitoksen velkojen arvon alentamista 5—8 kohtien määrällisten rajoitusten estämättä, jos tästä aiheutuva kustannus katettaisiin vaihtoehtoisista rahoituslähteistä. Säännöksen tarkoittamia poikkeuksellisia olosuhteita ei ole tarkemmin määritelty. Tällöin kuitenkin arvon alentaminen tulisi kohdistaan kaikkiin kriisinratkaisun kohteena olevan laitoksen vakuudettomiin velkoihin, talletussuojan ylittäviä talletuksia lukuun ottamatta. Asetuksen 27 artiklan 6 kohdan mukaan Euroopan rahoitusvakausväline (ERVV) tai Euroopan vakausmekanismi (EVM) voisivat olla 24 artiklan 9 kohdassa tarkoitettu vaihtoehtoinen rahoituslähte.

Yhteinen kriisinratkaisuviranomainen ja sen päätöksenteko

Kriisinratkaisumekanismia koskevat institutionaaliset säännökset ovat asetuksen artikloissa 38—81.

Kriisinratkaisua koskeva päätöksenteko ehdotetaan jaettavaksi komission ja perustettavan kriisinratkaisuneuvoston kesken edellä tarkemmin kuvatulla tavalla (*erityisesti 1.2 ja 16 artiklat*).

Kriisinratkaisuneuvosto olisi EU-virasto, jolla olisi erillinen oikeushenkilöllisyys, budjetti ja henkilöstö. Virastoa edustaisi ja sen päivittäisestä johtamisesta vastaisi virastolle valittava pääjohtaja (*38 artikla*). Pääjohtajan valitsisi neuvosto Euroopan parlamenttia kuultuaan (*52 artikla*).

Kriisinratkaisuneuvosto toimisi kahdessa eri päätöksentekokokoonpanossa. Laaja kokoonpano kattaisi kriisinratkaisuviranomaisen johtajan ja varajohtajan, yhden komission nimeämän ja yhden EKP:n nimeämän jäsenen sekä kunkin jäsenvaltion kriisinratkaisuviranomaisen edustajan (*39 ja 45 artiklat*). Suppea kokoonpano poikkeaisi laajasta kokoonpanosta siten, että siihen kuuluisivat ainoastaan niiden jäsenvaltioiden kriisinratkai-

suviranomaiset, joiden kotivaltiossa sijaitseva yritys kulloinkin on kriisinratkaisun kohteena (39 ja 49 artiklat).

Päätöksen luottolaitoksen asettamisesta kriisihallintoon tekisi komissio. Lisäksi komissio päättäisi kriisihallintoon asettamansa luottolaitoksen kriisinratkaisun yleisistä periaatteista, mukaan lukien sijoittajanvastuuta ja muita kriisinratkaisun rahoittamista koskevat periaatteet (16.6 artikla). Komissio voisi tehdä päätöksen joko omasta aloitteestaan tai kriisinratkaisuneuvoston ehdotuksesta.

Kriisinratkaisuneuvosto vastaisi suppeassa kokoonpanossaan kriisinratkaisua koskevan päätösehdotuksen tekemisestä komissiolle sekä päättäisi käytettävien kriisinratkaisuvälineiden yksityiskohdista komission päätöksen puitteissa. Komission ja kriisinratkaisuviranomaisen päätökset toteutettaisiin kansallisella tasolla kansallinen kriisinratkaisuviranomainen (16.8 artikla).

Kriisinratkaisuneuvosto laajassa kokoonpanossa vastaisi kriisinratkaisuneuvoston talousarviosta ja toiminnan muusta yleisestä järjestämisestä ja hallinnosta mutta sillä ei olisi varsinaiseen kriisinratkaisuun liittyvää päätöksentekovaltaa (46 artikla).

Kriisinratkaisuneuvoston päätökset tehtäisiin yksinkertaisella enemmistöllä sekä neuvoston laajassa että suppeassa kokoonpanossa. Päätökset, jotka koskevat vapaaehtoisten lainojen pyytämistä kansallisilta rahastoilta, rahastojen varojen lainaamista kansallisille talletussuojarahastoille sekä ryhmäkriisinratkaisua koskevan kustannustenjakosopimuksen tekemistä yhteisen kriisinratkaisumekanismiin ja sen ulkopuolella olevan kansallisen kriisinratkaisuviranomaisen välillä, tehtäisiin kuitenkin jäsenten kahden kolmasosan enemmistöllä neuvoston laajassa kokoonpanossa (48 ja 51 artiklat).

Yhteiskunnallinen vastuunalaisuus ja jäsenvaltioiden fisikaalinen vastuu

Kriisinratkaisuneuvosto olisi toiminnastaan yleisesti vastuunalainen Euroopan parlamentille, neuvostolle ja komissiolle sekä velvollinen saapumaan kansallisen parlamentin kuultavaksi (41 ja 42 artiklat). Ehdotuksessa on lisäksi eräitä suojasäännöksiä sen varalta, että komission ja kriisinratkaisuneuvoston

päätöksillä olisi vaikutusta jäsenvaltioiden fisikaaliseen vastuuseen:

- säännös, jonka mukaan kriisinratkaisuneuvoston tai komission päätöksissä ei saa vaatia jäsenvaltioita myöntämään poikkeuksellista julkista rahoitustukea (6 artiklan 4 kohta);

- kielto sisällyttää kriisinratkaisun rahoitusta koskevaan etukäteissuunnitelmaan poikkeuksellisen julkisen tuen tarvetta (7.4 artikla); ja

- kriisinratkaisuneuvoston suppeassa kokoonpanossa edustettuna olevan jäsenvaltion oikeutta pyytää sellaisen päätöksen, joka johtaisi jäsenvaltion fisikaaliseen vastuuseen, uudelleen käsittelyä yhden kerran yhteisen kriisirahaston etukäteisrahoitusta koskevan siirtymäajan kuluessa (51.3 artikla).

Asetuksen 6 artiklan 4 kohdan tarkoittama sääntö olisi luonteeltaan nykyisen ja BRR-direktiivin mukaisen oikeustilan toteava. Poikkeuksellisella julkisella tuella tarkoitetaan BRR-direktiivin mukaan sellaista rahoituslaitoksille tai sijoituspalveluyrityksille myönnettävää julkista tukea, joka tulee arviotavaksi SEUT 107 artiklan mukaisena valtiontukena. EU-lainsäädäntöön ei sisälly määräyksiä jotka voisivat velvoittaa jäsenvaltion myöntämään rahoituslaitoksille tai sijoituspalveluyrityksille valtiontukena pidettävää julkista pääomatukea, eikä perussopimukseen sisälly määräyksiä, joiden perusteella unionilla olisi toimivaltaa tällaiseen sääntelyyn.

Talousarvio

Kriisinratkaisuneuvoston talousarvio ehdotetaan jaettavaksi kahteen osaan: I Hallinnollinen talousarvio ja II Yhteisen kriisinratkaisurahaston talousarvio (55 artikla).

Hallinnollisesta talousarviosta päättäisi kriisinratkaisuneuvosto ja sen tulisi kattaa kaikki neuvoston hallinnolliset menot. Menot katettaisiin kaikkien kriisinratkaisumekanismiin soveltamisalaan kuuluvien luottolaitosten ja muiden yritysten maksamilla säännöllisillä maksuilla, joiden jakautumisesta maksuvelvollisten kesken päätettäisiin komission delegoituilla säädöksillä. (56 ja 62 artiklat).

Kriisinratkaisurahaston talousarvion tulisi kattaa varsinaisesta kriisinratkaisusta aiheu-

tuvat asetuksessa tarkemmin mainitut kulut. Kulut katettaisiin kaikkien kriisinratkaisumekanismin soveltamisalaan kuuluvien luottolaitosten ja muiden yritysten maksamilla vuotuisilla maksuilla, jotka näiden yritysten olisi suoritettava hallinnollisten kustannusten kattamiseksi tarvittavilla säännöllisillä maksuilla, rahaston varojen sijoittamisesta saatavilla tuotoilla varoilla, jotka rahasto voi lainata, sekä soveltamisalaan kuuluvilta yrityksiltä perittävillä jälkikäteissuorituksilla (57 ja 62 artiklat).

Yhteinen kriisinratkaisurahasto

Asetuksella perustettaisiin yhteinen kriisinratkaisurahasto, jonka varat ja velat olisivat oikeudellisesti kriisinratkaisuneuvoston varoja ja velkoja ja joita kriisinratkaisuneuvosto hallinnoisi. Unionin varoja ei voitaisi käyttää rahaston vastuiden kattamiseen miltään osin. Rahaston varojen käyttö vastaisi, mitä BRR-direktiivissä säädetään kansallisten rahastojen varojen käytöstä. (artiklat 64 ja 71). Samoin kansallisten talletussuojarahaston varojen käytöstä kriisinratkaisussa on direktiiviä vastaavat säännökset. Yhteisen kriisinratkaisurahaston varoja voitaisiin lisäksi lainata kansallisille talletussuojarahastoille, jos kansallisen rahaston varat eivät riittäisi osana kriisinratkaisutoimenpiteitä maksettavan korvauksen tekemiseen (artikla 73).

Rahaston etukäteisrahoituksen tavoitetasoksi ehdotetaan yhtä prosenttia jäsenluottolaitosten talletussuojan alaisista talletuksista. Tavoite olisi saavutettava pääsääntöisesti 10 vuodessa. Maksu jakautuisi yhteisen kriisinratkaisumekanismin piirissä olevien luottolaitosten kesken niiden muiden velkojen kuin suojattujen talletusten ja vakavaraisuuspääomaan luettavien erien mukaisessa suhteessa (65 ja 66 artiklat).

Luottolaitoksilta voitaisiin lisäksi yksittäisten kriisien kustannusten kattamiseksi periä jälkikäteissuorituksia, jotka jakautuisivat luottolaitosten kesken samoin perusteiden kuin etukäteissuoritukset. Jälkikäteissuoritusten määrää ei ole rajoitettu (67 artikla).

Asetuksessa on myös säännökset siitä, että kriisinratkaisuneuvosto voi pyytää kriisinratkaisurahastoa varten lainaa mekaniin osallistumattomien jäsenvaltioiden rahoitus-

järjestelyiltä, käytännössä kansallisilta kriisinratkaisurahastoilta, (artikla 68) ja tehdä kriisinratkaisurahastoa varten lainasopimuksia muiden luottolaitosten tai kolmansien osapuolten kanssa (artikla 69).

Voimaantulo

Yhteinen kriisinratkaisumekanismi aloittaisi kaikilta osin toimintansa 1.1.2015. Yhteinen kriisinratkaisuviranomainen voisi toteuttaa sijoittajanvastuuta vasta vuodesta 2018 alkaen (87 ja 88 artiklat), mikä vastaa BRR-direktiivistä saavutettua neuvoston yleisnäkemystä.

3 Vaikutukset Suomen lainsäädäntöön ja talouteen

Vaikutukset lainsäädäntöön

Nykyinen Suomen finanssikriisien hoitoa koskeva lainsäädäntö koostuu kolmesta laista. Laki valtion vakuusrahastosta mahdollistaa taloudellisiin vaikeuksiin joutuneiden talletuspankkien pääomittamisen julkisista varoista. Laki talletuspankkien toiminnan väliaikaisesta keskeyttämisestä mahdollistaa talletuspankin toiminnan välittömän keskeyttämisen talletuspaon estämiseksi. Luottolaitostoiminnasta annettuun lakiin sisältyy säännöksiä luottolaitosten taloudellisen aseman valvonnasta ja talletussuojasta. Säännösten sisältö on parhaillaan täydellisen uudistuksen alla, kun BRR-direktiivin säännösten voimaansaattamista kansalliseen lainsäädäntöön valmistellaan 29.1.2013 valtiovarainministeriön asettamassa Pankkien kriisinratkaisulainsäädännön uudistamistyöryhmässä. Muutokset ovat merkittäviä ja uutta sääntelyä on valmisteilla muun muassa Finanssivalvonnan toimivallasta varhaisessa puuttumisessa, elvytysuunnitelmista, kansallisesta kriisinratkaisuviranomaisesta ja sen kriisinratkaisuvaltuuksista, kriisinratkaisusuunnitelmista, osakkeiden ja muiden pääomainstrumenttien arvon alentamisesta, velkojen arvon alentamisesta, kriisinratkaisurahastosta ja sen kartuttamisesta sekä talletussuojarahaston varojen käytöstä kriisinratkaisussa.

Yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskeva komission asetus tulee osaltaan vaikutta-

maan finanssikriisien hoitoa koskevaan muutoksen kohteena olevaan lainsäädäntöön, koska asetuksen mukaan monet BRR-direktiivissä kansalliselle kriisinratkaisuviranomaiselle säädetyt tehtävät muuttuvat kriisinratkaisuneuvoston tai komission tehtäviksi ja kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten rooli muuttuu kriisinratkaisuneuvoston avustavaksi ja tämän tekemiä päätöksiä toteuttavaksi. Kansallisen kriisinratkaisurahaston perustaminen ei olisi asetuksen 85 artiklan säännöksen johdosta tarpeen. Lisäksi yhteisen kriisinratkaisumekanismin sisällä ei ole kriisinratkaisukollegioita eikä BRR-direktiivin kaltaista ryhmäkriisinratkaisusuunnitelmien laadinnan yhteismenettelyä. Lisäksi yhteiseen mekanismiin kuuluvien ja kuulumattomien maiden kriisinratkaisukollegioissa ensin mainittuja edustaisi kriisinratkaisuneuvosto eikä kansallinen kriisinratkaisuviranomainen. Kansallisessa lainvalmistelussa on ratkaistava myös kysymys siitä, miten kansallisen kriisinratkaisuviranomaisen toiminta rahoitetaan, koska asetus kattaa vain kriisinratkaisuneuvoston toiminnan rahoituksen.

Asetus lisää kriisinratkaisua koskevan sääntelyn harmonisointia verrattuna BRR-direktiiviin, koska kriisinratkaisuneuvoston tekemien toimenpiteiden osalta sääntely on täysharmonisoitua. Neuvottelujen edetessä tulee selvittää, mikä on asetukseen sisältyvien kriisinratkaisua koskevien aineellisten säännösten suhde niihin kansallisen lainsäädännön säännöksiin, joilla vastaavansisältöiset direktiivin säännökset tulisi panna kansallisesti täytäntöön.

Vaikutukset viranomaistoimintaan

Asetuksen johdosta monet BRR-direktiivissä kansalliselle kriisinratkaisuviranomaiselle säädetyt päätöksentekovaltaa koskevat tehtävät siirretään EU-tasolla toimivalle kriisinratkaisuneuvostolle tai komissiolle. Tulevan kansallisen kriisinratkaisuviranomaisen tehtäväksi säädetään asetuksessa kriisinratkaisuneuvoston päätöksentekoa avustavia tehtäviä sekä kriisinratkaisuneuvoston ja komission tekemien päätösten ja ohjeiden toimeenpano kansallisesti.

Kansallisen kriisinratkaisuviranomaisen edustaja osallistuisi päätöksentekoon kriisinratkaisuneuvoston laajassa kokoonpanossa, mikä merkitsisi sitä, että Suomella olisi kansallinen edustus myös muiden eurovaltioiden luottolaitosten kriisinratkaisutoimien valmistelussa ja kriisinratkaisuneuvoston hallinnossa. Varsinaiset kriisinratkaisutoimenpiteet sen sijaan käsiteltäisiin kriisinratkaisuneuvoston suppeassa kokoonpanossa, johon komission ja EKP:n nimittämien jäsenten lisäksi osallistuisivat vain kriisinratkaisun kohteena olevan pankin koti- ja sijoittautumisvaltioiden kriisinratkaisuviranomaisten edustajat.

Koska kriisinratkaisuneuvostosta tulisi toimivaltainen viranomainen, vähenisi kansalliselle kriisinratkaisuvirastolle direktiivissä suunniteltu yhteistyövelvoite. Kriisinratkaisuneuvosto edustaisi kriisinratkaisumekanismiin osallistuvia kansallisia kriisinratkaisuviranomaisia myös suhteissa mekanismiin osallistumattomien jäsenvaltioiden viranomaisiin. Asiaa koskevat säännökset sisältyvät asetuksen artikloihin 29 ja 30.

Yhteisessä kriisinratkaisumekanismissa sovellettava aineellinen lainsäädäntö sisältää merkittävän harkintavallan kriisinratkaisutoimenpiteiden laajuuden ja rahoituksen suhteen. Velkasitoumusten arvon alentamisella on keskeinen merkitys kriisinratkaisutoimenpiteiden rahoituksen kannalta. Siltä osin kun kriisinratkaisuviranomainen päättää harkinnanvaraisesti rajoittaa velkasitoumusten arvon alentamista, tulee vastaava kustannus kattavaksi kriisinratkaisurahastosta tai muuten. Harkintavalta on myös periaatteellisesti ja kriisinratkaisusääntelyllä tavoiteltujen kilpailuvaikutusten toteutumisen kannalta merkittävää, koska velkojen arvon alentaminen on niin sanotun sijoittajavastuun (bail-in) toteuttamisen perusta.

Taloudelliset vaikutukset

BRR-direktiivin ja yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetusehdotuksen yhteisinä tavoitteina on edistää rahoitusvakautta, vähentää rahoitusmarkkinoiden kannustinongelmia, suojata tallettajia ja yhteiskunnan kannalta kriittisiä pankkipalveluja sekä vähentää pankkikriisien suoria ja välillisiä kustannuksia erityisesti veronmaksajien

kannalta. Asetusehdotuksen tavoitteena on lisätä yleistä luottamusta euroalueen finanssisektorin kykyyn kestää yksittäisiin eurovaltioihin kohdistuvia taloudellisia shokkeja ja siten se vaikuttaisi suotuisasti euroalueen luottolaitosten kansainvälisiin toimintaedellytyksiin ja finanssimarkkinoiden keskinäisten kytkösten kautta myös kotimaisiin luottolaitoksiin. Vaikutukset kohdistuisivat eri aikaväleillä eri tavoin eri euroalueen osissa eikä niiden määrällinen arviointi ole mahdollista.

Euroalueen pankkisektorin taseen koko oli vuonna 2011 noin 30 000 miljardia euroa, josta noin 5 500 miljardia koostui suojatuista talletuksista. Kriisinhallinnan etukäteisrahoituksena asetusehdotuksessa laitoksilta esitetään kerättävän maksuina yhteiseen kriisintarkaisurahastoon 10 vuodessa määrä, joka vastaa 1 prosenttia pankkiunionissa toimiluvan saaneiden laitosten suojattujen talletusten yhteismäärästä. Siten yhteisen kriisintarkaisurahaston tavoitekokoksi 10 vuoden aikajännteellä asetusehdotuksessa esitetään 55 miljardia euroa. Etukäteisrahastoinnin 1 prosentin tavoitetaso on siis hieman korkeampi kuin BRR-direktiivissä, jossa se on neuvoston yleisnäkemyksen jälkeen sovittu 0,8 prosenttiin. BRR-direktiivin säännösten johdosta kansalliseen rahoitusjärjestelyyn karttuisi 10 vuoden aikana noin 650 miljoonaa euroa.

Suomessa toimialan rahoitusvastuun kannalta siirtyminen yhteiseen rahastointiin merkitsisi, että suomalaiset luottolaitokset osallistuisivat kriisinhallinnan kustannusten kattamiseen myös muiden pankkiunioniin osallistuvien maiden luottolaitosten kriisinhallinnan osalta. Vastaavasti koko pankkiunionin pankkisektori osallistuisi suomalaisen luottolaitoksen kriisinhallinnan kustannusten kattamiseen.

Näiden tekijöiden nettovaikutusta suomalaisten luottolaitosten ja niiden asiakkaiden kannalta on mahdotonta arvioida määrällisesti. Vaikutukset riippuisivat pitkällä aikavälillä muun muassa siitä, miten usein kriisintarkaisutoimenpiteet edellyttäisivät kriisintarkaisurahaston varojen käyttöä lisärahoituslähteenä sekä siitä, miten usein suomalaiset pankit ajautuisivat kriisinhallintoon verrattuna muihin euroalueen pankkeihin.

Tilanteessa, jossa suomalaisten luottolaitosten taloudellinen asema on euroalueen keskimääräistä tilannetta merkittävästi parempi ja jossa eräiden muiden eurovaltioiden pankkisektorien taseiden arvostukseen ja siten mahdolliseen pääomavajeeseen liittyy suurta epävarmuutta ja jossa kriisinhallinnan rahoitusta ei ole etukäteen kerätty toimialalta, suomalaisten luottolaitosten todennäköisyys joutua euroalueen nykyisen pankkikriisin nettomaksajaksi on kuitenkin arvioitavissa merkittäväksi. Pankkisektorin tilannetta euroalueen jäsenvaltioissa saattaa entisestään vaikeuttaa yksittäisten jäsenvaltioiden rahoitustilanteen hoitamiseksi tarvittavat päätökset. Asetelma korostuisi erityisesti lähivuosina, koska BRR-direktiivin sijoittajanvastuusäännöstö esitetään astuvan voimaan vasta vuoden 2018 alusta.

Asetuksen 51 artiklan 3 artiklan mukaan komissio katsoo yhteisen kriisintarkaisumekanismin päätösten voivan johtaa pankkiunioniin osallistuvien jäsenvaltioiden fiskaaliseen vastuuseen ainakin ennen kuin yhteisen kriisintarkaisurahaston ennakkorahastointitaso on saavutettu 10 vuoden määräajan puitteissa. Tällöin pankin koti- tai sijoittautumisvaltion kriisintarkaisuviranomaisen edustajien on mahdollista pyytää kriisintarkaisuneuvoston jatkokäsittelyä. Komission tulisi täsmentää, millä edellytyksin tällaista fiskaalista vastuuta koskeva päätösvalta voidaan osoittaa yhteiselle kriisintarkaisumekanismille ja miksi tällaiseen päätöksentekoon osallistuminen on jäsenvaltioiden osalta rajattu vain kriisintarkaisutoimenpiteiden kohteena olevan laitoksen koti- tai sijoittautumisvaltioiden edustajille.

Ehdotettuun yhteiseen kriisintarkaisumekanismiin sisältyy myös pidemmällä aikavälillä, vuoden 2018 jälkeenkin, merkittävää harkinnanvaraisuutta yksittäistapauksissa erityisesti sijoittajanvastuun laajuuden ja toimialalta vaadittavien jälkikäteissuoritusten määrän osalta. Tämä voi vaikuttaa välillisesti jäsenvaltioiden fiskaaliseen vastuuseen erityisesti tilanteessa, jossa etukäteisrahastointi ei vielä ole riittävää ja komissio ei katso voivansa toteuttaa sijoittajanvastuuta täysimääräisesti vaan siirtää kustannuksia toimialan maksettavaksi jälkikäteen vaadittavilla kertasuorituksilla tai julkisella tuella yhteiselle ra-

hastolle, esimerkiksi Euroopan vakausmekanismiin (EVM) kautta.

Yhteisestä kriisinhallinnasta aiheutuvien taloudellisten riskien kannalta on siten ratkaisevaa, kuinka laaja toimivalta ja harkintavalta kriisinhallintavälineiden käytön ja sen rahoituksen vaihtoehdoista yhteiselle kriisinhallintaviranomaiselle asetuksessa lopulta annetaan. Mitä laajempi toimivalta tai suurempi harkintavalta yhteiselle viranomaiselle annetaan, sitä suuremmaksi riski nykyisen kriisin kustannusten kohdistumisesta Suomeen kasvaa. Tämän seurauksena asetuksen keskeinen periaate fiskaalisesti neutraalista yhteisestä kriisinhallinnasta ei toteutuisi ja kysymys myös EVM:n rahoituskapasiteetin riittävydestä saattaisi nousta esille.

Jos lopullisessa asetuksessa yhteisen kriisinhallintamekanismin harkintavalta rajataan yksiselitteisesti kriisinhallinnasta kohteena olevan pankin hallittuun alarajoon tai pääomituksen soveltaan puhtaasti sijoittajavastuuta, suomalaisten luottolaitosten tai veronmaksajien riski joutua vastaamaan euroalueen pankkisektorin nykyisten ongelmien kustannuksista vähenee. Kriisinhallintamekanismin harkintavallan rajaaminen lisää myös sijoittajavastuun toteutumisen uskottavuutta ja sitä kautta kannustaa vastuulliseen toimintaan rahoitusmarkkinoilla.

4 Oikeusperusta

Komissio ehdottaa oikeusperustaksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 114 artiklaa, 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.

Ehdotettu yhteisen kriisinhallintamekanismin perustaminen on keskeinen osa EU:n talous- ja rahaliiton (EMU) kehittämistä. Yhteisen kriisinhallintamekanismin tarpeellisuus on todettu komission 28.11.2012 antamassa tiedonannossa ”Hahmotelma tiiviin ja aidon talous- ja rahaliiton luomiseksi – Keskustelunavaus” (KOM/2012/777 lopullinen) ja Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan, yh-

teistyössä komission puheenjohtajan, euroryhmän puheenjohtajan ja Euroopan keskuspankin pääjohtajan, 5.12.2012 laatimassa raportissa ”Kohti todellista talous- ja rahaliittoa”.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on EMU:n kehittämistä käsitellessään pitänyt tärkeänä, että EMU:a kehitetään ensisijaisesti unionin perussopimusten puitteissa. Perustuslakivaliokunta on korostanut, ettei johdetun oikeuden säännöksiin sisällytetä jäsenvaltioille perussopimuksissa määriteltyihin velvoitteisiin nähden merkittäviä uusia menettelyjä tai muitakaan sellaisia elementtejä, joita ei olisi jo hyväksytty perussopimusten voimaansaattamisen yhteydessä. Valiokunta on pitänyt tärkeänä myös, ettei sekundäärlainsäädännöllä tai hallitustenvälisin sopimuksin välillisestikään horjuteta perussopimuksissa määriteltyä EU:n toimielinten välistä institutionaalista tasapainoa PeVP 92/2012 vp, 3 § ja siinä viitatu PeVL 46/1996 vp, s. 2/II, PeVL 49/2010 vp, s. 4/II ja s. 5/I).

Yhteisen kriisinhallintamekanismin perustaminen asetusehdotuksessa esitetyllä tavalla tarkoittaisi uusien toimivaltuuksien siirtämistä kansallisilta viranomaisilta komissiolle ja perustettavalle uudelle viranomaiselle. Siksi tulee arvioida huolella niitä mahdollisia vaikutuksia, joita toimivallan siirrolla voi olla yksityisautonomiaan, omistusoikeuteen, velkasuhteiden pysyvyyteen ja kansalliseen budjettivaltaan.

SEUT 114 artiklan riittävyys yhteisen kriisinhallintamekanismin oikeusperustana

Ehdotetun oikeusperustan riittävyttä arvioidessa on tarkasteltava, voidaanko asetusehdotukseen sisältyviä toimenpiteitä pitää jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisenä, ja onko toimenpiteissä kyse sisämarkkinoiden toteuttamisesta ja niiden toiminnan varmistamisesta SEUT 114 artiklan tarkoittamien tavoien.

Ehdotuksessa on asiallisesti kyse siitä, että asetuksella siirrettäisiin pankkiunioniin osallistuvien jäsenvaltioiden osalta BRR-direktiivin mukaiset valtuudet ja tehtävät kansallisilta viranomaisilta komissiolle ja uudelle kriisinhallintaneuvostolle. Ehdotuksesta seuraisi siten EU-lainsäädännön keski-

tetty soveltaminen pankkiunioniin osallistuvissa jäsenvaltioissa.

Lainsäätäjälle on sallittu melko laaja harkintavalta sen suhteen, millaisia toimenpiteitä voidaan pitää lainsäädännön lähentämisenä sisämarkkinoiden toteuttamiseksi SEUT 114 artiklan tarkoittamalla tavalla. Unionin tuomioistuimen voidaan todeta hyväksyneen käytännössään hyvin monentyyppiset toimet lainsäädännön lähentämiseksi, jos niiden on vain katsottu toteuttavan unionin yhteismarkkinoiden luomista tai toimintaa.

Komissio katsoo, että yhteisen kriisinratkaisumekanismin perustaminen on välttämätön toimenpide sisämarkkinoiden eheyden turvaamiseksi. Komissio perustelee välttämättömyyttä viittamalla kilpailuhaittaan, joka aiheutuu pankkiunioniin osallistuvissa jäsenvaltioissa toimiville pankeille suhteessa muihin sisämarkkinoilla toimiviin pankkeihin, kun niitä koskeva valvonta- ja kriisinratkaisutoimivalta on osoitettu eri tasoille.

Arvioitaessa ehdotuksen oikeusperustaa suhteessa unionille perussopimuksissa osoitettuun toimivaltaan on syytä korostaa, että yhteisen kriisinratkaisumekanismin perustamista on pidetty Eurooppa-neuvoston linjauksissa tarpeellisena toimenpiteenä talous- ja rahaliiton toteuttamiseksi, yhteiseen pankki-valvontaan osallistuvien jäsenvaltioiden rahoitusvakauden turvaamiseksi ja veronmaksajien suojelemiseksi pankkikriisitilanteissa. Myös edellä viitatuissa komission tiedonannossa ja Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan raportissa todetaan nimenomaan talous- ja rahaliiton toiminnan edellyttävän pankkisektorin valvontaa ja kriisinratkaisua koskevan toimivallan osoittamista eurooppalaiselle tasolle. Yhteistä pankki-valvontaa koskeva asetus onkin nimenomaisesti hyväksytty euroalueen yhteisenä instituutiona toimivaa Euroopan keskuspankkia koskevan toimivaltamääräyksen SEUT 127 artiklan perusteella. Yhteisen kriisinratkaisumekanismin perustamisessa voidaan siten perustellusti katsoa olevan kysymys toimenpiteestä, joka on välttämätön rahoitusmarkkinoiden vakauden turvaamiseksi pankkiunioniin osallistuvissa jäsenvaltioissa ja arvioida ehdotuksen oikeusperustaa jatkovalmistelussa myös tästä näkökulmasta.

SEUT 114 artiklan tulkinnan kannalta tulee kuitenkin vielä arvioida, voidaanko ja missä määrin vain osaa unionin jäsenvaltioista koskevaa toimenpidettä pitää koko unionin laajuisien yhteismarkkinoiden toteuttamisena.

Ottaen huomioon Eurooppa-neuvoston linjaus siitä, että yhteisen kriisinratkaisumekanismin hyväksymistä koskevat säädösehdotukset tulisi käsitellä Euroopan parlamentin nykyisen toimikauden aikana, on tärkeää, että oikeusperustaa koskeviin kysymyksiin löydetään ratkaisu nykyisten perussopimusten puitteissa.

Neuvoston oikeudellinen yksikkö on ilmoittanut esittävänsä syyskuun 2013 aikana oikeudellisen arvion ehdotuksen oikeusperustaan liittyvistä kysymyksistä.

Kriisinratkaisua koskevan toimivallan osoittaminen komissiolle ja kriisinratkaisuneuvostolle

Komissio on katsonut, että unionin oikeus edellyttää kriisinratkaisuvaltuuksien kaltaisten valtuuksien sisältämän laajan harkintavallan edellyttävän, että viimekätinen päätösvalta osoitetaan aina perussopimuksessa perustetuille unionin toimielimille. Komissio katsoo olevansa itse parhaiten soveltuva toimielin kriisinratkaisuvaltuuksien käyttöön. Ehdotusta on tämän vuoksi arvioitava oikeudellisesti sen toteuttamiseksi, kuinka laajaa harkintavaltaa ehdotuksen mukaiselle kriisinratkaisuneuvostolle voidaan osoittaa ja siltä osin kuin harkintavallan laajuus edellyttää sen osoittamista perussopimuksen mukaiselle toimielimelle, mikä toimielin olisi asianmukainen käyttämään tätä harkintavaltaa.

Unionin lainsäädäntökäytännön ja sitä koskevan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön perustella voidaan perustellusti todeta, ettei unionin oikeus sinänsä estä sitä, että hallinnollista päätösvaltaa voidaan osoittaa komissiolle, tai komissiosta riippumattomalle erillisvirastolle myös kriisinratkaisumekanismin osalta. Sekundäärilainsäädännöllä on perustettu useita erillisvirastoja, jotka ovat riippumattomia komissiosta ja käyttävät yksityisiä kohtaan sitovaa päätösvaltaa. Keskeistä on sen arvioiminen, kuinka laajaa harkintavaltaa ehdotuksen mukaiselle kriisinratkaisu-

neuvostolle osoitettavaan päätösvaltaan voi liittyä.

Yhteisen kriisinratkaisumekanismin toimivaltuuksien perustana oleva BRR-direktiivi osoittaa laajan harkintavallan kansallisille kriisinratkaisuviranomaisille kriisinratkaisutoimenpiteiden valinnan ja rahoituksen suhteen. Taloudellisesti erityisen merkittävää on harkintavalta rajata ongelmapankkien tiettyjä tase-eriä sijoittajan vastuun (velkojen arvon alentamisen tai osakepääomaksi konvertoimisen) ulkopuolelle. Näillä ratkaisuilla on suuri taloudellinen merkitys, koska siltä osin ulkopuolelle rajattava määrä on käytännössä katettava kriisinratkaisurahastosta tai julkisista varoista. Kriisinratkaisupäätöksiä koskeva harkintavalta tarkoittaisi samalla merkittävää taloudellista päätösvaltaa.

Sijoittajan vastuun rajoittaminen tietyn pankin osalta siirtää tästä aiheutuvat kustannukset muiden pankkien katettavaksi. Päätösvalta näissä tilanteissa olisi ehdotuksen mukaan komissiolle ja kriisinratkaisuneuvoston suppealla kokoonpanolla, johon kuuluisivat komission ja EKP:n nimeämien jäsenten lisäksi kriisinratkaisun kohteina olevien pankkien sijoittautumisvaltioiden edustajat. Tämä nostaa esiin kysymyksiä, jotka liittyvät päätöksenteon kannustinvaikutuksiin ja vastuunalaisuuteen.

Kriisinratkaisupäätöksillä voisi olla pankeilta kerättävien vakaumaksujen ohella myös fiskaalisia vaikutuksia jäsenvaltioihin erityisesti siirtymävaiheessa. Komission ehdotuksen nopeasta aikataulusta seuraa, että yhteinen kriisinratkaisurahasto olisi alirahoitettu useiden vuosien ajan. Tästä seuraa paine rahaston lainanotolle joko suoraan, jäsenvaltioiden tai EVM:n kautta.

Komission ehdotuksessa perustellaan päätösvaltan osoittamista sille itselleen ja unionin virastona toimivalle yhteiselle kriisinratkaisuneuvostolle demokraattisen vastuunalaisuuden toteuttamisella. Ehdotuksen perustelujen mukaan vastuukate toteutuisi Euroopan parlamentin valvontaroolin kautta. Tällä perusteella komissio ei pidä asianmukaisena, että kriisinratkaisumekanismi perustettaisiin erillisellä valtiosopimuksella.

On tärkeää varmistaa kansallisten parlamenttien asema ja vaikutusmahdollisuudet aina silloin, kun kriisinratkaisuvaltuuksien

käyttöön sisältyisi merkittävää taloudellista harkintavaltaa.

Kriisinratkaisuvaltuuksien osoittamista komissiolle on lisäksi arvioitava suhteessa komission muihin olemassa oleviin tehtäviin. Tältä osin on keskeistä, että kriisinratkaisurahaston varojen käytössä voi olla tapauskohtaisesti kysymys myös unionin valtiontuki-sääntöjen perusteella arvioitavaksi tulevasta poikkeuksellisesta julkisesta tuesta.

5 Toissijaisuusperiaate ja suhteellisuusperiaate

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.

Komissio katsoo esityksen olevan toissijaisuusperiaatteen mukainen. Komission mukaan ainoastaan Euroopan tasolla toteutettavilla toimilla voidaan varmistaa, että kaatumaassa olevien pankkien kriisinratkaisu hoidetaan mahdollisimman pienin heijastusvaikutuksin ja johdonmukaisella tavalla yhteisten sääntöjen mukaisesti. Yhteisellä kriisinratkaisumekanismissa saavutetaan huomattavia mittakaavaetuja ja vältetään kielteiset ulkoisvaikutukset, joita puhtaasti kansalliset päätökset ja yksinomaan kansallisten varojen käyttö voivat aiheuttaa. Huomattavat erot kansallisella tasolla toteutetuissa kriisinratkaisupäätöksissä, joihin vaikuttavat paikalliset erityisyydet ja rahoitusmahdollisuudet, voivat vaarantaa sisämarkkinoiden vakauden ja yhtenäisyyden.

Ehdotuksen suhdetta toissijaisuusperiaatteeseen on arvioitava tarkemmin jatkovalmistelussa.

Suhteellisuusperiaatteen toteutuminen

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

peen perussopimusten tavoitteen saavuttamiseksi.

Komissio katsoo esityksen olevan suhteellisuusperiaatteen mukainen. Komission mukaan pankkiunionissa pankkien valvonta ja kriisinratkaisu on toteutettava samalla viranomaistasolla. Muutoin eurooppalaisen valvojan ja kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten välille voi syntyä jännitteitä päätettäessä siitä, miten vaikeuksissa olevien pankkien kanssa toimitaan ja miten tähän liittyvät kustannukset katetaan. Nämä jännitteet voisivat vaarantaa sekä valvonnan että kriisinratkaisun tehokkuuden ja vääristää jäsenvaltioiden välistä kilpailua.

Ehdotuksen suhdetta suhteellisuusperiaatteen tuleee arvioida tarkemmin ehdotuksen jatkovalmistelussa.

6 Toisten jäsenvaltioiden kannat

Toisten jäsenvaltioiden lopullisia yksilöityjä kantoja ei vielä ole tiedossa. Ehdotuksen tavoitteille on kuitenkin yleisesti Eurooppa-neuvoston linjauksiin perustuva jäsenvaltioiden laaja tuki. Useat jäsenvaltiot ovat kuitenkin alustavasti katsoneet, että erityisesti kriisinratkaisumekanismiin päätöksentekomalliin ja komission asemaan kriisinratkaisua koskevassa päätöksenteossa liittyy kysymyksiä, jotka tulee ratkaista asetusta koskevissa jatko-neuvotteluissa. Lisäksi useat jäsenvaltiot ovat kiinnittäneet huomiota ehdotuksen oikeusperustan riittävyyteen ja katsoneet sen vaativan tarkempaa selvittelyä. Saksa on katsonut, ettei ehdotettu oikeusperusta ole riittävä ja todennut esityksessä tarkoitettujen toimivaltuuksien siirtämisen edellyttävän perussopimuksen muuttamista. Saksan näkemyksen mukaan yhteinen kriisinratkaisumekanismi tulisi tämän vuoksi toteuttaa ensi vaiheessa kansallisten kriisinratkaisumekanismien ja kansallisten rahastojen muodostamana verkostona.

7 Instituutioiden ja muut kannat

Euroopan parlamentti ei ole vielä käsitellyt asetusehdotusta.

8 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

Asetusehdotukset on käsitelty EU-jaosto 10:ssä (rahoituspalvelut ja pääomanliikkeet) ja EU-ministerivaliokunnassa.

Ehdotusten käsittely neuvoston työryhmässä alkoi 19.7.2013. Eurooppa-neuvoston asettamasta aikataulutavoitteesta seuraa, että neuvoston yleisnäkemyksistä säädösehdotuksista tulisi saavuttaa syksyn 2013 aikana.

9 Ahvenanmaan itsehallinto

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

10 Valtioneuvoston kanta

Suomi pitää tärkeänä vahvan, tehokkaan, itsenäisen ja fiskaalisesti neutraalin EU:n yhteisen kriisinratkaisumekanismien perustamista joulukuun 2012 Eurooppa-neuvoston linjauksen mukaisesti. Suomi tukee komission esityksen tavoitetta siitä, että pankkien valvonnan ja kriisinhallinnan soveltamisalat tulisivat olla samat pankkiunioniin osallistuvien jäsenvaltioiden osalta.

Suomi katsoo, että pankkien valvonnan siirtymä yhteiselle valvontamekanismille tarvitaan yhteinen kriisinratkaisumekanismi, jolla on tarvittavat valtuudet varmistaa, että osallistuvissa jäsenvaltioissa minkä tahansa pankin kriisitilanne voidaan ratkaista asianmukaisin välinein. Yhteinen kriisinratkaisumekanismi on välttämätön, jotta pankkikriisit ratkaistaan tehokkaammin ja murretaan julkisen talouden ja vaikeuksissa olevien pankkien välistä yhteyttä. Suomi pitää tärkeänä, että yhteinen kriisinratkaisumekanismi toteuttaa kriisinratkaisun, siten että siitä aiheutuvat kustannukset veronmaksajille ovat mahdollisimman vähäiset.

Suomi katsoo, että kriisinratkaisusta aiheutuvat kustannukset tulee kattaa ensisijaisesti kriisinratkaisutoimenpiteiden kohteena olevan pankin omistajien ja sijoittajien toimesta. Siltä osin kuin kriisinratkaisutoimenpiteet edellyttävät muuta rahoitusta, tulisi tämä kattaa pankkiunioniin osallistuvien jäsenvaltioiden

den pankkisektoreilta kerättävillä vakausmaksuilla. Riippumattoman sekä sijoittajavastuuta tehokkaasti ja mahdollisimman yhdenmukaisesti toteuttavan yhteisen kriisinratkaisumekanismin perustaminen tukisi näitä tavoitteita ja vakauttaisi talous- ja rahaliiton toimintaa veronmaksajien ja yritysten kilpailuedellytysten kannalta reilulla ja oikeudenmukaisella tavalla.

Komission 10.7.2013 antaman ehdotukseen sisältyy kuitenkin näiden tavoitteiden kannalta useita periaatteellisia ja oikeudellisia kysymyksiä jotka tulee ratkaista ehdotuksen jatkovalmistelussa.

Yhteiseen kriisinratkaisuun siirtyminen ennen laajaa sijoittajanvastuuta koskevan harmonisoidun lainsäädännön voimaantuloa johtaisi kustannusten kattamiseen, joko muulta pankkitoimialalta tai pankkiunioniin osallistuvien jäsenvaltioiden toimesta. Tästä syystä Suomi pitää tärkeänä, että kriisinratkaisuvaltuuksien siirtyessä yhteiselle kriisinratkaisuviranomaiselle tällä on käytössään elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin mukaiset sijoittajanvastuuta koskevat täydet toimivaltuudet kaikissa jäsenvaltioissa. Tämä on edellytys Suomen kannalta oleelliselle periaatteelle, että kriisinratkaisuviranomainen voi tehokkaasti puuttua ongelmapankkien toimintaan ilman turvautumista yhteisiin varoihin. Jos yhteisten varojen käyttö osoittautuu välttämättömäksi rahoitusvakauden turvaamiseksi, tällaisella päätöksellä tulee olla tarvittava poliittinen tuki.

Suomi katsoo, että yhteiselle kriisinratkaisumekanismin pitäisi osoittaa tehokkaat,

mutta riittävän tarkkarajaiset valtuudet. Yhteisen kriisinratkaisumekanismin harkintavallan tulee rajoittua kriisinratkaisun kohteena olevan pankin hallittuun alarajoon. Suomi suhtautuu varauksellisesti sellaisen päätösvalan osoittamiseen yhteiselle kriisinratkaisumekanismin, joka tarkoittaisi pankkitoimialalta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon kerättävien varojen käyttöä tai joka johtaisi tarpeeseen lainata kriisinratkaisurahastoon varoja vaihtoehtoisista rahoituslähteistä.

Suomi pitää tärkeänä, että yhteinen kriisinratkaisuviranomainen toimii EU-oikeuden asettamissa rajoissa mahdollisimman itsenäisenä ja riippumattomana viranomaisena. Järjestelmän tulee turvata EU:n toimielinten tasapaino ja komission valtiontukivalvontaan liittyvä tärkeä rooli. Tältä osin komission esittämät perustelut toimivallan siirtämiselle sille itselleen ovat puutteellisia.

Suomi pitää tärkeänä, että kriisinratkaisuviranomainen luodaan vahvan oikeusperustan varaan. Oikeusperusta tulee arvioida huolella neuvottelujen edetessä.

Suomi katsoo, että yhteisen kriisinratkaisumekanismin puitteissa tehtävien päätösten oikeusvarmuuden ja kansallisten parlamenttien vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi talous- ja rahaliittoa tiivistettäessä on ehdotusta koskevassa jatkovalmistelussa selvitettävä huolellisesti ne edellytykset, joiden mukaan yhteisen kriisinratkaisumekanismin perustaminen voidaan hyväksyä nykyisten perussopimusten mukaisen toimivallan perusteella.