



Strasbourg 24.11.2015
COM(2015) 587 final

**Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan keskuspankille,
Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle**

”Pankkiunionin toteuttaminen”

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan keskuspankille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle

”Pankkiunionin toteuttaminen”

1. Tausta

Talous- ja rahaliiton (EMU) syventämistä koskeva suunnitelma esitettiin 22. kesäkuuta 2015 julkistetussa nk. viiden puheenjohtajan kertomuksessa¹ ja sitä seuranneessa 21. lokakuuta 2015 hyväksytyssä komission tiedonannossa². Pankkiunionin toteuttaminen on välttämätön osa kyseistä suunnitelmaa. 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.

EU on viime vuosina toteuttanut rahoitussektorin merkittävän uudistusohjelman. Pankkien sääntelykehystä on tässä yhteydessä lujitettu sellaisten yhteisten sääntöjen pohjalta, joilla varmistetaan sääntelyn johdonmukaisuus ja korkeatasoinen valvonta kaikkialla EU:ssa. Kehys kannustaa vastuullisempaan toimintaan pankkisektorilla. Esimerkiksi:

- Vakavaraisuusdirektiivillä ja -asetuksella tiukennettiin pankkien vakavaraisuusvaatimuksia uusien maailmanlaajuisten standardien pohjalta. Pankkien valmiuksia kestää haitallisia talous- ja rahoituskriisejä on näin parannettu lisäämällä pääoman laatua ja määrää, laajentamalla riskien kattamista, rajoittamalla velkaantumista ja parantamalla hallintotapaa ja avoimuutta.
- Pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivillä perustettiin jo kaatumassa oleville tai todennäköisesti kaatuville pankeille uusi elvytys- ja kriisinratkaisukehys. Tämän kehysten ansiosta jäsenvaltiot voivat hallita pankkikriisejä ja siten suojella veronmaksajia oikea-aikaisesti ja järjestelmällisemmin kuin ennen.
- Talletusten vakuusjärjestelmistä annetulla direktiivillä parannettiin kansallisten talletusten vakuusjärjestelmien toimivuutta yhdenmukaistamalla järjestelmien kattavuus, lujittamalla niiden rahoitusjärjestelyjä ja lyhentämällä maksamiselle asetettuja aikarajoja.

¹ Euroopan parlamentin puhemiehen sekä Eurooppa-neuvoston, komission, euroryhmän ja Euroopan keskuspankin puheenjohtajien kertomus Euroopan talous- ja rahaliiton viimeistelystä.

Katso: http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report_fi.pdf.

² Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle ja Euroopan keskuspankille toimista talous- ja rahaliiton viimeistelemiseksi.

Katso: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/EN/1-2015-600-FI-F1-1.PDF>.

Tämä lujitettu sääntelykehys (yhteinen sääntökirja) on yhteisenä perustana 28 jäsenvaltion sisämarkkinoille mutta myös pankkiunionille.

Pankkiunionin keskeisenä tavoitteena on yhtenäistää euron kriisin jälkeen pirstaloituneita rahoitusmarkkinoita löyhentämällä pankkien ja valtioiden välisiä sidoksia (joiden vuoksi pankkien kaatuminen voi vaarantaa julkisen talouden ja valtionvelan aiheuttama stressi voi horjuttaa pankkien vakautta). Tämän tavoitteen saavuttamiseksi päätettiin, että merkittävien pankkien valvonta, kriisinratkaisu ja kriisinratkaisun rahoittaminen olisi toteutettava pankkiunionin tasolla.

Tätä varten on perustettu yhteinen valvontamekanismi ja yhteinen kriisinratkaisumekanismi, jotka muodostavat pankkiunionin ensimmäiset kaksi pilaria. Yhteinen valvontamekanismi otettiin käyttöön marraskuussa 2014, ja riippumaton ja yhtenäinen vakavaraisuusvalvonta on jo käynnissä. Yhteinen kriisinratkaisumekanismi on kokonaisuudessaan toiminnassa tammikuusta 2016, jolloin silloin käynnistyy myös vakausmaksujen suorittaminen yhteiseen kriisinratkaisurahastoon. Kolme vuotta on kulunut siitä, kun Eurooppa-neuvosto sopi etenemissuunnitelmasta talous- ja rahaliiton viimeistelemiseksi syvemmän integraation ja keskinäisen tuen pohjalta³, mutta pankkiunionin kolmas pilari, yhteinen talletussuojajärjestelmä, puuttuu edelleen. Lisäksi on sovittu, että pankkiunionilla tulisi olla viimeisenä keinona käytettävissä oleva toimiva yhteinen finanssipoliittinen varautumiskeino ('fiscal backstop'), mutta sen valmistelu ei ole vielä alkanut (katso jäljempänä 3.2 kohta).

Nyt tarvitaan toimia, joilla voidaan varmistaa pankkiunionin jo luotujen osatekijöiden täysimääräinen ja asianmukainen täytäntöönpano ja puuttuvien osatekijöiden luominen. Jäsenvaltiot ovat sopineet järjestävänsä kriisinratkaisurahastoon riittävän väliaikaisrahoituksen tammikuuhun 2016 mennessä ja perustavansa yhteisen finanssipoliittisen varautumiskeinon vuoden 2023 loppuun mennessä⁴. Viiden puheenjohtajan tuoreessa kertomuksessa ehdotettiin useita toimenpiteitä pankkiunionin viimeistelemiseksi, ja sitä seurasi komission tiedonanto, jossa keskityttiin seuraaviin neljään keskeiseen vaatimukseen:

1. jo sovitun lainsäädännön täysimääräinen ja nopea siirtäminen kansalliseen lainsäädäntöön ja täytäntöönpano (erityisesti pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivi ja talletusvakuusdirektiivi, katso jäljempänä 2 jakso);
2. nopea sopimus kriisinratkaisurahastolle järjestettävästä toimivasta väliaikaisrahoituksesta ja yhteisestä finanssipoliittisesta varautumiskeinosta, jonka olisi oltava keskipitkällä aikavälillä finanssipoliittisesti neutraali eli pankit maksaisivat tarkoitukseen käytetyt veronmaksajien rahat myöhemmin takaisin;
3. eurooppalaista talletussuojajärjestelmää koskeva lainsäädäntöehdotus sekä

³ Eurooppa-neuvoston päätelmät talous- ja rahaliiton viimeistelemisestä hyväksyttiin 14. joulukuuta 2012. Katso http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/134320.pdf.

⁴ Katso Euroryhmän ja ECOFIN-ministereiden lausuma joulukuulta 2013.

4. samansuuntaiset pyrkimykset vähentää pankkisektorin riskejä ja löyhentää pankkien ja valtion välisiä sidoksia.

Eurooppalaisen talletussuojajärjestelmän perustamista koskeva komission lainsäädäntöehdotus julkaistaan tämän tiedonannon yhteydessä, mikä asettaa kyseisen ehdotuksen pankkiunionin viimeistelemisen sekä pankkisektorin riskien jakamisen ja vähentämisen edellyttämien lisätoimenpiteiden laajempaan asiayhteyteen.

2. Pankkiunionin sääntökirjan täytäntöönpano

Vakavaraisuusdirektiivi ja -asetus, pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivi sekä talletusvakuusdirektiivi muodostavat pankkiunionin sääntökirjan. Kaikki nämä säädökset hyväksyttiin vuonna 2014, ja ne on nyt saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöä, jotta voidaan varmistaa, että pankkiunioni toimii asianmukaisesti. Vakavaraisuusdirektiivi ja -asetus ovat jo asianmukaisesti osana kaikkien jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä, mutta jotkin jäsenvaltiot – myös jotkin pankkiunioniin osallistuvat jäsenvaltiot – ovat jättäneet täyttämättä velvoitteensa saattaa täysimääräisesti osaksi kansallista lainsäädäntöään sekä pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin että talletusvakuusdirektiivin, joiden kansalliseen lainsäädäntöön siirtämiselle asetetut määräajat ovat jo menneet umpeen (31. joulukuuta 2014 ja 3. heinäkuuta 2015). Komissio on käynnistänyt Euroopan unionin tuomioistuimessa rikkomismenettelyt useita tällaisia jäsenvaltioita vastaan. Komissio on tässä yhteydessä peräänkuuluttanut kriisinratkaisurahastoa koskevan hallitustenvälisen sopimuksen ratifiointia määräaikaan eli 30. marraskuuta mennessä, mutta useat jäsenvaltiot eivät ole vielä saattaneet ratifiointimenettelyjä päätökseen. Vaikka useimpien jäsenvaltioiden odotetaan täyttävän kansalliseen lainsäädäntöön siirtämistä ja ratifiointia koskevat sitoumuksensa vuoden 2015 loppuun mennessä, pankkiunionin uskottavuus riippuu oikeudellisten sitoumusten täyttämisestä kaikissa osallistuvissa jäsenvaltioissa⁵. Komissio varmistaa puolestaan, että pankkiunionin toimivuudesta vastaava sekundäärilainsäädäntö, esimerkiksi velkakirjojen arvon alaskirjausta koskevat pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin säännökset, hyväksytään oikea-aikaisesti.

3. Kriisinratkaisurahaston väliaikaisrahoitus ja yleinen finanssipoliittinen varautumiskeino

3.1 Väliaikaisrahoitusjärjestely

Pankit alkavat suorittaa vakauserämaksuja kriisinratkaisurahastoon vuonna 2016, mutta rahasto saavuttaa pysyvän kokonsa, noin 55 miljardia euroa, vasta vuonna 2024.

⁵ Jäsenvaltioista 11 ei ollut vielä 24. marraskuuta 2015 saattanut pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiiviä osaksi kansallista lainsäädäntöään tai oli tehnyt sen vain osittain: Alankomaat, Belgia, Italia, Kypros, Liettua, Luxemburg, Puola, Romania, Ruotsi, Slovenia ja Tšekki. Jäsenvaltioista 15 ei ollut vielä 24. marraskuuta 2015 saattanut talletussuojadirektiiviä osaksi kansallista lainsäädäntöään tai oli tehnyt sen vain osittain: Alankomaat, Belgia, Irlanti, Italia, Kreikka, Kypros, Liettua, Luxemburg, Malta, Puola, Romania, Ruotsi, Tšekki, Slovenia ja Viro. Jäsenvaltioista 9 ei ollut vielä 24. marraskuuta 2015 ratifioinut hallitustenvälistä sopimusta tai ei ollut tallettanut ratifioimiskirjoja: Belgia, Irlanti, Italia, Kreikka, Liettua, Luxemburg, Malta, Slovenia ja Viro.

Vakauseräyksiä aletaan yhdistää vaiheittain kahdeksan vuoden kuluessa. Nämä piirteet sekä erillisten kansallisten rahasto-osuuksien monimutkainen rakenne vakauseräyksiä täysimääräiseen yhdistämiseen siirtymisen aikana rajoittavat kriisinratkaisurahaston lainanottovalmiuksia lähivuosina. Keskeisenä huolenaiheena on, että kriisinratkaisurahastolla voi erityisesti alkuvuosina olla kapasiteettirajoituksia, joiden vuoksi se ei välttämättä pysty tarjoamaan tarvittavaa rahoitusta pankkien kriisinratkaisuoperaatioihin. Tällaisissa tapauksissa kriisinratkaisuun tarvittava rahoitus olisi saatava kyseisiltä jäsenvaltioilta, jolloin sidokset pankkien ja valtion välillä säilyvät.

Osallistuvat jäsenvaltiot etsivät ratkaisua kriisinratkaisurahaston kapasiteetin riittämättömyyteen pohtimalla kansallisten luottolimiittien luomista jäsenvaltioiden rahasto-osuuksien tueksi. Näiden rahasto-osuuksien koko pienenee vakauseräyksiä vaiheittaisen yhdistämisen edetessä, joten jäsenvaltioiden luottolimiiteillä tuettaisiin ajan mittaan pienenevää osuutta koko kriisinratkaisurahastosta. Näin ollen ei selvästikään riitä, että jäsenvaltiot toteuttavat tarvittavat toimet tällaisten kansallisten luottolimiittien luomiseksi ennen 1. tammikuuta 2016, jolloin yhteinen kriisinratkaisuineuvosto on täysin toimintavalmis, vaan niiden on myös käynnistettävä keskustelut tätä vankemmasta yhteisvastuullistetusta luottolimiitistä Euroopan vakauseräyksen mekanismin puitteissa.

3.2 Yhteinen finanssipoliittinen varautuminen viimeisenä keinona

Hyvin toimivien yhteisen valvontamekanismin ja yhteisen kriisinratkaisumekanismin odotetaan vähentävän merkittävästi pankkikonkurssia ja varmistavan, että veronmaksajia suojataan pankkien kriisinratkaisun kustannuksilta. Suojaa järjestetään lisäksi monenlaisilla vakautta ja luotettavuutta turvaavilla toimenpiteillä, joihin on pankkien suhteen ryhdytty ja joiden tavoitteena on parantaa valvontaa ja kriisinhallintaa sekä pääoman määrää ja laatua, vähentää riskien keskittymistä, edistää velkavivun purkamista, rajoittaa myötäsyklistä lainanantoa, vahvistaa maksuvalmiutta, ratkaista koosta, monitahoisuudesta ja sidoksista johtuvia järjestelmäriskkejä, lujittaa tallettajien luottamusta ja kannustaa asianmukaiseen riskinhallintaan hallintotapaa koskevien sääntöjen avulla.

Edes tämä kattava vakautta ja luotettavuutta turvaavien toimenpiteiden kokonaisuus ei kokonaan poista riskiä, että julkisia varoja joudutaan käyttämään kriisinratkaisurahastojen rahoituskapasiteetin parantamiseen. Jäsenvaltiot ovat tästä syystä sopineet, että pankkiunioni edellyttää mahdollisuutta käyttää – viimeisenä keinona – toimivaa yhteistä finanssipoliittista varautumista. Tällainen varautumiskeino edellyttäisi pankkien kriisinratkaisuun liittyvien mahdollisten finanssiriskien tilapäistä yhteisvastuullistamista koko pankkiunionissa. Finanssipoliittisen varautumiskeinon käyttö olisi keskipitkällä aikavälillä finanssipoliittisesti neutraalia, koska pankit maksaisivat kaikki mahdollisesti käytetyt julkiset varat ajan myötä takaisin (jälkikäteen suoritettavat vakauseräykset).

4. Eurooppalainen talletussuojajärjestelmä

4.1 Eurooppalaisen talletussuojajärjestelmän perustelut

Yhteisestä talletussuojajärjestelmästä keskusteltiin pankkiunionia koskeissa alustavissa neuvotteluissa vuonna 2012. Komissio ehdotti, että voimassa olevaan talletusvakuusdirektiiviin olisi sisällytetty direktiiviä vuonna 2012 muutettaessa pakollinen vastavuoroinen lainananto ja lainanotto kansallisten talletusten vakuusjärjestelmien välillä, mutta ehdotusta ei hyväksytty. Vuoden 2014 talletusvakuusdirektiivissä säädettiin parannuksista kansallisiin talletusten vakuusjärjestelmiin siten, että lyhennettiin tallettajille maksettavan korvauksen maksuaikaa ja vaadittiin vakuusrahastojen arvon korottamista tietylle tasolle vuoteen 2024 mennessä. Direktiivissä säädetään myös kansallisten järjestelmien välisistä vapaaehtoisista lainanantojärjestelyistä maksuvalmiuden tueksi tarvittaessa.

Vuonna 2014 direktiiviin tehdyistä parannuksista huolimatta yhteisen talletussuojajärjestelmän puuttuminen pankkiunionista tarkoittaa, että tallettajat ovat haavoittuvassa asemassa sellaisten suurten kriisien sattuessa, jotka voivat ylittää kansallisten talletusten vakuusjärjestelmien kantokyvyn. Pankkiunionissa eivät myöskään valitse tasavertaiset toimintaedellytykset tallettajien ja heidän talletuksiaan tavoittelevien pankkien välillä. Kansallisten talletusten vakuusjärjestelmien väliset erot saattavat myös pahentaa markkinoiden pirstaloitumista, koska ne vaikuttavat pankkien valmiuksiin ja halukkuuteen laajentaa toimiaan rajojen yli. Erityisesti ne voivat vaikuttaa rajat ylittäviin pankkien konsernirakenteisiin (eli pankkikonttori vai tytäryritys), kun pankit valitsevat emoyhtiön kotimaan (pankkikonttori) tai vastaanottavan valtion (tytäryritys) talletusten vakuusjärjestelmän välillä riippuen näiden kahden järjestelmän suhteellisesta vakaudesta.

Eurooppalainen talletussuojajärjestelmä lisäisi pankkiunionin tulevien kriisien sietokykyä vähentämällä kansallisten talletusten vakuusjärjestelmien haavoittuvuutta isojen kriisien sattuessa ja löyhentäisi edelleen pankkien ja niiden kotivaltion välisiä sidoksia. Eurooppalainen talletussuojajärjestelmä voisi näin auttaa vakuuttamaan koko pankkiunionin tallettajat ja siten vähentämään talletuspaon riskiä ja lisäämään rahoitusvakautta. Eurooppalainen talletussuojajärjestelmä parantaisi myös kansallisten talletusten vakuusjärjestelmien välillä tehtävää yhteistyötä rajat ylittävien pankkien kaatumisiin reagoitaessa. Eurooppalainen talletussuojajärjestelmä niinikään edistäisi tallettajien luottamusta pankkien sijainnista riippumatta, mikä lisäisi toimintaedellytysten tasavertaisuutta ja edistäisi finanssialan integroitumista. Eurooppalainen talletussuojajärjestelmä on kaikilla edellä mainituilla tavoilla looginen täydentävä tekijä, jolla nostetaan vastuu pankkivalvonnasta ja pankkien kriisinvalvonnasta pankkiunionitasolle. Koska valvontaa ja kriisinratkaisua koskeva vastuu on yhteisen valvontamekanismin ja yhteisen kriisinratkaisumekanismin myötä jaettu, olosuhteet, joissa kunkin kansallisen talletusten vakuusjärjestelmän on maksettava vakuutetuille tallettajille tai osallistuttava kriisinratkaisuun, eivät suurelta osin enää ole kansallisessa hallinnassa. Komissio on tämän mukaisesti hyväksynyt – tämän tiedonannon yhteydessä – eurooppalaista talletussuojajärjestelmää koskevan lainsäädäntöaloitteen.

4.3 Miten eurooppalainen talletussuojajärjestelmä toimisi?

4.3.1 Eurooppalainen talletussuojarahasto

Perustetaan kriisinratkaisurahastosta erillinen eurooppalainen talletussuojarahasto, jäljempänä 'talletussuojarahasto', täydentämään nykyisiä kansallisia talletusten vakuusjärjestelmiä. Pankeilta kerätään maksuosuudet, joilla talletussuojarahasto rahoitetaan.

Eurooppalaisen talletussuojajärjestelmän jälleenvakuutusvaiheessa, jossa riskit pysyvät pääosin kansallisella tasolla, yksittäisen pankin riskiprofiili määräytyy suhteessa kyseisen kansallisen pankkijärjestelmän muihin osiin. Kun eurooppalaisesta talletussuojajärjestelmästä tulee pankkiunionin tasolla yhteisvastuullinen järjestelmä (eli ensimmäisestä rinnakkaisvakuutusvuodesta alkaen), yksittäisen pankin riskiprofiili määräytyy suhteessa pankkiunionin kaikkiin pankkeihin. Tällä varmistetaan, että eurooppalainen talletussuojajärjestelmä on pankkien ja kansallisten talletusten vakuusjärjestelmien osalta jatkossakin kustannusneutraali, ja vältetään ongelmat pankkien riskiprofiilien määrittelyssä talletussuojarahastoa luotaessa.

Keskeisenä periaatteena on varmistaa, ettei eurooppalaisen talletussuojajärjestelmän missään vaiheessa lisätä pankkisektorille koituvia kokonaiskustannuksia verrattuna nykyisiin vuoden 2014 talletusvakuusdirektiivissä säädettyihin velvoitteisiin. Toisin sanoen eurooppalainen talletussuojajärjestelmä parantaa nykyisten talletusten vakuusjärjestelyjen taloudellista tehokkuutta pankkiunionissa yhdistelemällä maksutapahtumia varten käytettävissä olevia varoja asteittain ilman, että pankkien kokonaismaksuosuuksia on tarpeen korottaa. Pankkien eurooppalaiseen talletussuojajärjestelmään maksamat osuudet vähennetään niiden kansallisiin talletusten vakuusjärjestelmiin suorittamista maksuosuuksista. Kansallisiin järjestelmiin suoritettavat maksut pienenevät vaiheittain samalla kun maksuja eurooppalaiseen talletussuojajärjestelmään kasvatetaan.

Eurooppalaisen talletussuojajärjestelmän hallinnointiin tarvittaisiin vahva ja riippumaton pankkiunionin tason viranomainen, joka päättää pankkien riskimukautetuista maksuosuuksista, valvoo maksujen suorittamista ja hallinnoi järjestelmästä suoritettavia maksuja. Tähän rooliin voisi sopia yhteinen kriisinratkaisuneuvosto, jonka hallintorakennetta muutettaisiin uusia talletussuojajärjestelytehtäviä varten tarkoituksenmukaisella tavalla siten, että voitaisiin ratkaista mahdolliset eturistiriitakysymykset kriisinratkaisuun ja talletussuojajärjestelyihin liittyvien toimintojen välillä. Kriisinratkaisuneuvosto voisi hallita kriisinratkaisurahastoa ja talletussuojarahastoa yhdessä ja luoda synergioita yhdistelemällä vastuuta kriisinratkaisusta ja vastuuta talletussuojasta. Tämä mahdollistaisi päätöksentekoprosessin johdonmukaisuuden ja tehokkuuden sekä nopeat päätökset. Järjestely tekisi kriisinratkaisuneuvostosta keskeisen ensimmäisen yhteyspisteen kriisitilanteissa, mikä helpottaisi sen toimia kriisinratkaisutehtävissä ja rajoittaisi kriisin leviämisen mahdollisuutta. Olisi kuitenkin välttämätöntä hallita mahdollisia eturistiriitoja varmistamalla, että talletussuojarahasto on asianmukaisesti erotettu kriisinratkaisurahastosta.

4.3.2 Jälleenvakuutuksesta rinnakkaisvakuutukseen

Eurooppalaista talletussuojajärjestelmää koskevassa ehdotuksessa yhdistetään jälleenvakuutus ja rinnakkaisvakuutus peräkkäisiksi vaiheiksi: aloitetaan jälleenvakuutuksella ja siirrytään rinnakkaisvakuutukseen, jossa yhteisvastuullistamisen

astetta vaiheittain lisätään, kunnes päästään täyden suojan järjestelmään eli nk. täysvakuutusjärjestelmään. Komissio ehdottaa, että eurooppalainen talletussuojajärjestelmä perustuisi aluksi jälleenvakuutusperiaatteeseen, eikä riskejä yhteisvastuullisteta lyhyellä aikavälillä täysin.

Talletussuojarahaston vastuun rajaamiseksi, moraalikadon vähentämiseksi kansallisella tasolla ja nykyisten kansallisten talletusten vakuusjärjestelmien pääomittamistasossa olevien mahdollisten erojen ottamiseksi huomioon kansalliset talletusten vakuusjärjestelmät voisivat alkuvaiheessa käyttää eurooppalaista talletussuojarahastoa ainoastaan, jos jäsenvaltiot ovat kaikilta osin täyttäneet talletusvakuusdirektiivissä säädetyt velvoitteensa ja jos kyseinen kansallinen talletusten vakuusjärjestelmä on ensin käyttänyt loppuun kaikki ovat varansa sekä edellyttäen, että kyseinen kansallinen järjestelmä on talletusvakuusdirektiivin mukainen. Lisäksi talletussuojarahasto osallistuisi suoritettaviin maksuihin vain tietyllä määrällä auttaen kansallisia talletusten vakuusjärjestelmiä tiettyyn prosenttiosuuteen saakka niiden vajeesta ja tiettyyn määriteltyyn ylärajaan saakka. Nämä talletussuojarahastosta saatavan avun ehdot ovat tarpeen moraalikadon riskin vähentämiseksi ja jotta vältettäisiin ensimmäisen toimijan etulyöntiaseman tuomat edut sekä se, että jokin kansallinen talletusten vakuusjärjestelmä saisi talletussuojarahastosta enemmän apua vain siksi, ettei sen oman kansallisen rahoituksen riittävyyden turvaamiseksi ole ryhdytty toimiin. Jäsenvaltioiden olisi edelleen kartutettava omia kansallisia talletusten vakuusjärjestelmiään. Koska talletussuojarahastosta suoritettavien maksujen ehtona on talletusvakuusdirektiivin noudattaminen, järjestelmä tarjoaisi jäsenvaltioille lisäkannustimia kyseisen direktiivin noudattamiseen kaikilta osin. Tällä varokeinolla varmistettaisiin, etteivät kansalliset talletusten vakuusjärjestelmät käytä eurooppalaista talletussuojajärjestelmää hyväksi omien varojensa käydessä vähiin. Lisäksi eurooppalaisen järjestelmän väliintulolle asetetuilla ylärajoilla varmistetaan, etteivät sen kaikki varat kulu yksittäisiin maksutapauksiin.

Tämä jälleenvakuutuslähestymistapa löyhentäisi pankkien ja valtion välisiä sidoksia, mutta sillä ei taattaisi kansallisille järjestelmille kattavaa vakuutusta, jonka varaan voi pudota, eikä sillä varmistettaisi kaikille pankkiunionin vähittäistalletuksille yhtäläistä suojaa.

Jälleenvakuutusperiaatteella toimivan vaiheen jälkeen eurooppalaisesta talletussuojajärjestelmästä tehtäisiin asteittain yhteisvastuullistettu järjestelmä (nk. rinnakkaisvakuutusjärjestelmä), jossa sovellettaisiin edelleen asianmukaisia rajoituksia ja varokeinoja, ja siitä edelleen täysvakuutusjärjestelmä vuoteen 2024 mennessä. Vuoteen 2024 päättyvän ajanjakson aikana talletussuojarahaston suhteellinen osuus tallettajille suoritettavista maksuista nostettaisiin vaiheittain sataan prosenttiin, jolloin talletusriski olisi pankkiunionissa katettu täysvakuutuksella.

Näiden kahden lähestymistavan, jälleen- ja rinnakkaisvakuutuksen, välinen keskeisin ero olisi se, että rinnakkaisvakuutuksessa maksut jaettaisiin kansallisten talletusten vakuusjärjestelmien ja talletussuojarahaston välillä ensimmäisestä tappioeurosta alkaen. Jälleenvakuutuksen ja rinnakkaisvakuutuksen lähestymistavoissa on kuitenkin monia yhteisiä piirteitä, joten kehityksen niiden välillä ei pitäisi tuottaa suuria toiminnallisia ongelmia. Molemmissa lähestymistavoissa esimerkiksi talletussuojarahastosta

suoritettavat maksut riippuisivat siitä, ovatko kansalliset järjestelmät talletusvakuusdirektiivin mukaisia, ja molemmissa lähestymistavoissa kansallisten järjestelmien olisi maksettava takaisin eurooppalaiseen järjestelmään, jos ne myöhemmin saisivat pankeiltaan jälkikäteen suoritettuja maksuosuuksia ja/tai jos niille palautettaisiin varoja maksukyvyttömyysmenettelyjen seurauksena.

Eurooppalaisessa talletussuojajärjestelmässä noudatettaisiin pankkiunionille tyypillistä rakennetta, jossa on kaikille 28 jäsenvaltiolle yksi yhteinen sääntökirja, joka muodostuu nykyisestä talletusvakuusdirektiivistä ja jota täydentää eurooppalainen talletussuojajärjestelmä. Euroalueeseen kuuluville jäsenvaltioille järjestelmä olisi pakollinen ja muille jäsenvaltioille vapaaehtoinen. Eurooppalaisen talletussuojajärjestelmän ja yhteisten valvonnan ja kriisinratkaisun välisen tiiviin yhteyden valossa pankkiunioniin liittyvät euroalueeseen kuulumattomat jäsenvaltiot olisi velvoitettava osallistumaan kaikkiin kolmeen pankkiunionin osaan.

Komissio varmistaa valtiontukisääntöjen johdonmukaisella soveltamisella, ettei sisämarkkinoille synny vääristymiä. Varat, joita talletusten vakuusjärjestelmät, mukaan lukien talletussuojarahasto, käyttävät maksaakseen tallettajille korvauksia talletusvakuusdirektiivin mukaisesti, eivät ole valtiontukea tai rahaston tukea. Jos varoja kuitenkin käytetään luottolaitosten rakenneuudistuksiin ja ne siten ovat valtiontukea tai rahaston tukea, niissä on noudatettava valtiontuen osalta Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklaa ja rahaston tuen osalta yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevan asetuksen, sellaisena kuin se on muutettuna, 19 artiklaa. Komissio odottaa kaikkien jäsenvaltioiden saattavan pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin ja kaikki sen sovellettavat säännökset kokonaisuudessaan osaksi kansallista lainsäädäntöään – eikä vähiten siksi, että tälle asetetut määräajat ovat jo kuluneet umpeen – ja kriisinratkaisumenettelyistä vastaavien viranomaisten panevan ne täytäntöön paljon ennen eurooppalaisen talletussuojajärjestelmän voimaantuloa.

5. Pankkiunionin riskien vähentäminen

Komissio on sitoutunut vähentämään riskejä edelleen ja varmistamaan tasavertaiset toimintaedellytykset pankkiunionissa löyhentämällä pankkien ja valtion välisiä sidoksia. Erityisten riskinvähennystoimenpiteiden osalta on tärkeää jälleen kerran korostaa jo sovittujen toimenpiteiden täytäntöönpanoa: niinpä tärkeysjärjestyksessä ensimmäisenä on varmistaa, että jäsenvaltiot saattavat sekä pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin että talletusvakuusdirektiivin kokonaisuudessaan osaksi kansallista lainsäädäntöään. Tämän vuoksi tiettyjä jäsenvaltioita vastaan on käynnistetty rikkomismenettelyt. Komissio on myös kehottanut jäsenvaltioita ratifioimaan hallitustenvälisen sopimuksen pankkien vakaussuhteista yhteiseen kriisinratkaisurahastoon.

Kriisinratkaisurahaston riittävällä väliaikaisrahoituksella, yhteisellä finanssipoliittisella varautumisella ja yhteisellä talletussuojajärjestelmällä varmistettaisiin pankkiunionin tehokkain toiminta. Yhteisenä piirteenä näillä toimenpiteillä on se, että ne löyhentävät pankkien ja valtion välisiä sidoksia kansallisella tasolla jakamalla riskiä kaikkien

jäsenvaltioiden kesken pankkiunionissa. Näiden toimenpiteiden edellyttämän riskinjaon ohessa ja samanaikaisesti eurooppalaisen talletussuojajärjestelmän perustamisvaiheiden kanssa on kuitenkin toteutettava toimenpiteitä pankkisektorin riskien vähentämiseksi. Jos pankkien konkursseihin ja maksukyvyttömyyteen liittyvät kustannukset aiotaan yhteisvastuullistaa, on olennaista, että tällaisten kustannusten syntyriskiä rajoitetaan niin paljon kuin mahdollista. Huolenaihe ei ole uusi, ja monia kauaskantoisia toimenpiteitä tällaisten riskien vähentämiseksi on jo tehty (katso edellä jakso 1). Euroopan keskuspankki on vahvistanut, että sen vuonna 2014 tekemässä kattavassa arvioinnissaan tarkastelemien pankkien taseet ovat nyt riittävän vahvat kestämään jopa merkittävän taloudellisen stressin ja rahoitusmarkkinapaineen. Eurooppalaisen talletussuojajärjestelmän perustamistyön ohessa on kuitenkin tarpeen toteuttaa riskejä vähentäviä lisätoimenpiteitä.

- Ensinnäkin on toteutettava toimia yhteisen valvontamekanismin tehokkaan toiminnan varmistamiseksi. Vaikka yhteinen valvontamekanismi on ollut käytössä jo yli vuoden ajan ja vakiinnuttanut nopeasti asemansa pankkiunionin yhteisenä valvojana, on tarpeen vähentää kansallisia vaihtoehtoja ja kaventaa kansallista harkintavaltaa vakavaraisuussäntöjen soveltamisessa. Monien tällaisten vaihtoehtojen ja harkintavallan poistamisessa on edistytty huomattavasti yhteisen valvontamekanismin vastuulle kuuluviin pankkeihin sovellettavien mikrovakaussäntöjen (vakavaraisuusdirektiivi ja -asetus) osalta. Yhteinen valvontamekanismi käynnisti 11. marraskuuta 2015 julkisen kuulemisen valvontavaihtoehtojen ja harkintavallan käytön yhdenmukaistamisesta pankkiunionissa⁶. Niitä on kuitenkin vielä mahdollista poistaa myös EU:n sääntelytoimenpitein. Komissio ja jäsenvaltiot työskentelevät tiiviissä yhteistyössä yhteisen valvontamekanismin kanssa ehdottaakseen sääntelytoimenpiteitä, joilla kansallisia vaihtoehtoja ja harkintavaltaa voidaan tarpeen mukaan yhdenmukaistaa. Komissio tutkii yhteisen valvontamekanismin uudelleenarvioinnin yhteydessä valvontamekanismin toimintaa muilla aloilla ja tarkastelee mahdollisia parannuksia siihen. Makrovakaussäntöjen soveltamiseen liittyvien kansallisten vaihtoehtojen ja harkintavallan osalta komissio aikoo myös pohtia mahdollisia tarkistuksia nykyiseen järjestelmään kuitenkin säilyttäen tarpeellisen joustavuuden maakohtaisiin erityisolosuhteisiin vastaamiseksi.
- Toiseksi kansallisten talletusten vakuusjärjestelmien yhdenmukaistamisessa on edettävä eurooppalaisen talletussuojajärjestelmän perustamisen rinnalla. Tämä yhdenmukaistaminen on olennaista eurooppalaisen talletussuojajärjestelmän asianmukaisen toiminnan kannalta täysvakuutusvaiheessa. Vuoden 2014 talletusvakuusdirektiivin myötä käyttöön otetuista yhdenmukaistamistoimenpiteistä huolimatta kansallisten talletusten vakuusjärjestelmien välillä on edelleen joitakin merkittäviä eroavuuksia, jotka olisi ratkaistava pankkiunionissa. Eurooppalaisesta talletussuojajärjestelmästä tehdyn ehdotuksen mukaan järjestelmässä oletetaan noudatettavan kokonaan yhdenmukaistettuja rahoitusvaatimuksia.
- Kolmanneksi on mahdollistettava yhteisen kriisinratkaisuneuvoston mahdollisimman tehokas työskentely. Kriisinratkaisuneuvosto on

⁶ Katso: https://www.bankingsupervision.europa.eu/legalframework/publiccons/html/reporting_options.fi.html.

kokonaisuudessaan toimintavalmis vuodesta 2016. Se on toiminut maaliskuusta 2015 ja valmistellut kriisinratkaisusuunnitelmia vastuullaan oleville pankeille. On olennaista, että kriisinratkaisuneuvosto voi reagoida oikea-aikaisesti ja tehokkaasti, kun pankki tai pankkeja kaatuu tai on todennäköisesti kaatumassa, jotta turvattaisiin rahoitusvakuus ja rajoitettaisiin tapauksista mahdollisesti laajemmalle pankkisektorille ja veronmaksajille aiheutuvia kustannuksia. Tämän vuoksi on ratkaisevaa, että on käytettävissä omia varoja koskevien vähimmäisvaatimusten ja hyväksyttäviä velkoja koskevien vaatimusten asianmukaisen täytäntöönpanon kautta varmistetut riittävät velkakirjojen arvon alaskirjaukseen soveltuvat vastattavat. Lisäksi finanssimarkkinoiden vakautta seuraava elin (Financial Stability Board, FSB) on kehittänyt pankkien kokonaistappionsietokykyä koskevaa vaatimusta kansainvälisellä tasolla. Komissio aikoo vuonna 2016 tehdä lainsäädäntöehdotuksen, jonka mukaisesti pankkien kokonaistappionsietokykyä koskeva vaatimus voidaan panna täytäntöön sovittuun määräaikaan eli vuoteen 2019 mennessä. Kokonaistappionsietokykyvaatimusten täytäntöönpano tarkoittaisi yhdenmukaistettua lisävähimmäisvaatimusta, jolla varmistettaisiin, että pankeilla on riittävät valmiudet kattaa tappiot ja vahvistaa pääomiaan. Kriisinratkaisurahaston toimet olisi myös käynnistettävä sujuvasti siten, että kaikkien asiaankuuluvien pankkien vakuusmaksut suoritettaisiin rahastoon oikea-aikaisesti ja kokonaisuudessaan vuodesta 2016.

- Neljänneksi on olennaista, että minimoidaan julkisten varojen käyttö maksukykyisen ja kestävä pankkisektorin ylläpitämiseksi: julkisiin varoihin olisi turvauduttava vasta viimeisenä keinona. Tästä syystä pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin alaskirjaussääntöjä olisi noudatettava johdonmukaisesti sen varmistamiseksi, että kaatuvien tai todennäköisesti kaatuvien pankkien kriisinratkaisusta huolehtivat ensisijaisesti osakkeenomistajat ja velkojat. Niiltä osin kuin käytetään julkisia tai kriisinratkaisurahaston varoja on olennaista soveltaa EU:n valtiontuki- ja rahastotukisääntöjä. Näiden sääntöjen noudattamista valvotaan ja varmistetaan, että julkisten varojen käyttö minimoidaan asianmukaisin taakanjakotoimenpitein, autettavat pankit ovat taloudellisesti elinkelpoisia ja kilpailu ei vääristy sisämarkkinoilla.
- Viidenneksi on tarpeen lähentää jäsenvaltioiden maksukyvyttömyyslainsäädäntöä ja rakenneuudistusmenettelyjä, kuten 30. syyskuuta 2015 hyväksytyssä komission pääomamarkkinaunionin luomista koskevassa komission toimintasuunnitelmassa⁷ esitetään. Maksukyvyttömyyslainsäädäntöjen tehottomuus ja erilaisuus vaikeuttavat luottoriskien arviointia ja hallintaa. Komissio aikoo harkita tekevänsä ehdotuksia oikeusvarmuuden parantamiseksi ja rahoitusvaikeuksissa olevien lainanottajien oikea-aikaisesti uudelleenjärjestelyihin kannustamiseksi, mikä on erityisen tärkeää joissakin jäsenvaltioissa esiintyvän järjestämättömien lainojen ongelman onnistuneelle ratkaisemiselle. Komissio aikoo myös eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä peräänkuuluttaa jäsenvaltioiden kasvavaa huomiota järjestämättömien lainojen ratkaisuun, mukaan lukien maksukyvyttömyysjärjestelyjen parantaminen parhaiden käytäntöjen tasolle.

⁷ Katso: http://ec.europa.eu/finance/capital-markets-union/docs/building-cmu-action-plan_en.pdf.

- Kuudentena toimena olisi ryhdyttävä kohdennettuihin vakautta ja luotettavuutta parantaviin, heikkouksia paljastaviin lisätoimenpiteisiin. Tällaisiin toimenpiteisiin sisältyvät muut Baselin pankkivalvontakomiteassa sovitut sääntelykehyksen osatekijät ja erityisesti toimenpiteet, joilla rajoitetaan pankkien velkaantumista, varmistetaan pankkien rahoitusvakaus ja parannetaan riskipainotettujen varojen vertailukelpoisuutta. Komissio aikoo tehdä Baselin komiteassa käytyjen keskustelujen tulosten pohjalta ehdotuksia vakavaraisuusdirektiivin ja -asetuksen muuttamiseksi.
- Viimeiseksi on tarkasteltava uudelleen pankkien valtionvelkariskien vakavaraisuuskohtelun riittävyyttä. Tämä työ on parhaillaan käynnissä kansainvälisellä tasolla. Tämän osalta viiden puheenjohtajan kertomuksessa viitataan mahdollisuuteen ottaa käyttöön keinoja, joilla rajoitetaan pankkien altistumista yksittäisten valtioiden velkariskeille, jotta varmistettaisiin, että niiden kokonaisvaltionvelkariski on riittävän hajautettu. Komissio tekee tarvittavat valtioiden vakavaraisuuskohtelua koskevat ehdotukset talous- ja rahoituskomiteassa ja Baselin komiteassa valmisteilla olevan kvantitatiivisen analyysin pohjalta ja ottaen erityisesti huomioon rahoitusvakaussäädöskohdat.

6. Päätelmät

Pankkiunioni perustettiin pääasiallisesti vastaukseksi finanssikriisiin, joka kehittyi valtionvelkakriisiksi erityisesti euroalueella. Pankkien ja asianomaisten valtioiden väliset sidokset pahensivat kriisiä, ja tällaisten suorien sidosten purkamisesta onkin tullut keskeinen tavoite pankkiunionin eri osatekijöitä rakennettaessa. Vaikka jotkin pankkiunionin osatekijät jo ovat toiminnassa tai niiden toiminta käynnistyy pian, kokonaisuus on selkeästi vielä kesken. Kuten viiden puheenjohtajan kertomuksessa korostettiin ja tässä tiedonannossa kuvataan, yksi puuttuvista osatekijöistä on yhteinen talletussuojajärjestelmä.

Komissio ehdottaakin nyt pankkiunioniin yhteistä talletussuojajärjestelmää, joka perustuu jälleenvakuutuksen lähestymistapaan ja joka muuttuu usean vuoden kuluessa vaiheittain täysvakuutusjärjestelmäksi. Jäsenvaltioiden olisi myös ryhdyttävä työhön sovittujen kriisinratkaisurahaston väliaikaisrahoitusjärjestelyjen vahvistamiseksi ja yhteisten finanssipoliittisten varautumiskeinojen kehittämiseksi. Nämä pankkiunionin viimeistelevät toimenpiteet ovat looginen osa pyrkimystä syventää talous- ja rahaliittoa. Yhteisenä piirteenä näillä toimilla on se, että ne löyhentävät pankkien ja valtion välisiä sidoksia yksittäisissä jäsenvaltioissa jakamalla riskiä kaikkien jäsenvaltioiden kesken pankkiunionissa ja siten tukevat pankkiunionia sen keskeisen tavoitteen saavuttamisessa. Pankkiunionin vahvistamistoimiin liittyvän riskinjoon ohessa on toteutettava riskien vähentämiseen tarkoitettuja toimenpiteitä, joilla katkaistaan pankkien ja valtion väliset sidokset suoraan.

Komissio varmistaa, että rinnan eurooppalaisen talletussuojajärjestelmän luomisen kanssa toteutetaan toimia riskien vähentämiseksi, mukaan lukien tarvittavat sääntelymuutokset.

Komissio jatkaa eurooppalaista talletussuojajärjestelmää ja riskien vähentämistoimenpiteitä koskevaa vuoropuhelua Euroopan parlamentin, jäsenvaltioiden ja kaikkien asianomaisten osapuolten kanssa.