

Strasbourg 18.4.2023
SWD(2023) 226 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA

[...]

Oheisasiakirja

Ehdotuksiin

**EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVI direktiivin 2014/59/EU
muuttamisesta varhaisen tilanteeseen puuttumisen toimenpiteiden,
kriisinratkaisuedellytysten ja kriisinratkaisutoimien rahoituksen osalta**

**EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS
asetuksen (EU) N:o 806/2014 muuttamisesta varhaisen tilanteeseen puuttumisen
toimenpiteiden, kriisinratkaisuedellytysten ja kriisinratkaisutoimien rahoituksen osalta**

**EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVI
direktiivin 2014/59/EU muuttamisesta talletussuojan soveltamisalan, talletusten
vakuusjärjestelmien varojen käytön, rajatylittävän yhteistyön ja avoimuuden osalta**

{COM(2023) 226 final} - {SEC(2023) 230 final} - {SWD(2023) 225 final}

Vaikutustenarvioinnin tiivistelmä	
Vaikutustenarviointi pankkien kriisinhallinta- ja talletussuojakehyksen (pankkien elvytys- ja kriisinhallintadirektiivi, yhteistä kriisinhallintamekanismia koskeva asetusta, talletussuojadirektiivi) uudelleentarkastelusta	
A. Toimenpiteen tarve	
Miksi? Mihin ongelmaan puututaan?	
Kriisinhallinta- ja talletussuojakehyksen tarkoituksena on välttää kaikenkokoisten ja liiketoimintamalliltaan erilaisten laitosten kaatuminen ja hallita sitä. Sen tavoitteena on säilyttää rahoitusvakaus, suojata tallettajia, minimoida julkisen tuen käyttö, vähentää moraalikadon vaaraa ja varmistaa tasapuoliset toimintaedellytykset sisämarkkinoilla ja samalla välttää arvon alentumista. Kaiken kaikkiaan arvioinnissa todettiin, että kriisinhallinta- ja talletussuojakehyksellä toimii joidenkin tavoitteiden osalta (rahoitusvakauden suojeleminen) mutta ei riittävän hyvin muiden tavoitteiden (veronmaksajien varojen ja tallettajien suojeleminen ja tasapuolisten toimintaedellytysten varmistaminen sisämarkkinoilla) osalta. Siksi tarvitaan parannuksia erityisesti seuraavissa kysymyksissä: - Pankkien kaatumisen hallinnassa on edelleen oikeusvarmuuteen ja ennustettavuuteen liittyviä puutteita. Esimerkiksi viranomaisten päätökset kriisinhallintaa- tai maksukyvyttömyysvälineiden käytöstä voivat olla hyvin erilaisia eri jäsenvaltioissa. - Toimialan rahoittamat turvaverkot ovat edelleen tehottomia, ja rahoituksen saannin ehdoissa on eroja kriisinhallintakehyksessä ja sen ulkopuolella. Nämä vaikuttavat kannustimiin ja luovat hyväksikäyttömahdollisuuksia, kun tehdään päätöksiä siitä, mitä kriisinhallintavälinettä käytetään talletussuojan parantamiseksi. - Tallettajien suoja on edelleen epätasainen ja epä johdonmukainen eri jäsenvaltioissa, ja talletussuojajärjestelmän rahoitus saattaa osoittautua riittämättömäksi erityisesti, jos eurooppalaista talletussuojajärjestelmää ei perusteta.	
Mitä toimenpiteellä on tarkoitus saada aikaan?	
Edellä mainitut kysymykset huomioon ottaen kriisinhallinta- ja talletussuojakehyksen uudelleentarkastelulla pyritään täyttämään paremmin kaikki kehyksen perustavoitteet seuraavin keinoin: - säilytetään rahoitusvakaus ja yhteiskunnan kannalta kriittisten pankkitoimintojen jatkuvuus - suojataan tallettajia ja varmistetaan kuluttajien luottamus - turvataan sisämarkkinoiden toiminta ja tarjotaan tasapuoliset toimintaedellytykset kaikkialla EU:ssa - minimoidaan veronmaksajien varojen käyttö ja varmistetaan markkinakuri.	
Mitä lisäarvoa saadaan toimenpiteen toteuttamisesta EU:n tasolla?	
Uudelleentarkastelulla muutetaan EU:n lainsäädäntöä (pankkien elvytys- ja kriisinhallintadirektiivi, yhteisestä kriisinhallintamekanismista annettu asetusta ja talletussuojadirektiivi). Ehdotettujen muutosten toteuttaminen EU:n tasolla on perusteltua, koska kansallisten rahoitussektorien välillä on vahvat yhteydet ja niihin liittyy häiriöiden leviämisen ja heijastusvaikutusten riski, koska monien rahoituslaitosten liiketoiminta on luonteeltaan rajatylittävää ja koska minkä tahansa pankin (myös pienten ja keski suurten pankkien) kaatumisella voi olla vaikutuksia koko järjestelmän rahoitusvakauteen. Vain EU:n toimilla voidaan antaa kansallisille ja EU:n kriisinhallintaviranomaisille asianmukaiset välineet ja valtuudet käsitellä kaatuvia pankkeja hallitulla tavalla pankin koosta ja liiketoimintamallista riippumatta. EU:n toimia voidaan toteuttaa yhdenmukaistetun kriisinhallintakehyksen kautta silloin, kun katsotaan, että kansallisilla maksukyvyttömyysmenettelyillä ei voida suojella tallettajia, veronmaksajien varoja ja rahoitusvakautta. EU:n toimilla voidaan myös varmistaa tasapuoliset toimintaedellytykset, toimivammat pankkipalvelujen sisämarkkinat ja kaikkien tallettajien ja pankkien yhdenvertainen kohtelu EU:ssa. EU:n toimissa ei kuitenkaan veloiteta valitsemaan mitään tiettyä strategiaa kaatuvia pankkeja varten, vaan ne tarjoavat kansallisille ja EU:n viranomaisille johdonmukaisen kehyksen, jonka avulla ne voivat tehdä asianmukaisia ja oikeasuhteisia päätöksiä tapauskohtaisesti.	
B. Ratkaisut	
Mitä lainsäädännöllisiä ja muita toimenpidevaihtoehtoja on harkittu? Onko jokin vaihtoehto arvioitu parhaaksi? Miksi?	
Koska kriisinhallinnan välineistö ja rahoitus ovat vahvasti sidoksissa toisiinsa, vaikutustenarvioinnissa tarkasteltiin eri toimenpidepaketteja, joissa yhdistellään erilaisia kriisinhallinta- ja talletussuojakehyksen olennaisia piirteitä kattavan ja johdonmukaisen lähestymistavan varmistamiseksi. Jotkin ehdotetut muutokset,	

jotka liittyvät varhaisen tilanteeseen puuttumisen toimenpiteisiin, sen määrittämiseen, milloin pankin katsotaan olevan lähellä kaatumista tai todennäköisesti kaatuvan, sekä talletussuojadirektiivin tietyjen piirteiden yhdenmukaistamiseen, ovat yhteisiä kaikissa tarkastelluissa toimenpidepaketeissa.

Eri paketeissa keskitytään pääasiassa analysoimaan mahdollisuuksia laajentaa kriisinratkaisun soveltamisalaa uskottavasti ja tehokkaasti kriisinratkaisun rahoituksen saatavuudelle asetetun tavoitetasen mukaan. Toimenpidevaihtoehdoissa tarkastellaan esimerkiksi, miten talletussuojajärjestelmien varojen käyttöä kriisinratkaisussa voitaisiin helpottaa muun muassa siltarahoituksena pienimmän kustannuksen testin mukaisesti, jotta voitaisiin parantaa kansallisten kriisinratkaisurahastojen tai yhteisen kriisinratkaisurahaston käytön oikeasuhteisuutta niiden pankkien, erityisesti pienempien ja keskisuurten pankkien, kohdalla, joihin sovelletaan siirtostrategioita markkinoilta poistumisen yhteydessä. Lisäksi toimenpidevaihtoehdoissa tarkastellaan mahdollisuutta käyttää talletussuojajärjestelmien varoja tehokkaammin ja tuloksellisemmin yhdenmukaistetun pienimmän kustannuksen testin mukaisesti myös muihin toimenpiteisiin kuin suojattujen talletusten korvaamiseen maksukyvyttömyystilanteessa. Tällä lähestymistavalla pyritään parantamaan kriisinratkaisuviranomaisten kannustimien yhteensopivuutta, kun ne valitsevat sopivinta kriisinhallintavälinettä. Talletussuojajärjestelmän varojen vapauttaminen myös muihin toimenpiteisiin kuin suojattujen talletusten korvaamiseen riippuu talletussuojajärjestelmän asemasta saamisen hierarkiassa. Siksi toimenpidevaihtoehdoissa tarkastellaan myös erilaisia tallettajien etuuskohTELUN yhdenmukaistamista koskevia skenaarioita.

Toimintavaihtoehdoilla saavutettavat tulokset vaihtelevat kriisinratkaisun rahoituksen lievästä parantumisesta ja kriisinratkaisun soveltamisalan laajentumisesta samassa suhteessa (vaihtoehto 2) rahoitusyhtälön kunnianhimoisempiin parannuksiin, minkä ansiosta kriisinratkaisun soveltamisalaa voitaisiin laajentaa huomattavasti vaihtoehtoihin 1 (perusskenaario) ja 2 verrattuna siten, että se kattaisi myös pienempiä ja keskisuuria pankkeja (vaihtoehto 3). Vaihtoehto 4 koostuu kriisinhallinta- ja talletussuojakehyksen kunnianhimoisesta uudistuksesta, johon sisältyy myös eurooppalainen talletussuojajärjestelmä (välivaiheen hybridivaihtoehto, joka poikkeaa komission vuoden 2015 ehdotuksesta). Vaikka euroryhmä ei ole vielä päässyt yksimielisyyteen eurooppalaisesta talletussuojajärjestelmästä, useimmat jäsenvaltiot ja Euroopan parlamentti tunnustavat teknisellä tasolla tehdyn työn ja eurooppalaisen talletussuojajärjestelmän perustamisen merkityksen kehysten vakauden varmistamiseksi ja pankkiunionin viimeistelemiseksi. Siksi se on sisällytetty tähän vaihtoehtoon teknisen täydellisuuden ja politiikan suunnittelun johdonmukaisuuden vuoksi, vaikka sen toteuttaminen on tässä vaiheessa katsottu poliittisesti mahdottomaksi.

Vaihtoehtoon 3 sisältyvät kunnianhimoiset mutta realistiset parannukset kriisinhallinta- ja talletussuojakehykseen, erityisesti rahoitusyhtälö, kriisinratkaisun soveltamisalan laajentaminen samassa suhteessa ja yhdenmukaistetut kannustimet päättää sopivimmasta kriisivälineestä pienemmille ja keskisuurille pankeille, tekevät tästä ensisijaisen vaihtoehdon (mikäli eurooppalaisesta talletussuojajärjestelmästä ei päästä poliittiseen yhteisymmärrykseen).

Mitkä toimijat kannattavat mitäkin vaihtoehtoa?

Useimmat jäsenvaltiot kannattavat periaatetta, jonka mukaan kriisinratkaisun soveltamisalaa laajennetaan kattamaan myös tietyt pienemmät ja keskisuuret pankit silloin, kun kriisinratkaisulla saavutetaan parhaiten kehysten tavoitteet. Tämä toteutetaan selkeyttämällä yleisen edun arviointia ja varmistamalla, että tällaisille pankeille taataan uskottava mahdollisuus saada rahoitusta kriisinratkaisuun. Jäsenvaltiot kannattavat myös suhteellisuuden lisäämistä säännöissä, jotka koskevat rahoituksen saantia talletussuojajärjestelmän avulla yhdenmukaistetun pienimmän kustannuksen testin mukaisesti, sekä kriisinratkaisurahoituksen edellytyksenä olevien alaskirjauksen vähimmäisehtojen säilyttämistä.

Tallettajat ja kuluttajat kannattavat yleisesti ottaen kehystä, joka mahdollistaa useampien pankkien asettamisen kriisinratkaisuun ja jossa hyödynnetään toimialan rahoittamia turvaverkkoja, mikä vähentäisi talletustappioiden riskiä ja vähentäisi veronmaksajien varojen käyttöä.

Pankit pitävät kriisinhallinta- ja talletussuojakehyksen selkeyttämistä yleisesti ottaen hyödyllisenä, mutta niillä on myös joitakin huolenaiheita. Jotkin pienemmät pankit ovat huolissaan mahdollisista kustannuksista, joita kriisinratkaisun soveltamisalan laajentaminen, mahdolliset (suhteelliset) MREL-vähimmäisvaatimukset ja toimialan rahoittamien turvaverkkojen laajempi käyttö voivat aiheuttaa. Suuremmat pankit puolestaan kannattavat kriisinratkaisun soveltamisalan laajentamista ja korostavat tarvetta luoda MREL-puskureita. Ne suhtautuvat kuitenkin kriittisesti mahdollisuuteen käyttää toimialan rahoittamia turvaverkkoja, erityisesti pienempien ja keskisuurten pankkien kriisinratkaisun yhteydessä.

Useimmat jäsenvaltiot kannattavat eurooppalaista talletussuojajärjestelmää ja pitävät valitettavana, että tilaisuutta hyödyntää synergioita tämän uudelleentarkastelun kohteena olevan kriisinhallinta- ja talletussuojakehyksen kanssa ei käytetty. Myös toimiala kannattaa yleisesti eurooppalaista talletussuojajärjestelmää etenkin siksi, että kustannustehokkuuden mahdollinen parantuminen saattaa pienentää turvaverkkoihin maksettavia rahoitusosuuksia.
C. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon vaikutukset
Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon hyödyt (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen hyödyt)?
Kullakin kolmesta toimenpidepaketista pyritään luomaan kannustimiin perustuva kehys kannustamalla kriisintarkaisuvälineiden johdonmukaisempaan soveltamiseen, lisäämällä oikeusvarmuutta ja ennakoitavuutta, luomalla tasapuoliset toimintaedellytykset ja helpottamalla pääsyä yhteisiin turvaverkkoihin, samalla kun säilytetään joitakin toimintavaihtoehtoja kriisintarkaisukehyksen ulkopuolella kansallisissa maksukyvyttömyysmenettelyissä. Toimenpidepaketeilla saavutetaan kuitenkin nämä tavoitteet eri tavoin, ja niiden toteutettavuus vaihtelee.
Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon kustannukset (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen kustannukset)?
Koska nämä kolme toimenpidevaihtoehtoa sisältävät eri elementtejä, myös niiden kustannuksissa ja kustannusten jakautumisessa on eroja. Mahdolliseksi kriisintarkaisun kohteiksi merkittyjen pankkien olisi edelleen noudatettava vaatimusta varmistaa riittävä sisäinen tappionkattamiskyky ja helpottaa pankin purkamista. On tapauskohtaista, johtaisiko kriisintarkaisun soveltamisalan laajentaminen suurempiin kustannuksiin sellaisille pankeille, jotka siirtyisivät mahdollisten likvidaation kohteiden joukosta mahdollisten kriisintarkaisun kohteiden joukkoon. Suuren yleisön ja koko yhteiskunnan kannalta lieventäviä asianhaaroja olisivat varojen arvon säilyminen (kun helpotetaan siirtostrategioita, joihin liittyy hallittu markkinoilta poistuminen), veronmaksajien varojen käytön vähentäminen ja talletusten suojaaminen alaskirjaukselta käyttämällä talletussuojajärjestelmiä aiempaa laajemmin pienimmän kustannuksen testin mukaisesti. Talletussuojajärjestelmien ja kriisintarkaisurahastojen / yhteisen kriisintarkaisurahaston varojen käyttö voi kuitenkin myös aiheuttaa lisärahoitustarpeita toimialalta jälkikäteen perittävien rahoitusosuuksien kautta, joita eurooppalaisen talletussuojajärjestelmän puuttuessa ei korvattaisi alentamalla pankkien turvaverkkoihin maksamia rahoitusosuuksia. Kuluttajille ja tallettajille (myös pienille ja keskisuurille yrityksille, jäljempänä 'pk-yritykset') aiheutuvat kustannukset olisivat kuitenkin rajalliset, ja hyödyt ylittäisivät ne selvästi. Näitä hyötyjä ovat muun muassa talletussuojan ja rahoitusvakauden parantuminen, parantunut arvon säilyminen pankkien kriittisten toimintojen turvaamisen kautta ja veronmaksajien varojen käytön väheneminen.
Mitkä ovat vaikutukset yrityksiin, mukaan lukien pk- ja mikroyritykset?
Koska pankeilla on keskeinen rooli rahoituksen ja rahoituspalvelujen tarjoamisessa kuluttajille ja pk-yrityksille, pankkisektorin vakauden parantaminen kriisinhallintaa ja talletussuojaa koskevalla uudistuksella hyödyttäisi näitä ryhmiä sekä rahoituksen saannin että talletussuojan suhteen.
Kohdistuuko jäsenvaltioiden budjettiin ja julkishallintoon merkittäviä vaikutuksia?
Kriisinhallinta- ja talletussuojauudistuksen tavoitteena on vähentää entisestään veronmaksajien varojen käyttöä pankkien kaatumisen käsittelyn yhteydessä. Viranomaisten hallinnollinen taakka saattaa lisääntyä jonkin verran (esimerkiksi kriisintarkaisuviranomaiset joutuisivat laatimaan enemmän kriisintarkaisusuunnitelmia ja tekemään enemmän hallinnollisia päätöksiä). Toisaalta viranomaiset hyötyisivät paremmasta oikeusvarmuudesta ja tulosten ennustettavuudesta, kun ne toteuttavat kriisintarkaisutoimia tai käyttävät asianmukaisia kriisinhallintavälineitä kriisintarkaisun ulkopuolella.
Onko toimenpiteellä muita merkittäviä vaikutuksia?
Ei.
D. Seuranta
Milloin asiaa tarkastellaan uudelleen?

Lainsäädäntöä arvioidaan kokonaisuudessaan viiden vuoden kuluttua sen täytäntöönpanolle asetetusta määräajasta, jotta voidaan arvioida sen tehokkuutta ja tuloksellisuutta tässä asiakirjassa esitettyjen tavoitteiden saavuttamisessa ja päättää, tarvitaanko uusia toimenpiteitä tai muutoksia.