



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 27.11.2006  
KOM(2006) 729 lopullinen

-

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE**

**talletusten vakuusjärjestelmistä annetun direktiivin 94/19/EY uudelleentarkastelusta**

# KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

## talletusten vakuusjärjestelmistä annetun direktiivin 94/19/EY uudelleentarkastelusta

### 1. Johdanto

Talletusten vakuusjärjestelmät eli talletussuojajärjestelmät muodostavat tallettajille turvaverkoston, jonka avulla he saavat takaisin ainakin osan pankkitalletuksistaan, jos luottolaitos joutuu taloudellisiin vaikeuksiin. Direktiivin 94/19/EY mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että niiden alueella on käytössä vähintään yksi tällainen järjestelmä. Direktiivillä on tehokkaasti pystytty takaamaan tietty vähimmäissuoja talletusten tekijöille kaikkialla Euroopan unionissa. Direktiivi on kaikissa jäsenvaltioissa saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä<sup>1</sup>.

Direktiivi jättää jäsenvaltioille varsin vapaat kädet luoda vallitseviin markkinaolosuhteisiin sopivia järjestelmiä. Samalla kuitenkin pyritään luomaan tasapuoliset toimintaedellytykset säännöksillä, joiden mukaan EU:sta tulevien ulkomaisten pankkien sivukonttorit voivat liittyä kohdemaan järjestelmiin voidakseen tarjota samantasoista suojaa kuin kohdemaan säännellyt pankit<sup>2</sup>.

Direktiivin sisällyttämisestä kansalliseen lainsäädäntöön on nyt kulunut yksitoista vuotta ja komissio onkin arvioinut, ovatko voimassa olevat säännöt edelleen tarkoituksenmukaisia, kun otetaan huomioon jatkuva rahoitusalan yhdentymiskehitys ja luottolaitosten kansainväliset sulautumiset. Varsinkin erot järjestelmien rahoitustavoissa on toisinaan mainittu komission kuulemisissa esteenä rajat ylittäville yrityssulautumille ja niitä on pidetty kilpailunäkökulmasta katsoen epäreiluina. Myös tallettajille myönnettävässä suojatasossa on huomattavia eroja jäsenvaltioiden kesken. Esiin on nostettu muutamia ongelmallisia kysymyksiä, jotka liittyvät suojan kattavuuden eroihin ja järjestelmien yhteentoimivuuteen rajojen yli.

Tämän tiedonannon tavoitteena on tehdä johtopäätöksiä kuulemisprosessista, vastata sidosryhmien ilmaisemiin huolenaiheisiin, määritellä lyhyen aikavälin muita kuin lainsäädännöllisiä tapoja parantaa direktiivin toimivuutta sekä määritellä komission politiikka talletussuojajärjestelmien alalla tulevina vuosina.

#### 1.1. Nykyjärjestelmän muuttaminen – intressitahojen näkemykset puolesta ja vastaan

Kuulemisprosessissa nousi esiin erilaisia näkemyksiä siitä, tarvitaanko nykyisiin talletussuojajärjestelyihin muutoksia.

Joidenkin mielestä nykyjärjestelmää olisi muutettava seuraavista syistä:

- Talletuksille myönnettävän suojan taso vaihtelee huomattavasti (Latvian 14 481 eurosta Italian 103 291 euroon).

<sup>1</sup> Tässä yhteydessä on sovittu erityisistä siirtymäjärjestelyistä, jotka mahdollistavat sopeutumisen direktiivissä säädettyyn 20 000 euron vähimmäissuojaan.

<sup>2</sup> Tätä täydennysmahdollisuutta kutsutaan ns. *topping-up* -järjestelyksi.

- Järjestelmissä on huomattavia eroja siinä, miten niissä rahoitetaan tallettajille suoritettua korvausmaksut. On olemassa jälkirahoitteisia järjestelmiä, joissa varat kerätään järjestelmän jäseniltä vasta pankin jouduttua vaikeuksiin, sekä ennakkorahoitteisia järjestelmiä, joissa varoja kerätään jäseniltä jo ennen ongelmien ilmaantumista. Huomattavia eroja on myös tällaisten järjestelmien varojen määrässä. Tällaisten erojen väitetään herättävän epäilyksiä järjestelmien kyvystä toimia ongelmatilanteissa rajojen yli sekä vääristävän kilpailua, koska pienempien kustannusten järjestelmissä toimivat pankit saavat epäoikeudenmukaista kilpailuetua. Lisäksi tällaisten erojen on mainittu aiheuttavan esteen pankille, joka pyrkii yhdistämään toimintojaan eurooppayhtiöstä annetun säädöksen mukaisesti.

Toisaalta nykyjärjestelmän muuttamista tässä vaiheessa on vastustettu pääasiassa muutoksista aiheutuvien suurten kustannusten takia (varsinkin sellaisissa jäsenvaltioissa, joissa nykyiset jälkirahoitteiset järjestelmät jouduttaisiin muuttamaan ennakkorahoitteisiksi). Muutosten vastustajat katsovat, että järjestelmä toimii nykytilanteessa suhteellisen vaivattomasti ja on valvontamielessä riittävä. Vastustajat eivät näe nykyjärjestelyjen vääristävän kilpailua markkinoiden välillä. Muutosten vastustajat katsovat lisäksi, että vain hyvin harvojen rahoituslaitosten kohtaamat ongelmat rajojen yli yhdistyessä eivät riitä nykyjärjestelmän mittavien muutosten perusteeksi.

## **1.2. Reaktiot sidosryhmien kuulemisen tuloksiin**

Nykyisellään näyttäisi siltä, että yleisesti kannatetaan tilanteen säilyttämistä ennallaan ja halutaan välttää mittavat investoinnit nykyjärjestelmän muuttamiseen, kun muutosten kannattavuutta ei ole pitävästi osoitettu.

Komissio katsoo kuitenkin, että ellei yhä lisääntyvään rajat ylittävään rahoitusalan yhdentymiseen Euroopassa pystytä vastaamaan, saattavat kustannukset pidemmällä aikavälillä nousta hyvin suuriksi. Näin voi käydä, jos yhteisten sääntöjen puuttuminen heikentää valvonnan muodostaman turvaverkon toimintaa rajat ylittävissä ongelmatilanteissa. Rahoitusalan sisämarkkinoita kohtaan tunnetun luottamuksen rapautuminen ja koko kansantaloudelle mahdollisesti aiheutuvat kustannukset voivat viime kädessä osoittautua paljon suuremmaksi ongelmaksi kuin investoinnit, joita tarvittaisiin EU:n laajuisen turvaverkon riittävän toiminnan varmistamiseen.

Ongelmien sivuuttamisesta voi lopulta aiheutua haittaa myös kuluttajille: vaikka suoria talletuksia tehdään rajojen yli vielä suhteellisen vähän, viimeaikaiset tutkimustulokset viittaavat siihen, että yhä useammat EU-kansalaiset harkitsevat ulkomaisten rahoitustuotteiden käyttöä. Tämä merkitsee myös sitä, että toisessa jäsenvaltiossa avattujen pankkitilien määrä tulee todennäköisesti lisääntymään<sup>3</sup>.

Näin ollen komissio ehdottaa, että direktiivin uudelleentarkastelun johdosta ryhdytään kahdentyyppisiin toimiin. Ensinnäkin komissio pyrkii löytämään todettuihin ongelmiin sellaisia käytännöllisiä ja realistisia ratkaisuja, jotka eivät edellytä muutoksia nykyiseen lainsäädäntöön. Tämän jälkeen tarkastellaan mittavampia muutoksia, jotka saattavat edellyttää nykyisen talletussuojajärjestelmiä koskevan EU-lainsäädännön uudistamista.

## **2. Ei-lainsäädännölliset käytännön ratkaisut**

<sup>3</sup> SEC(2005) 927, s. 11.

Komissio uskoo, että lyhyellä aikavälillä voidaan aikaansaada useita parannuksia kuulemisessa esiinnousseisiin ongelmiin ilman että direktiivin tarvitsee tehdä muutoksia. Ratkaisujen määrittely ja toteutus voitaisiin tehdä EU:n tasolla yhteistyössä jäsenvaltioiden edustajista koostuvan Euroopan komission työryhmän, Euroopan talletussuojalaitosten foorumin (EFDI) tai alaa edustavien pankkijärjestöjen kanssa. Seuraavassa esitetään yhteistyön pohjaksi tulkintaohjeita ja suosituksia.

## **2.1. Talletusten määritelmä ja sen laajuus**

Talletusten nykymääritelmä direktiivin 1 artiklan 1 kohdassa on varsin laava, eikä kuulemisessa saatu näyttöä siitä, että määritelmää olisi muutettava direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle mahdollisesti jäävien tuotteiden kattamiseksi.

Koska jäsenvaltioille on kuitenkin jätetty harkintavaltaa direktiivin liitteessä I lueteltujen poikkeusten<sup>4</sup> suhteen, jotkut kuulemiseen vastanneista ehdottivat soveltamisalan yhdenmukaistamista jäsenvaltioiden välillä rajoittamalla tätä harkintavaltaa.

Komissio ehdottaa, että tehdään selvitys tällä hetkellä soveltamisalaan kuuluvista säästämistuotteista ja mahdollisten poikkeusten vaikutuksista. Selvityksessä, joka voitaisiin tehdä komission talletussuojatyöryhmän tai EFDI:n avustuksella, olisi tutkittava myös sitä, katetaanko eri alat (eli vakuutukset<sup>5</sup>, sijoitukset ja talletukset) riittävällä tavalla. Tästä voisi olla hyötyä, kun otetaan huomioon eri rahoitustuotteiden välisten rajojen jatkuva hämärtyminen.

## **2.2. Yhteisvakuusjärjestelmät**

Direktiivin yhteisvakuussäännösten mukaan jäsenvaltiot voivat edellyttää tallettajilta tiettyä omavastuuta tilanteessa, jossa heidän talletuksensa häviävät. Jotkut jäsenvaltiot ovatkin ottaneet käyttöön sääntöjä, joilla rajataan pankin joutuessa ongelmiin tallettajalle maksettavaa määrää suojarajaa alemmalle tasolle<sup>6</sup>.

Tässä vaiheessa näyttäisi siltä, että yhteisvakuussääntöjen muuttaminen lähiaikoina ei saa riittävää kannatusta. Yleisesti ottaen vaikuttaa siltä, että intressitahot eivät ole yksimielisiä siitä, riittäisikö tilanteesta mahdollisesti aiheutuva ns. moraalinen riski (eli riski siitä, että luottaessaan talletustensa täydelliseen suojaan tallettajat eivät vaivaudu varmistumaan pankkinsa vakavaraisuudesta) perusteeksi yhteisvakuuden käytölle. Jotkut pitävät yhteisvakuutta korvaamattomana, moraalista riskiä ehkäisevänä tekijänä, kun taas muut, varsinkin kuluttajajärjestöt, katsovat, että tallettajilta ei tulisi edellyttää kykyä arvioida luottolaitosten vakavaraisuutta.

Näiden eriävien mielipiteiden valossa komissio ei pidä perusteltuna tehdä tässä vaiheessa muutoksia yhteisvakuussääntöihin. Komissio palaa asiaan direktiivin muiden mahdollisten muutosten tarkastelun yhteydessä (ks. luku 3)<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> Jäsenvaltiot voivat jättää soveltamisalan ulkopuolelle esim. muissa kuin EU-valuutassa tehdyt talletukset tai tiettyjen tallettajaryhmien, kuten pankkien johtohenkilöiden tai tietyn kokoisten yritysten, tekemät talletukset.

<sup>5</sup> Vakuutusalan takuurahastojärjestelmien toteutettavuudesta EU:ssa tullaan teettämään erillinen selvitys.

<sup>6</sup> Direktiivin 7 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat rajoittaa vakuutta 90 prosenttiin talletusten kokonaismäärästä, kunhan maksettava korvaussumma ylittää vähimmäissuojarajan eli 20 000 euroa (ks. alaviite 7).

### 2.3. Hyvin pieniä talletuksia koskeva lauseke

Kuulemisessa selvisi myös, että jotkut haluaisivat direktiiviin ns. *de minimis* -lausekkeen, jonka myötä hyvin pienten talletusten menettämistä ei tarvitsisi korvata, koska niiden kohdalla korvaamisesta aiheutuvat hallinnolliset kulut olisivat suuremmat kuin varsinainen korvaus. Asialla näyttäisi olevan hyvin vähän vaikutusta rajat ylittävässä toiminnassa, koska on epätodennäköistä, että kyseisen suuruisilla summilla (esim. komission laatimassa kuulemisasiakirjassa<sup>8</sup> määräksi esitettiin 20 euroa) olisi suurta merkitystä tallettajille. Toisaalta nykyaikaisilla tietojärjestelmillä voitaneen alentaa hallinnollisia kustannuksia.

Komissio ei pidä tässä vaiheessa tarpeellisena pohtia *de minimis* -lausekkeen lisäämistä, koska sekä yhteisvakuus- että *de minimis* -säännöt liittyvät talletussuojan rajoittamiseen, joten niitä ei tulisi käsitellä erillään toisistaan.

### 2.4. Täydentävät ns. topping-up-järjestelyt

*Topping-up*-järjestely koskee tilannetta, jossa pankki laajentaa toimintaansa toiseen EU-maahan, jossa talletussuoja on korkeampi tai laajempi kuin sen kotivaltiossa. Tällöin pankilla on oikeus liittyä kohdemaan talletussuojajärjestelmään, jolloin se pystyy tarjoamaan samantasoisena talletussuojan kuin paikalliset pankit.

Eri intressitahot ja jäsenvaltiot ovat laajalti yhtä mieltä siitä, että *topping-up*-järjestelyjä tarvitaan niin kauan kuin suojan kattavuutta ei ole yhdenmukaistettu. Tosin monien mielestä niiden käytännön merkitys jää pieneksi, koska varsinaisia *topping-up*-sopimuksia on tehty melko vähän.

Direktiivin muuttamiselle tässä suhteessa ei näyttäisi olevan suurta tarvetta, joskin hyötyä voisi olla ei-lainsäädännöllisistä toimita, joilla pyrittäisiin helpottamaan talletussuojajärjestelmien välisiä sopimuksia ja poistamaan nykyjärjestelyissä mahdollisesti esiintynyttä kitkaa. Yhtenä vaihtoehtona voitaisiin harkita myös erillistä "pääsopimusta", joka voitaisiin laatia EFDI:n puitteissa ja jota voitaisiin tarvittaessa mukauttaa yksittäisten talletussuojajärjestelmien tarpeisiin<sup>9</sup>. Komissio antaa tällaiselle sopimukselle täyden tukensa, kunhan se noudattaa yhteisön lainsäädäntöä.

Kuulemisessa sai jonkin verran kannatusta ns. kotivaltion *topping-up*-järjestely, varsinkin kun talletussuojajärjestelmien vähäinen yhdenmukaistamisaste aiheuttaa useita esteitä *topping-up*-järjestelyille. Kotivaltion *topping-up*-järjestelyssä suojatasojen ero kompensoidaan kotivaltion

<sup>7</sup> Kuulemisprosessissa nousi esiin eräs yhteisvakuutta koskeva seikka, joka kaipaa selvennystä. Asia koskee sitä, salliiko direktiivi yhteisvakuuksien käytön jo 20 000 euron vähimmäissuojan tapauksessa. Direktiivin 7 artiklan 4 kohdan oikea tulkinta on, että vähimmäissuoja voidaan rajoittaa tiettyyn prosentiosuuteen talletuksista, mutta tämän prosentiosuuden on vastattava vähintään 90 prosenttia talletusten kokonaismäärästä ja korvattavan määrän on tällöin oltava vähintään 20 000 euroa: vähimmäissuoja ei siis missään olosuhteissa voi jäädä tätä määrää pienemmäksi. Direktiivin perusteluosassa täsmennetään, että yhteisvakuuksien käyttö ei saa vaikuttaa vähimmäissuojaan. Esimerkiksi 10 prosentin yhteisvakuutta edellyttävässä jäsenvaltiossa vähimmäissuojan määräksi on asetettava 22 222 euroa. Komissio tulee varmistamaan, että jäsenvaltiot soveltavat 7 artiklan 4 kohtaa oikein.

<sup>8</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/bank/docs/guarantee/consultationpaper\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/guarantee/consultationpaper_en.pdf).

<sup>9</sup> Ks. direktiivin liite II. Lisäselvityksiä tarvittaisiin esimerkiksi sellaisissa kysymyksissä, jotka ovat aiheuttaneet ongelmia järjestelystä neuvoteltaessa. Tällaisia ovat muun muassa tasausjärjestelmien erojen vaikutusten lieventäminen sekä ensisijaisuuskysymykset koti- ja kohdejärjestelmän välillä pankin kotivaltiossa pankin ollessa selvitystilassa.

järjestelmästä eikä kohdevaltion järjestelmästä. Komissio haluaa tähdentää, että direktiivin mukaan jäsenvaltiot voivat jo nykyisellään vapaasti sallia tällaiset järjestelyt<sup>10</sup>.

Lisäksi nykyiset *topping-up*-säännökset koskevat ainoastaan palvelujen tarjontaa sivukonttorin kautta. Palveluja tarjotaan kuitenkin yhä useammin suoraan toisessa jäsenvaltiossa ilman, että tätä varten perustetaan sivukonttoreita tai tytäryhtiöitä. Pidemmällä aikavälillä voisi olla tarpeen pohtia, pitäisikö nykyiset säännökset ulottaa koskemaan myös palvelujen suoraa tarjontaa toisesta jäsenvaltiosta<sup>11</sup>. Koska direktiivissä ei suoranaisesti *estetä* talletussuojajärjestelmiä ottamasta jäsenikseen näin toimivia luottolaitoksia, direktiivin muuttaminen ei tässä vaiheessa näyttäisi olevan erityisen tarpeellista.

## 2.5. Tiedonvaihtovaatimukset

Julkisessa kuulemisessa suurin osa intressitahoista ei kaivannut direktiiviin uusia säännöksiä koti- ja kohdejärjestelmän välisestä tiedonvaihdosta sivukonttorien liittymisedellytysten parantamiseksi. Jotta asiassa ei kuitenkaan jäisi turhia epäselvyyksiä, voitaisiin selvittää mahdollisuuksia käyttää muita kuin lainsäädännöllisiä keinoja parantaa talletussuojajärjestelmien välistä tiedonkulkua varsinkin, kun kyseessä ovat *topping-up*-järjestelyn kautta toisiinsa yhteydessä olevat järjestelmät. Komissio kannattaa ei-sitovan mallisopimuksen laatimista EFDI:ssä, mutta haluaa korostaa, että tällainen työ ei saisi haitata muissa yhteyksissä meneillään olevaa työtä laajemmin kriisinhallintaan liittyvissä kysymyksissä (joihin voi myös liittyä tiedonvaihtoa ja eri toimivaltuuksin ja vastuun toimivia viranomaisia).

## 2.6. Riskiperusteiset maksuosuudet talletussuojajärjestelmissä

Jotkut talletussuojajärjestelmät perivät jo nyt luottolaitoksilta jäsenmaksuja luottolaitoskohtaisen riskin perusteella G10-maiden *Financial Stability Forum*in suositusten mukaisesti<sup>12</sup>. Riskiperusteisten jäsenmaksujen käyttöönotto saattaisi olla suotava parannus talletussuojajärjestelmien nykyiseen toimintaan ja helpottaa jäsenosuuksien siirrettävyyttä eri järjestelmien välillä (joskaan ei jälkirahoitteisessa järjestelmässä). Useimmat ennakkorahoitteisia järjestelmiä kannattavat intressitahot kannattavat riskiperusteisia jäsenmaksuja niiden oikeudenmukaisuuden vuoksi ja siksi, että ne kannustavatärkevään varainhoitoon, kun pienemmällä riskillä toimivat luottolaitokset selviävät pienemmällä jäsenmaksulla ja päinvastoin. Joidenkin mielestä riskiperusteisuus jäsenmaksuissa parantaa talletussuojajärjestelmän valmiuksia toimia pankkien ongelmatilanteissa. Talletussuojajärjestelmät voivat jo nykyisellään direktiivin puitteissa ottaa käyttöön riskiperusteisia maksuosuuksia, mutta sääntöjen *yhdenmukaistaminen* edellyttäisi ilmiselvästi direktiivin muuttamista, mikä olisi asian monisäikeisyyden vuoksi varsin aikaa vievä hanke. Komissio tukee joka tapauksessa riskiperusteisten elementtien käyttöä ja suosittelee, että riskin määrittämisessä käytetään jo saatavilla olevia yhdenmukaistettuja välineitä (esim. pääomavaatimuksia koskevien direktiivien<sup>13</sup> mukaisesti). Komissio kannattaa myös lisäselvitysten tekemistä EFDI:ssä ja/tai talletussuojatyöryhmässä. Tämän työn tuloksia

<sup>10</sup> Vaikka kotivaltion *topping-up*-järjestely saattaakin itse asiassa johtaa kotimaisten ja ulkomaisten tallettajien epätasa-arvoiseen kohteluun (koska kotimaisilla tallettajilla on alhaisempi suoja kuin ulkomaisilla), tällainen kotimaisten tallettajien syrjintä ei ole yhteisön oikeuden vastaista.

<sup>11</sup> Oikeudellisesta näkökulmasta nykysäännösten ei voida tulkita merkitsevän sitä, että kohdevaltion talletusvakuusjärjestelmä olisi velvollinen ottamaan jäsenekseen toisesta jäsenvaltiosta suoraan toimivan luottolaitoksen.

<sup>12</sup> [http://www.fsforum.org/publications/Guidance\\_deposit01.pdf](http://www.fsforum.org/publications/Guidance_deposit01.pdf).

<sup>13</sup> Direktiivi 2006/48/EY, EUVL L 177, 30.6.2006, s. 1, ja direktiivi 2006/49/EY, EUVL L 177, 30.6.2006, s. 201.

voitaisiin soveltaa vapaaehtoisuusperiaatteella. Tulokset voisivat pidemmällä aikavälillä toimia perustana myös yhdenmukaistamiselle.

## **2.7. Jäsenmaksujen siirtäminen ja takaisinmaksu**

Yhden pankkiryhmittymän kohdattua käytännön ongelmia pyrkiessään kokoamaan eri järjestelmiin maksamiaan varoja yhteen talletussuojajärjestelmään, toimijoiden keskuudessa esiintyi erilaisia näkemyksiä siitä, pitäisikö direktiiviä muuttaa ja sisällyttää siihen säännöksiä järjestelmiin maksettujen varojen siirrettävyydestä ja takaisinmaksusta. Joidenkin mielestä säännöksiä tarvittiin vähentämään yritysten taloudellista taakkaa niiden siirtyessä toiseen järjestelmään, kun taas toiset pitivät talletussuojajärjestelmien jäsenmaksuja eräänlaisina "vakuutusmaksuina", joita ei kuulu maksaa takaisin ja joiden takaisinmaksu heikentäisi järjestelmiä. Pankin päättäessä siirtää päätoimipaikkansa toiseen jäsenvaltioon tai keskittää toimintojaan eurooppayhtiöksi direktiivi ei estä jäsenmaksujen palauttamista tai siirtoa eikä määrittele jäsenmaksuja "vakuutusmaksujen" kaltaisiksi. Koska asiaa koskevia sääntöjä ei ole yhdenmukaistettu, jäsenvaltiot voivat vapaasti säännellä tilannetta parhaaksi katsomallaan tavalla. Komissio kuitenkin suosittelee, että jäsenmaksujen siirron tai takaisinmaksun mahdollistavat uudet säännöt eivät saisi heikentää vakuusrahastoa sen toimintaa vaarantavalla tavalla eivätkä johtaa kohtuuttomaan riskien kasautumiseen. Vaikka yhteisön oikeudessa ei nykyisellään sitä edellytetäkään, vaikuttaisi hyödylliseltä tiedottaa luottolaitoksille asianmukaisesti siitä, ovatko jäsenmaksut kansallisen lainsäädännön perusteella osittain tai kokonaan palautettavissa.

## **2.8. Kuluttajavalistus ja mainonta**

Kuluttajajärjestöt ovat valittaneet, että tallettajille ei anneta riittävästi tietoa talletussuojajärjestelmistä ja että he ovat harvoin tietoisia siitä, mitkä talletukset ovat suojattuja ja mihin määrään saakka. Jotkut toimijat ovatkin ehdottaneet, että direktiivistä poistetaan kokonaan säännös, joka rajoittaa talletussuojajärjestelmää koskevan tiedon käyttöä mainonnassa<sup>14</sup>. Koska toisaalla direktiivin säännöksissä<sup>15</sup> jo edellytetään tiedottamista talletussuojan laajuudesta "helposti ymmärrettävässä muodossa" ja koska vaikutukset rajat ylittävään toimintaan eivät näyttäisi olevan merkityksellisiä, direktiivin muuttaminen tässä suhteessa ei vaikuta tarpeelliselta. Tässä vaiheessa olisi tarkoituksenmukaisempaa keskittää voimavarat kuluttajavalistuksen parantamiseen kansallisella tasolla. Komissio kannustaa jäsenvaltioita lisätoimiin tässä asiassa ja valvoo kyseisten artiklojen asianmukaista soveltamista. Komissio ehdottaa, että nykykäytänteistä tehdään komission työryhmän tuella selvitys.

## **2.9. Määräaika korvausten maksamiselle tallettajille**

Direktiivin 1 artiklan 3 kohdan ja 10 artiklan mukaan toimivaltaisten viranomaisten on määriteltävä pankin kykenemättömyys maksaa talletuksia 21 päivän kuluessa ongelmien ilmaantumisesta. Tämän jälkeen talletussuojajärjestelmällä on kolme kuukautta aikaa suorittaa asianmukaiset korvaukset tallettajille. Kolmen kuukauden määräaika voidaan poikkeustilanteissa pidentää kahdesti (kolme kuukautta kerrallaan). Talletussuojalaitokset voivat nykyään tietojärjestelmien kehityttyä jäljittää tallettajat ja laskea korvausten määrät helpommin kuin direktiivin antamisajankohtana, joten on syytä miettiä, onko "tavanomainen" lähes neljän kuukauden odotusaika edelleen hyväksyttävissä.

<sup>14</sup> Direktiivin 9 artiklan 3 kohta.

<sup>15</sup> Eli 6 artiklan 2 kohdassa ja 9 artiklan 1 kohdassa.

Asia ei noussut esiin kuulemisessa, eikä korvausten maksunopeudesta ole saatavilla tilastotietoja. Komissio aikoo tehdä asiasta selvityksen eri talletussuojajärjestelmissä ja kannustaa järjestelmiä tiedonvaihtoon parhaista tavoista lieventää kansallisen lainsäädännön puitteissa luottolaitoksen ongelmien vaikutuksia tallettajille (esimerkiksi suorittamalla ennakkomaksuja tai takaamalla väliaikaisia luottoja, joiden osalta on kuitenkin noudatettava EU:n valtioneuvoston päätöksiä<sup>16</sup>). Komissio selvittää myös, onko olemassa tulkintaeroja ajankohdasta, jolloin talletukset tarkkaan ottaen katsotaan menetetyiksi.

## **2.10. Yleiseurooppalaiset/alueelliset talletussuojajärjestelmät**

Ajatuksen yleiseurooppalaisen talletussuojajärjestelmän perustamisesta tyrmäsivät lähes kaikki toimijat. Tällä hetkellä näyttää siltä, että asiaa ei kannata pohtia sen enempää. Jotkut toimijat suhtautuivat avoimesti ajatukseen useita jäsenvaltioita kattavista alueellisista talletussuojajärjestelmistä. Tämä malli voisi soveltua sellaisille jäsenvaltioille, joiden järjestelmillä on samanlaisia piirteitä (kuten sama rahoitustapa), ja auttaa jopa ratkaisemaan joitakin tasavertaisiin toimintaedellytyksiin liittyviä ongelmia (esim. kattavuuden ja yhteisvakuuksien osalta). Samoin se voisi mahdollistaa varojen siirrettävyyden. Komissio ei näe nykyisen direktiivin puitteissa oikeudellisia esteitä tällaisille jäsenvaltioiden sopimuksille, jotka voisivat itse asiassa tarjota ratkaisun sellaisille pankeille, jotka haluavat siirtää päätoimipaikkansa toiseen jäsenvaltioon tai yhdistää toimintonsa eurooppayhtiöksi.

## **2.11. Tilastointivelvollisuudet**

Molemmista Yhteisen tutkimuskeskuksen raporteista käy ilmi, että talletuksista on äärimmäisen vaikeaa saada tietoa, vaikka tilannetta on pyritty voimakkaasti parantamaan ja luomaan EFDI:n tuella tiiviitä yhteyksiä talletussuojalaitoksiin. Tarvitaan lisätoimia tilastotiedon saatavuuden parantamiseksi niin, että tulevissa poliittisissa keskusteluissa on käytettävissä parempaa empiiristä tutkimustietoa. Pidemmällä aikavälillä voitaisiin harkita yhteisten tilastointivelvoitteiden asettamista talletussuojajärjestelmille.

## **3. Tarvitaanko EU:n nykyiseen talletussuojalainsäädäntöön muutoksia?**

Rahoitusalan vakauden näkökulmasta on erittäin tärkeää, että talletussuojajärjestelmät tukevat kriisitilanteiden hallintaa varsinkin silloin, kun kyseessä ovat suuret kansainväliset pankkikonsernit. Nykyiset erot talletussuojajärjestelmien rahoitustavoissa, kattavuudessa ja korvaussäännöissä saattavat haitata nopeaa ja tehokasta toimintaa kriiseissä ja konkurseissa rajat ylittävissä tilanteissa. Lisäksi epäilykset talletussuojajärjestelmän toimivuudesta saattavat heikentää luottamusta EU:n rahoitusjärjestelmää kohtaan.

Ennen kuin voidaan määritellä, ovatko ongelmat todellisia, ja ennen kuin voidaan tehdä kauaskantoisia päätöksiä siitä, pitäisikö EU:n nykyisiä talletussuojasäännöksiä muuttaa ja miten, on saatava selkeä kokonaiskuva valvontatehtävien ja taloudellisen vastuun jakautumisesta tällaisissa kriisitilanteissa. Toisin sanoen tarvitaan parempi kuva jäsenvaltioiden välisistä vastuunjakojärjestelyistä. Selkeämmän käsityksen saaminen vastuunjakojärjestelyistä on tärkeää talletussuojajärjestelmien näkökulmasta erityisesti seuraavista syistä:

- Jotkut talletussuojajärjestelmät saattavat olla kriisinhallinnassa tärkeässä asemassa tukiessaan luottolaitoksen maksuvalmiutta – joko yksin tai keskuspankin tarjoaman

<sup>16</sup> Ks. KOM 2004/C 244/02.



maksuvalmiustuen lisäksi (on tärkeää muistaa, että jos nämä talletussuojalaitokset ovat julkisoikeudellisia yhteisöjä, niiden on noudatettava EU:n valtioneuvoston päätöksiä<sup>17</sup>).

- Jos pankki päästetään konkurssiin ja maksatukset tallettajille päätetään siirtää talletussuojalaitoksen vastuulle, tarvitaan selvyys siitä, kuka tekee nämä päätökset. Jälkimmäisessä tapauksessa voi rajat ylittävissä tilanteissa olla tarpeen hallinnoida useamman talletussuojajärjestelmän osuuksia; siksi onkin olennaisen tärkeää tietää, miten suuria rahastoonsa kohdistuvia paineita ne pystyvät käsittelemään.

Sääntely- ja valvontaviranomaiset ovat tietoisia näistä kysymyksistä ja vastuunjakoa selvitetäänkin parhaillaan monilla eri foorumeilla valtiovarainministeriöiden, Euroopan keskuspankin ja kansallisten keskuspankkien sekä muiden valvontaviranomaisten ja komission kesken.

Vasta kun vastuunjakojärjestelyt saadaan selvitettyä, voidaan puuttua pidemmän aikavälin kysymyksiin:

- (a) Talletussuojajärjestelmien tavoitteet: Tarvitaan selvennystä siihen, millaista roolia järjestelmiltä odotetaan ja miten löytää tasapaino puhtaasti kuluttajansuojaan liittyvien tavoitteiden ja rahoitusjärjestelmän vakauden tukemista koskevien tavoitteiden välillä.
- (b) Talletussuojajärjestelmien rahoitustavat: Talletussuojajärjestelmä rahoitetaan yleensä luottolaitoksilta perittävillä jäsenmaksuilla joko etukäteen, jälkikäteen tai näiden yhdistelmällä. Kuulemisessa kävi selväksi, että selkeä enemmistö ei vielä halua yhdenmukaistaa rahoitustapoja, koska tästä uskottaisiin syntyvän enemmän kustannuksia kuin hyötyjä. Komission ns. paremman sääntelyn periaatteiden mukaisesti rahoitusmekanismien muuttamisesta on tehty kustannusvaikutusarviointi.
- (c) Yhteisen tutkimuskeskuksen aiheesta laatima väliraportti on julkaistu<sup>18</sup>, ja siitä esitetään liitteessä III lyhyt tiivistelmä. Tulosten mukaan pidemmälle menevä rahoitusmenetelmien yhdenmukaistaminen aiheuttaisi jälkirahoitteisia talletussuojajärjestelmiä käyttävissä kuudessa jäsenvaltiossa pankkialalle seuraavien 10 vuoden aikana yhteensä 2,5–4,3 miljardin euron kustannukset (ks. liite III)<sup>19</sup>. Talletussuojajärjestelmien nykyistä yhdenmukaisemman ennakkorahoitusjärjestelmän odotettuja hyötyjä ei ole arvioitu ja niitä onkin vaikeampi mitata. Rahoitusalan vakauden osalta hyödyt toteutuisivat vasta sitten, kun EU:n pankkijärjestelmä joutuisi kriisiin, jolla on rajat ylittäviä ulottuvuuksia. Liiketoiminnan näkökulmasta hyötyjä saataisiin toimintaympäristön tehostumisena ja tasapuolistumisena. Tässä vaiheessa komissio katsoo, että muutoksille ei ole pystytty esittämään liiketaloudellisia perusteita, joskin vastuunjaon ja kriisinhallinnan alalla tehtävä työ saattaa tuottaa vahvempia perusteita muutoksille pidemmällä aikavälillä.

<sup>17</sup> Ks. ed.

<sup>18</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/bank/guarantee/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/bank/guarantee/index_en.htm).

<sup>19</sup> Ks. liite III ja YTK:n raportti (taulukko 10), josta ilmenevät suojattujen talletusten (perustuvat osin arvioihin) perusteella lasketut jäsenmaksut. Kaikkien suojattavien talletusten (ks. taulukko 9) perusteella lasketut jäsenmaksut saattaisivat osoittautua suuremmiksi.

- (d) Riskiperusteiset jäsenmaksut: Kuten edellä (kohta 2.6) todetaan, komissio kannattaa riskiperusteisia menetelmiä. Jos rahoitusmenetelmien alalla edistytään, voidaan edetä myös maksujen määräytymisperusteiden yhdenmukaistamisessa.
- (e) Vähimmäissuojataso: Tähän kysymykseen liittyvät vaikutustenarvioinnit osoittavat, että talletusten suojan täysin yhdenmukaistettuja ehtoja ei saada aikaan yksinkertaisesti asettamalla yhteinen suojataso kaikille maille. Tämä johtuu eroista keskimääräisten talletusten suuruudessa jäsenvaltioissa sekä yleensäkin suurista taloudellisista eroista maiden välillä. Mahdollisia muutoksia vähimmäistasoon olisikin harkittava vasta paljon pidemmällä aikavälillä.
- (f) Talletussuojarahastojen käyttö: Mahdollisuutta käyttää talletussuojarahastojen varoja pankkien maksuvalmiuksien vahvistamiseen kannattaa pohtia tarkemminkin, mutta asia on sidoksissa edistymiseen laajemmissa kriisinhallintaan liittyvissä kysymyksissä.
- (g) Talletussuojajärjestelmien, valvontaviranomaisten, keskuspankkien ja hallitusten yhteistyö: Rahoitusalan vakauteen ja valvonnan kehittämiseen liittyvä laajempi kehitystyö saattaa poikia lainsäädännöllisiä vaatimuksia parantaa yhteistyötä.
- (h) Luottolaitosten uudelleenjärjestelyt ja selvitystilat: Komission yksiköt tarkastelevat piakkoin uudelleen direktiiviä 2001/24/EY<sup>20</sup>. Useamman jäsenvaltion talletussuojajärjestelmiin vaikuttavien kriisien kannalta tässä yhteydessä nousee esiin ainakin kaksi tärkeää seikkaa, jotka otetaan huomioon uudelleentarkastelussa:
- Talletussuojalaitoksilla pitäisi pankin vaikeuksiin joutumisen jälkeen olla käytettävissään samat tiedot kuin valvontaviranomaisilla, jotta niillä olisi mahdollisuudet periä saataviaan takaisin.
  - Talletussuojajärjestelmille olisi voitava taata tasavertainen kohtelu varsinkin määritettäessä velkojien saatavien ensisijaisuusjärjestystä.

#### 4. Päätelmät

Direktiivin uudelleentarkastelu on nostanut esiin joukon alueita, joilla talletussuojajärjestelmien sääntelyssä EU:n tasolla ilmenee puutteita.

Komissio katsoo, että talletussuojajärjestelmiin voidaan tehdä monia parannuksia parhaiten lyhyellä aikavälillä ilman, että nykyistä direktiiviä tarvitsee muuttaa. Komissio ehdottaakin, että näitä kysymyksiä ryhdytään ratkomaan viipymättä. Ratkaistavat kysymykset on määritelty luvussa 2, ja liitteessä II A on tiivistelmä ehdotetuista toimista.

Tarvitaan edelleen vakuuttavampia perusteita nykyisen sääntelyjärjestelmän mittavammalle muuttamiselle pidemmällä aikavälillä. Lisäksi on saatava lisätietoa siitä, olisivatko muutoksen hyödyt suurempia kuin siitä aiheutuvat kustannukset. Komissio toteaa, että näyttöä käytännön edistymisestä laajemmissa turvaverkkoon liittyvissä kysymyksissä ei ole vielä tarpeeksi, jotta joihinkin direktiivin yksityiskohtaisempiin ja perustavanlaatuisempiin puutteisiin liittyvät

<sup>20</sup> Direktiivi 2001/24/EY, EYVL L 125, 5.5.2001, s. 15.

muutokset voitaisiin toteuttaa. Näiden puutteiden korjaaminen edellyttäisi mittavaa lainsäädäntötyötä kansallisten rahoitusjärjestelmien yhdenmukaistamiseksi. Tällä olisi suuria taloudellisia seurauksia useiden jäsenvaltioiden pankkisektoreille, mutta vain vähän välittömiä hyötyjä. Kaikki lainsäädäntömuutokset ovat sidoksissa asiaan liittyvillä muilla aloilla meneillään olevan työn (ks. liite II B) tuloksiin ja edellyttävät riittävää tukea jäsenvaltioilta ja eri intressitahoilta. Kaikkia muutosehdotuksia edeltää asianmukainen vaikutustenarviointi. Erityisesti tarvitaan selkeämpi kuva valvontavastuiden jakaantumisesta. Samoin tarvitaan johdonmukaisempaa lähestymistapaa vastuunjakoon (eli siihen, kuka maksaa laskun) rajat ylittävissä EU:n sisäisissä pankkikriisissä.

## ANNEX I

### Procedural issues and consultation of interested parties

This Communication is based on the following elements of the Commission's "better regulation" policy<sup>21</sup>:

Member States' finance ministries have been consulted in the European Banking Committee (EBC) and its predecessor, the Banking Advisory Committee (BAC). At its July 2006 meeting, the EBC endorsed a policy paper that contained most of the elements of this Communication. Member States' supervisory authorities in the Committee of European Banking Supervisors (CEBS) have provided technical advice on specific aspects of DGS and the European Central Bank (ECB) has also carried out important background work. Member States have additionally been consulted in writing and at two technical meetings of the working group on DGS in 2005 and 2006.

A public stakeholder consultation was launched in July 2005. A synthesis of the more than 40 contributions is available on the web page of the Directorate-General Internal Market and Services.<sup>22</sup>

The Commission has conducted two quantitative studies. Firstly, work on a possible change to the minimum coverage level was carried out with the Commission's Joint Research Centre (JRC)<sup>23</sup>, and further JRC work has subsequently been undertaken on the cost implications of changes to the funding mechanisms of DGS (the JRC's interim report is attached in Annex III).

---

<sup>21</sup> COM(2002) 275 final.

<sup>22</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/bank/guarantee/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/bank/guarantee/index_en.htm)

<sup>23</sup> Ibid.\_

## ANNEX II

### A. List of short-term non-regulatory actions proposed in the Communication

Survey on savings products covered under national DGS,	Commission Working Group on DGS or EFDI
Development of a non-binding 'master agreement' on topping up arrangements	EFDI
Development of a non-binding model agreement on exchange of information between DGS	EFDI
Development of common voluntary approaches to inclusion of risk based elements for DGS.	Commission Working Group on DGS or EFDI
Improvement of comprehensible information about DGS' coverage to consumers; identification of deficiencies and agreement and promotion of best practices	Commission Working Group on DGS with consultation of the banking industry
Improvement of payment delays to depositors; survey among DGS on delays and best practices	Commission working with EFDI

### B. Timetable of wider Commission initiatives with implications for Deposit Guarantee Schemes

Publication of Commission Communication on DGS	Commission	Autumn 2006
Report to EBC on progress of ECB and Basel Committee liquidity projects and Commission services work	Commission services	November 2006
Impact assessment on costs of introduction of common ex ante financed schemes by MS (final report)	Commission services	End 2006
Report to EBC on crisis management cooperation with 3 <sup>rd</sup> countries and bail out rules	Commission services	March/April 2007

Report to EBC on lender of last resort arrangements	Commission services	June/July 2007
Report to EBC on further work on evolution of supervision	Commission services	October/November 2007
Report to EBC on review of re-organisation and winding up Directive	Commission services	October/November 2007
Publication of study on Insurance Guarantee Schemes in the EU analysing problems and evaluating options and their feasibility	Commission services/ external consultants	End 2007
Report to EBC on completion of Commission services liquidity work	Commission services	End 2007
Decision about follow-up to study on Insurance Guarantee Schemes	Commission	2008
Commission report to Council and EP on supervisory arrangements (under 2006/48/EC Art. 156 para 3) on the effectiveness of supervisory arrangements put in place in the CRD and any proposals for change	Commission	2012

## ANNEX III

### Further work carried out by the JRC on the effects of changing the funding mechanisms of EU Deposit Guarantee Schemes<sup>24</sup>

DGS are usually funded by contributions from credit institutions themselves: either on a regular basis ('ex-ante'), on a case by case basis after a failure ('ex-post') or comprising both ex-ante and ex-post elements ('mixed'). Changing funding mechanisms would entail differing costs for participants. For instance, the cost for a full ex-post mechanism is close to zero (administration fees entail the only cost as long as no failure happens), while annual fees are paid in ex-ante schemes destined for the creation of a float ready to be used in the event of a crisis. At present, 19 Member States have ex-ante funded schemes while 6 Member States have ex-post schemes<sup>25</sup>.

The public consultation has revealed that a clear majority does not wish to harmonise financing mechanisms now, on the grounds that this would create more costs than benefits. Those in favour of harmonisation (mainly Nordic stakeholders) believed that only harmonisation could solve the current distortion of competition where a branch competing with domestic credit institutions has to pay different DGS fees.

For this reason, the Commission has requested the JRC to conduct research into the cost impact of changing the funding mechanisms of EU DGS. The enclosed interim report provides a quantitative evaluation of the costs associated with harmonising the existing funding mechanisms of DGS. It looks at four scenarios ranging from ex-post funding to a "high" ex-ante funded coverage ratio of 0.84% of covered deposits<sup>26</sup>.

The key finding of the report is that many Member States already require equal or higher contributions than those necessary to reach the coverage ratios defined in the scenarios. In order to reach the lowest ex-ante funded scenario (0.16% coverage ratio), only 9 Member States would need to increase contributions. To achieve the highest coverage ratio under the scenarios (0.84%), 14 Member States would need to increase contributions<sup>27</sup>. The costs for those Member States which currently operate ex post schemes (see table) of building up a low ex-ante funded scheme based on scenario 3 (0.16% coverage ratio) would range from € 2.5 bln to € 4.3 bln<sup>28</sup> depending on the level of risk associated with the members of the scheme cumulatively over a period of 10 years.

	<i>Low coverage, low risk adjusted fund</i>	<i>Low coverage, medium risk adjusted fund</i>	<i>Low coverage, high risk adjusted fund</i>
<b>IT</b>	512 640 000	683 520 000	854 390 000
<b>LU</b>	1 670 000	22 300 000	27 880 000

<sup>24</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/bank/guarantee/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/bank/guarantee/index_en.htm)

<sup>25</sup> At this time Austria, Italy, Luxembourg, the Netherlands, Slovenia and the United Kingdom have ex-post funded DGS.

<sup>26</sup> For the definition of 'covered deposits' see the report.

<sup>27</sup> Note that, due to a lack of comprehensive data from one Member State, results can be compared only among 24 Member States.

<sup>28</sup> See Annex II, p. 35 (table 10) showing premiums payable based on covered deposits (which are partly based on estimates); premiums based on eligible deposits (see table 9) may be higher.

<b>NL</b>	268 580 000	358 110 000	447 640 000
<b>AT</b>	90 820 000	268 580 000	121 100 000
<b>SI</b>	8 620 000	11 500 000	14 370 000
<b>UK</b>	170 3930 000	2 271 910 000	2 839 880 000
<b>Total</b>	2 586 260 000	3 615 920 000	4 305 260 000

The Commission recognises that this study does not paint a complete picture of the costs and benefits of changing the funding mechanisms. On the one hand, it does not consider the opportunity cost of the capital tied up in funds which cannot be used by banks for other purposes.

On the other hand, the study has not attempted to assess the cost impact of non-harmonisation of funding mechanisms, i.e. maintaining the *status quo*. These costs should not be neglected; the current distortion of competition whereby a branch competing with domestic banks has to pay different DGS fees would continue. The issue of compensation of contributions to DGS when credit institutions change their subsidiaries into branches would be more easily resolved if financing bases were similar across Member States.

Neither has the study given consideration to the potential benefits of changing the existing systems. The extent to which a more standardised ex ante funded system of DGS might be able to better withstand a banking crisis with cross-border implications have not been assessed and indeed are more difficult to quantify.

The results of this research show that harmonisation of funding is not impossible in financial terms, although the costs for industry would be significant in certain Member States. The key question is whether the advantages of ex-ante funded systems outweigh the costs incurred. At this point the Commission is not convinced that this is the case. Further analysis will be required on this issue.