

RMO Kariniemi Pauli, Weuro  
Jaakko(VM)

02.11.2017

Asia

## **Komission tiedonanto "Pankkiunionin loppuunsaattaminen"**

Kokous

### **U/E/UTP-tunnus**

U 5/2016 vp, U 16/2017 vp, U 17/2017 vp, E 43/2017 vp, E 80/2017 vp

### **Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu**

Komissio julkaisi 11.10.2017 tiedonannon ”pankkiunionin loppuunsaattamisesta”. Tiedonannossa komissio kuvaa tällä hetkellä eri valmisteluprosesseissa valmisteltavina ja neuvoteltavina olevia esityksiä pankkiunionin syventämiseksi. Komissio toteaa, että sen tähän saakka tekemät esitykset tarkoittavat niin merkittävää riskien vähentämistä, että jäsenvaltioiden tulisi nyt edetä myös riskien jakamista tarkoittavissa toimissa, erityisesti yhteisen talletussuojajärjestelmän perustamisessa

Euroryhmä kävi keskustelun tiedonannon pohjalta 6.11.2017.

Pankkiunionin syventämisestä on tarkoitus linjata joulukuun huippukokouksissa osana talous- ja rahaliiton kehittämistä koskevia ratkaisuja.

### **Suomen kanta**

Valtioneuvoston kanta pankkiunionin kehittämiseen on määritelty osana hallituksen EMU-linjausta. Tämän mukaisesti vasta konkreettisen ja selvästi todennetun pankkisektorin merkittävän riskien vähentämisen ja tasaamisen jälkeen on mahdollista edetä kohti yhteistä talletussuojaa ja kriisinratkaisurahaston pysyvää varautumisjärjestelyä.

Komission tiedonannossa esitetyt toimet ovat pääasiassa jo valmisteltavana olevien toimenpiteiden kuvausta, eivätkä sellaisenaan ole riittäviä pankkisektorin riskien vähentämiseksi ja tasaamiseksi.

Valtioneuvosto arvioi konkreettisen ja selvästi todennetun riskien vähenemisen toteutumista yhtäältä pankkisektorin taseiden tosiasiallisen vahvistumisen, toisaalta pankkien riskeihin kohdistuvan sääntelyn vahvistumisen kautta. Tässä arviossa huomioon otettavia seikkoja on kuvattu tarkemmin liitteessä 1.

## Pääasiallinen sisältö

ECOFIN-neuvosto hyväksyi kesäkuussa 2016 tiekartan pankkiunionin toteuttamisesta. Tiekartan mukaan pankkiunionin toimivuus edellyttää toimia sekä pankkisektorin riskien vähentämiseksi että riskien jakamiseksi. Tiekartan mukaan komission marraskuussa 2015 antamaa ehdotusta eurooppalaiseksi talletussuojajärjestelmäksi aletaan käsitellä poliittisella tasolla vasta, kun ensin on saavutettu edistymistä riskejä vähentävissä toimissa.

Komission tiedonannossa esitellään seuraavat elementit pankkiunionin loppuunsaattamiseksi:

- Marraskuussa 2016 annetut ehdotukset pankkien vakavaraisuus- ja kriisinratkaisulainsäädännön tarkistamiseksi (ns. ”riskienvähentämisspaketti”)
- Marraskuussa 2015 annettu ehdotus yhteiseksi talletussuojajärjestelmäksi
- Yhteinen varautumisjärjestely yhteisen kriisinratkaisurahaston tukemiseksi
- Toimenpideohjelma pankkien järjestämättömiä luottojen vähentämiseksi
- Mahdollinen tuleva esitys euroalueen jäsenvaltioiden ”valtionvelkavakuudellisesta arvopaperista” (Sovereign Bond Backed Security)
- Pankkivalvonnan tehokkuutta koskeva arvio

### Pankkien vakavaraisuus- ja kriisinratkaisulainsäädännön tarkistukset

Komissio toteaa, että sen marraskuussa 2016 antamat ehdotukset vakavaraisuus- ja kriisinratkaisulainsäädännön tarkistamiseksi vastaavat pääosin ECOFIN-neuvoston asettamiin tavoitteisiin riskien vähentämiseksi. Ehdotuksissa on kyse kansainvälisellä tasolla sovittujen sääntelyuudistusten toimeenpanosta EU-lainsäädäntöön. Keskeiset ehdotukset koskevat pankkien pysyvän varainhankinnan vaatimusta, sitovaa omavaraisuusastetta ja kriisinratkaisun edellytyksiä vahvistavia tappionsietokykykypuskureiden vaatimuksia. Samalla komissio ehdottaa eräitä toimenpiteitä, joilla pyritään yksinkertaistamaan sääntelyä tietyiltä osin ja edistämään luottolaitosten rahoitusta infrastruktuurihankkeille ja pk-yrityksille. Ehdotusten sisältö on kuvattu valtioneuvoston kirjelmissä U16/2017 vp ja U17/2017 vp.

Ehdotusten käsittely neuvostossa ja Euroopan parlamentissa on pääosin kesken. Komissio tunnistaa tiedonannossa, että sen ehdotukset erityisesti rajat ylittävien pankkien koti- ja isäntävaltioiden

viranomaisten toimivaltasuhteista ovat herättäneet kritiikkiä ja korostaa omaa rakentavaa suhtautumistaan tätä koskevan kompromissin saavuttamiseen.

Komissio toteaa tiedonannossaan, että jäsenvaltioiden tai Euroopan parlamentin ei tulisi pyrkiä laajentamaan riskien vähentämistoimia sen nyt käsiteltävänä olevia ehdotuksia laajemmiksi, vaan mahdollisiin muihin sääntelymuutoksiin tulisi palata myöhemmin.

### Eurooppalainen talletussuojajärjestelmä

Komissio antoi ehdotuksen pankkiunionin kattavan yhteisen talletussuojajärjestelmän perustamiseksi marraskuussa 2015. Komissio toteaa tiedonannossaan, että jäsenvaltioiden tulisi nyt siirtyä ehdotuksen poliittiseen käsittelyyn ja saavuttaa yhteisymmärrys ehdotuksen toteuttamisesta vuoden 2018 aikana.

Komissio esityksen mukaan yhteinen talletussuojajärjestelmä toteutettaisiin kolmivaiheisena mallina, jossa talletussuojajärjestelmä yhteisvastuu kasvaisi asteittain. Ensimmäisessä vaiheessa järjestelmä toimisi jälleenvakuutuksena, seuraavassa vaiheessa yhteisvakuutuksena ja vuodesta 2024 eteenpäin yhteinen järjestelmä vastaisi talletussuojasta pankkiunioniin osallistuvissa jäsenvaltioissa kokonaisuudessaan. Komission ehdotus on kuvattu tarkemmin valtioneuvoston kirjelmässä U5/2016 vp.

Jäsenvaltioiden näkemykset yhteisen talletussuojajärjestelmän toteuttamisesta ovat hyvin jakautuneet. Myös Euroopan parlamentin alustava kanta poikkeaa hyvin paljon komission ehdotuksesta.

Komissio ehdottaa tiedonannossaan, että jäsenvaltiot ja parlamentti etsisivät kompromissia luopumalla toistaiseksi komission alkuperäiseen esitykseen sisältyneestä täysvakuutusvaiheesta. Yhteinen talletussuojajärjestelmä voitaisiin komission mukaan toteuttaa kahdessa vaiheessa, ensimmäisessä vaiheessa yhteinen talletussuojarahasto toimisi jälleenvakuuttajana (lainaisi varoja) kansallisille talletussuojarahastoille, jonka jälkeen siirryttäisiin yhteisvakuutusmalliin, jossa kansalliset rahastot ja yhteinen rahasto rahoittaisivat talletussuojakorvaukset rinnakkain. Yhteisvakuutusmalliin siirryttäisiin myöhemmässä vaiheessa, kun ensin olisi todennettu pankkisektorien riskien vähentymistä mm. järjestämättömien luottojen suhteen. Komissio pitää siirtymistä kuitenkin tärkeänä suhteellisen nopeassa aikataulussa, vuoteen 2024 mennessä.

Komissio tunnistaa tiedonannossaan, että talletussuojajärjestelmien toimintaan liittyvässä aineellisessa lainsäädännössä ja toimintakäytännössä on edelleen merkittäviä eroja jäsenvaltioiden kesken. Komissio toteaa, että näitä eroja voitaisiin mahdollisesti tarkastella myöhemmässä vaiheessa.

## Yhteinen varautumisjärjestely yhteisen kriisinratkaisurahaston tukemiseksi

Yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteisen varautumisjärjestelyn tarkoitus on toimia perälautana ja viimesijaisena rahoitusjärjestelynä kriisinratkaisurahastolle, mikäli muut rahoituslähteet ovat ehtyneet ja rahaston varat ovat riittämättömiä yhden tai useamman resoluutiotapauksen hoitamiseen. ECOFIN-neuvostossa sovittiin vuonna 2013, että yhteinen varautumisjärjestely otetaan käyttöön viimeistään yhteisen rahaston siirtymäajan päätyttyä eli vuodesta 2024 alkaen. Kuitenkin vuonna 2015 neuvosto tarkensi linjaustaan siten, että kun varautumisjärjestelyn muodosta on sovittu, voidaan erikseen päättää ottaa se käyttöön jo siirtymäaikana. Yhteisen varautumisjärjestelyn toteuttamiseen liittyvä neuvottelutilanne ja ehdotukset on kuvattu tarkemmin valtioneuvoston selvityksessä E43/2017 vp.

Komissio kiirehtii yhteisen varautumisjärjestelyn toteuttamista tiedonannossaan. Komissio toteaa, että riittävän rahoituksen turvaaminen on tarpeen erityisesti pankin uudelleenjärjestelyn aikana tarvittavan likviditeetin järjestämiseen, mahdollisesti yhteistyössä Euroopan keskuspankin kanssa. Riittävä likviditeettirahoitus mahdollistaisi vaikeuksiin ajautuneen pankin uudelleenjärjestelyn esimerkiksi myymällä sen liiketoiminta edullisemmin ehdoin.

Komission näkemyksen mukaan varautumisjärjestely tulisi myöntää pysyvänä lainalimiittinä Euroopan vakausmekanismista. Tämä ehdotus kytkeytyy komission kaavailemaan esitykseen EVM:n siirtämisestä osaksi Euroopan unionin oikeudellista rakennetta. Samassa yhteydessä tulisi komission mukaan tarkastella myös EVM:n päätöksentekosääntöjä, jotta mahdollistetaan lainalimiitin riittävän nopea ja joustava käyttö mahdollisessa kriisitilanteessa. Komission on tarkoitus kuvata tätä koskevat esityksensä tarkemmin EMU:n kehittämistä koskevissa ehdotuksissaan joulukuussa. Komission työohjelman mukaan pankkiunionin varautuminen olisi osa euroalueen budjettia koskevia ehdotuksia.

## Toimenpideohjelma pankkien järjestämättömiä luottojen vähentämiseksi

Komissio toteaa laativansa kattavaa toimenpidepakettia, jolla vähennetään olemassa olevia järjestämättömiä lainoja ja estetään järjestämättömien lainojen muodostuminen tulevaisuudessa. Toimenpideohjelma perustuu ECOFIN-neuvoston heinäkuussa 2017 hyväksymiin päätelmiin. Pakettiin, joka on määrä julkistaa keväällä 2018, sisältyvät seuraavat ehdotukset:

- ☐ luonnos kansallisten omaisuudenhoitoyhtiöiden toteuttamiseksi
- ☐ lainsäädäntöehdotukset, joilla pyritään kehittämään järjestämättömien lainojen jälkimarkkinoita ja parantamaan velkojen mahdollisuuksia periä takaisin vakuudelliset lainat

- lainsäädäntöehdotus järjestämättömien lainojen arvonlennuskirjausten varmistamiseksi
- toimintamalli edistää järjestämättömiä lainoja koskevaa läpinäkyvyyttä.

**Valtionvelkakirjavakuudellisia arvopapereita (sovereign bond-backed securities, SBBS) koskevat mahdolliset toimenpiteet**

Komissio viittaa tiedonannossaan valmisteluun, jota Euroopan järjestelmäriskikomitea parhaillaan tekee valtionvelkakirjavakuudellisten arvopapereiden osalta. Komissio ilmoittaa ottavansa tämän työn tulokset huomioon ja aikoo esittää vuonna 2018 ehdotuksen, jolla mahdollistetaan valtionvelkakirjavakuudellisten arvopapereiden kehittäminen. Pankit voisivat monipuolistaa valtion joukkolainojen omistuksiaan valtionvelkakirjavakuudellisilla arvopapereilla.

Valtionvelkakirjojen vakavaraisuuskohtelun osalta komissio toteaa seuraavansa Baselin pankkivalvontakomiteassa tehtävää valmistelua ja arvioivansa asiaa sen tulosten valmistuttua.

**Pankkivalvonnan tehokkuutta koskeva arvio**

Komissio julkaisi 11.10 samanaikaisesti tiedonannon kanssa arvionsa yhteisen pankkivalvontamekanismin toiminnasta. Arvion mukaan yhteinen pankkivalvonta toimii tehokkaasti, eikä tarvetta sitä koskevan lainsäädännön uudelleentarkastelulle ole, mm. EKP:n rahapoliittisten ja pankkivalvontatehtävien välisen riippumattomuuden suhteen.

Pankkivalvonnan tehokkuuden osalta komissio toteaa myös, että se tulee ehdottamaan, että suuret, pankkitoiminnan kaltaista toimintaa harjoittavat sijoituspalveluyritykset tulisivat jatkossa pankkivalvonnan piiriin. Pankkiunioniin osallistuvien jäsenvaltioiden valvontatoimivalta osoitettaisiin EKP:lle. Nämä esitykset sisältyisivät ehdotukseen sijoituspalveluyritysten vakavaraisuussäätelystä, jonka komission on määrä antaa vuoden 2018 alkupuolella.

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

-

**Käsittely Euroopan parlamentissa**

-

**Kansallinen valmistelu**

EU-ministerivaliokunta 10.11.2017

## Eduskuntakäsittely

Talous- ja rahaliiton kehittämistä koskevia linjauksia on käsitelty eduskunnassa syksyllä 2017 tunnuksella E80/2017 vp.

Komission ehdotus yhteistä kriisiratkaisumekanismeja koskevan asetuksen muuttamiseksi Eurooppalaisen talletussuojajärjestelmän perustamisen osalta on käsitelty eduskunnassa tunnuksella U 5/2016 vp.

Yhteistä varautumisjärjestelyä yhteisen kriisiratkaisurahaston tukemiseksi on käsitelty eduskunnassa tunnuksella E43/2017 vp.

Komission ehdotus vakavaraisuusasetuksen, pankkien elvytys- ja kriisiratkaisudirektiivin sekä yhteistä kriisiratkaisumekanismeja koskevan asetuksen muuttamisesta pankkien ja sijoituspalveluyritysten tappionsieto- ja uudelleenpääomittamiskyvyn osalta sekä komission ehdotus pankkien elvytys- ja kriisiratkaisudirektiivin muuttamisesta kattamattomien velkainstrumenttien maksukyvyttömyyttä koskevaan ensisijaisuusjärjestykseen sijoittamisen osalta on käsitelty eduskunnassa tunnuksella U 17/2017 vp.

Komission ehdotus luottolaitosdirektiivin muuttamiseksi soveltamisalan ulkopuolelle jäävien yhteisöjen, rahoitusalan holdingyhtiöiden, rahoitusalan sekaholdingyhtiöiden, palkitsemisen, valvontatoimenpiteiden ja -valtuuksien sekä pääoman ylläpitämistoimenpiteiden osalta ja komission ehdotus EU:n vakavaraisuusasetuksen muuttamiseksi vähimmäisomavaraisuusasteen, varainhankinnan vaatimuksen, omia varoja ja hyväksyttäviä velkoja koskevien vaatimusten, vastapuoliriskin, markkinariskin, keskusvastapuoliin liittyvien vastuiden, yhteistä sijoitustoimintaa harjoittavien yritysten vastuiden, suurien asiakasriskien ja raportointi- ja julkistamisvaatimusten osalta on käsitelty eduskunnassa tunnuksella U 16/2017 vp.

## Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

## Taloudelliset vaikutukset

Pankkiunionin viimeistelyn esteenä on lähtötilanteen epätasaisuus. EU:n pankkisektorin riskit ovat keskittyneet vahvasti Etelä-Eurooppaan. Nopea riskien jakaminen johtaisi tosiasiallisesti tulonsiirtoihin vahvojen ja heikompien pankkisektoreiden omaavien jäsenvaltioiden välillä.

Pankkiunionin toteuttaminen tasavertaisella tavalla edellyttää siten pankkisektorin riskejä vähentäviä ja tasaavia toimenpiteistä. Näiden toimenpiteiden tulisi koskea pankkien taseen eri puolia liittyen mm. valtoriskien vakavaraisuussäätelyn muuttamiseen, järjestämättömien luottojen määrän selvään alentamiseen, sekä pankkisektorin pääomapohjan ja yleisen riskinkantokyvyn vahvistamiseen tavalla, joka tosiasiallisesti mahdollistaa sijoittajavastuun soveltamisen ongelmatilanteissa.

### **Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät**

Komission tiedonanto ja sen perusteella käytävät keskustelut ovat osa valmistautumista joulukuun huippukokouksiin, joissa on tarkoitus tehdä linjauksia talous- ja rahaliiton kehittämisestä

Komission on tarkoitus antaa 6.12.2017 ehdotuksensa talous- ja rahaliiton rakenteiden kehittämiseksi.

### **Asiakirjat**

Komission tiedonanto 11.10.2017 (englanniksi, suomen tai ruotsinkielistä kieliversiota ei toistaiseksi saatavilla):

[http://ec.europa.eu/finance/docs/law/171011-communication-banking-union\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/finance/docs/law/171011-communication-banking-union_en.pdf)

### **Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot**

VM/RMO neuvotteleva virkamies Jaakko Weuro, puh. +358 2955 30302  
VM/RMO finanssineuvos Pauli Kariniemi, puh +358 2955 30210  
[etunimi.sukunimi@vm.fi](mailto:etunimi.sukunimi@vm.fi)

## LIITE 1

**Pankkisektorin riskejä vähentävät ja tasaavat toimet**

Valtioneuvosto arvioi konkreettisen ja selvästi todennetun riskien vähenemisen toteutumista yhtäältä pankkisektorin taseiden tosiasiallisen vahvistumisen, toisaalta pankkien riskeihin kohdistuvan sääntelyn vahvistumisen kautta.

Arvion keskeiset kohteet ovat seuraavat:

1. Pankkien altistumat kotivaltion riskille. Pankkien vakavaraisuuden tulee kattaa niiden kotivaltion velanhoitokykyyn kohdistuvat tosiasialliset riskit. Riskin suuruus riippuu sekä pankin kotivaltioaltistuman koosta että kotivaltion maksukykyyn kohdistuvista riskeistä. Riskien vähenemistä arvioitaessa huomioidaan erityisesti seuraavat tekijät:
  - Valtioriskin asianmukainen huomioiminen vakavaraisuussääntelyssä. Tämä voi toteutua esim. suuriin altistumiin kohdistuvilla rajoituksilla, valtoriskeihin kohdistuvien riskipanojen uudistamisella, tai vähimmäisomavaraisuusastetta kasvattamalla.
  - Kotivaltioriskien aleneminen suhteessa pankkien oman pääoman määrään.
2. Järjestämättömistä luotoista koituvat riskit pankkien vakavaraisuudelle. Riskien vähenemistä arvioitaessa huomioidaan erityisesti seuraavat tekijät:
  - Järjestämättömien luottojen määrä suhteessa luottokantaan.
  - Järjestämättömien luottojen kirjauskäytäntöjen asianmukaisuus (IFRS 9).
  - Järjestämättömien luottojen arvonalennus- ja varauskäytäntöjen asianmukaisuus.
  - Järjestämättömien luottojen turvana olevien vakuuksien riittävyys ja tosiasiallinen käytettävyys.
3. Kriisinratkaisun toimintaedellytysten turvaaminen. Riskien vähenemistä arvioitaessa keskeisiä ovat mm. seuraavat tekijät:
  - Lainsäädäntöön sisällytetään tappionsietokykyvaatimus ("MREL"), joka turvaa kriisinratkaisun edellytykset.
  - Tappionsietokykyä koskevat säädökset on huomioitu pankkikohtaisissa vaatimuksissa ja pankit ovat kyseiset vaatimukset täyttäneet.
4. Muiden kriisiajan poikkeusoloihin liittyvien pankkisääntelyyn kohdistuvien lievennysten poistaminen. Näistä keskeisin on komission pankkitiedonannon (2013) valtiontukisäädöksiä koskevan poikkeustilan kumoaminen.

**EUTORI-tunnus**  
EU/2017/1535

**Liitteet**

**Viite**

---

Asiasanat  
**Hoitaa**  
Tiedoksi

---