

U 64/2009 vp

Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi rahoitusjärjestelmän makrotason vakauden valvonnasta yhteisössä ja Euroopan järjestelmäriskikomitean perustamisesta sekä komission ehdotuksesta neuvoston päätökseksi Euroopan järjestelmäriskikomitean toimintaan liittyvien erityistehtävien antamisesta Euroopan keskuspankille (*järjestelmäriskikomitea*)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään Eduskunnalle komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi rahoitusjärjestelmän makrotason vakauden valvonnasta yhteisössä ja Euroopan järjestelmäriskikomitean perustamisesta,

komission ehdotus neuvoston päätökseksi Euroopan järjestelmäriskikomitean toimintaan liittyvien erityistehtävien antamisesta Euroopan keskuspankille sekä ehdotuksista laadittu muistio.

Helsingissä 8 päivänä lokakuuta 2009

Hallinto- ja kuntaministeri *Mari Kiviniemi*

Lainsäädäntöneuvos Tuija Taos

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

MUISTIO EU/2009/1320
EU/2009/1321

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI RAHOITUSJÄRJESTELMÄN MAKROTASON VAKAUDEN VALVONNASTA YHTEISÖSSÄ JA EUROOPAN JÄRJESTELMÄRISKIKOMITEAN PERUSTAMISESTA SEKÄ EHDOTUS NEUVOSTON PÄÄTÖKSEKSI EUROOPAN JÄRJESTELMÄRISKIKOMITEAN TOIMINTAAN LIITTYVIEN ERITYISTEHTÄVIEN ANTAMISESTA EUROOPAN KESKUSPANKILLE (JÄRJESTELMÄRISKIKOMITEA)

1 Yleistä

Komissio antoi 23 päivänä syyskuuta 2009 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi rahoitusjärjestelmän makrotason vakauden valvonnasta yhteisössä ja Euroopan järjestelmäriskikomitean perustamisesta (KOM(2009) 499 lopullinen). Oikeusperustana on Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 95 artikla. Samalla komissio antoi myös ehdotuksen neuvoston päätökseksi Euroopan järjestelmäriskikomitean toimintaan liittyvien erityistehtävien antamisesta Euroopan keskuspankille (KOM(2009) 500 lopullinen). Tämän ehdotuksen oikeusperustana on Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 105(6) artikla, jota ei aikaisemmin ole käytetty. Molemmat esitellään tässä muistiona yhtenä kokonaisuutena.

2 Ehdotuksen tausta ja tavoite

Vuoden 2008 puolivälistä nopeasti syvenyneen kansainvälisen finanssikriisin seurauksena poliittisessa keskustelussa alettiin vaatia voimakkaita toimenpiteitä finanssimarkkinoiden sääntelyn ja valvonnan tehostamiseksi. Komissio asetti marraskuussa 2008 asiantuntijaryhmän, jonka 25.2.2009 jättämään raporttiin viitataan sen puheenjohtajan mukaan de Larosièrè -raporttina. Komissio otti raportissa tehtyihin finanssisektorin sääntelyn ja valvonnan uudistamista koskeviin suosituksiin alustavasti kantaa 4.3.2009 julkistamassaan tiedonannossa (Elvytyksestä Euroopassa, KOM(2009) 114 lopullinen) ja esitti pitkälti raportin yksityiskohtaisiin suosituksiin pohjautuvat omat ehdotuksensa Euroopan finanssivalvonnan kehittämiseksi 27.5.2009 (KOM(2009) 252 lo-

pullinen). Eduskuntaa on informoitu kyseisistä tiedonannoista ja valtioneuvoston kannoista niihin E-kirjelmällä ja -jatkokirjelmällä E-25/2009 vp.

Talous- ja rahoitusneuvosto antoi 9.6.2009 ja Eurooppa-neuvosto 18.6.2009 hyväksytyillä päätelmillä periaatteellisen hyväksyntänsä komission ehdotuksille. Komission nyt tekemien ehdotusten tavoitteena on toteuttaa makrovakauden valvonnan osalta sovitut uudistukset.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

3.1 Yleistä

Ehdotuksen mukaisesti makrovakauden valvontaa kehitettäisiin perustamalla Euroopan keskuspankkijärjestelmän yhteyteen erillinen finanssimarkkinoiden makrovalvonnasta vastaava elin, Euroopan järjestelmäriskikomitea (*European Systemic Risk Board, ESRB*, jäljempänä *järjestelmäriskikomitea*). Järjestelmäriskikomitea olisi vastuussa finanssijärjestelmän makrovakauden valvonnasta unionissa. Sen tulisi estää systeemiriskien synty ja leviäminen, jotta sisämarkkinoiden toiminta ei häiriintyisi ja taata, että finanssisektori voi osaltaan edistää vakaata talouskasvua. Tarvittaessa se voisi antaa suosituksia tai varoituksia havaitsemiensa riskien välttämiseksi. Se ei olisi erillinen oikeushenkilö eikä sillä olisi oikeudellisesti sitovaa päätösvaltaa, mutta käytännössä sillä olisi huomattava vaikutusvalta tahoihin, joille se varoituksensa ja suosituksensa osoittaisi. Sitä avustaisi Euroopan keskuspankin yhteydessä toimiva pysyvä sihteeristö.

3.2 Yksityiskohtainen tarkastelu

3.2.1 Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi rahoitusjärjestelmän makrotason vakauden valvonnasta yhteisössä ja Euroopan järjestelmäriskikomitean perustamisesta

Yleiset säännökset (1—3 artikla)

Ehdotuksella perustettaisiin järjestelmäriskikomitea, joka olisi vastuussa yhteisön finanssijärjestelmän makrovakauden valvonnasta. Sen tehtävänä olisi estää systeemiriskien synty ja leviäminen, jotta sisämarkkinoiden toiminta ei häiriintyisi ja taata, että finanssisektori voi osaltaan edistää vakaata talouskasvua.

Järjestelmäriskikomitea määrittäisi ja keräisi sekä analysoisi kaiken tiedon, joka on olennaista yleisten makrotaloudellisten sekä sellaisten rahoitusjärjestelmässä kokonaisuudessaan ilmenevien kehityssuuntien ymmärtämiseksi, jotka saattavat muodostaa uhan rahoitusmarkkinoiden vakaudelle. Sen tulisi yksilöidä tällaiset riskit ja asettaa ne prioriteettijärjestykseen. Se antaisi riskivaroituksia, jos riskit näyttäivät merkittäviltä. Tarvittaessa järjestelmäriskikomitea antaisi suosituksia toimenpiteistä, joihin havaitut riskit antavat aihetta. Lisäksi se valvoisi varoituksiensa ja suosituksiensa seurantaan. Sen tulisi toimia yhteistyössä uuden eurooppalaisen finanssivalvontajärjestelmän sekä uusien eurooppalaisten valvontaviranomaisten kanssa, samoin kuin keskeisten kansainvälisten järjestöjen, kuten Kansainvälisen valuuttarahaston, sekä kolmansien maiden keskeisten toimielinten kanssa. Lisäksi se toteuttaisi sille yhteisön lainsäädännössä erikseen määritettävät tehtävät.

Organisaatio (4—14 artikla)

Järjestelmäriskikomiteassa olisi hallintoneuvosto (*general board*), ohjauskomitea (*steering committee*) sekä teknisestä tuesta vastaava sihteeristö. Sen päättävä elin olisi yleisneuvosto, jonka kokoukset valmistelisi valmistelukomitea. Lisäksi järjestelmäriskikomiteaa avustaisi neuvoa-antava tekninen komitea.

Hallintoneuvostoon kuuluisivat Euroopan keskuspankin pääjohtaja ja varapääjohtaja, kansallisten keskuspankkien pääjohtajat, Euroopan komission edustaja, sekä kunkin kolmen uuden perustettavan eurooppalaisen valvontaviranomaisen puheenjohtajat. Kunkin keskuspankin pääjohtajan tukena olisi ilman äänioikeutta kansallisen valvontaviranomaisen edustaja. Näiden 60 hengen lisäksi neuvostoa edustaisi talous- ja rahoituskomitean (EFC) puheenjohtaja tarkkailijan asemassa.

Ehdotuksen mukaan jokaisella järjestelmäriskikomitean hallintoneuvoston äänivaltaisella jäsenellä olisi yksi ääni. Päätökset tehtäisiin yksinkertaisella enemmistöllä, lukuun ottamatta tapauksia, joissa kyse on järjestelmäriskikomitean antaman suosituksen tai varoituksen mahdollista julkistamista; tällöin päätökseen tarvittaisiin kahden kolmasosan enemmistö.

Ohjauskomiteaan kuuluisivat järjestelmäriskikomitean puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja, joiden olisi oltava Euroopan keskuspankin hallintoneuvoston jäseniä, sekä viisi muuta keskuspankkiiria, kunkin eurooppalaisen valvontaviranomaisten puheenjohtaja, talous- ja rahoituskomitean puheenjohtaja ja komission edustaja.

Lisäksi ehdotukseen on sisällytetty säännökset järjestelmäriskikomitean jäsenien riippumattomuudesta, salassapitovelvollisuudesta, tietojensaannista, asiakirjojen avoimuudesta ja kokousjärjestelyistä, mukaan lukien kokousten päätösvaltaisuutta ja äänivalan siirtoa toiselle jäsenelle koskevat säännökset.

Tehtävät (15—18 artikla)

Ehdotuksen mukaan järjestelmäriskikomitea tekisi tiiviisti yhteistyötä uusien eurooppalaisten valvontaviranomaisten, kansallisten keskuspankkien ja jäsenvaltioiden kanssa. Se voisi pyytää eurooppalaisilta valvontaviranomaisilta ja tarvittaessa kansallisilta viranomaisilta tai keskuspankeilta yhteenvedonomaista tietoa sekä perustellusta syystä myös yksityisiä toimijoita koskevaa tietoa.

Havaitessaan merkittäviä makrovakautta koskevia riskejä järjestelmäriskikomitea voisi antaa varoituksia tai suosituksia. Suosituk-

set voisivat olla joko yleisluontoisia tai koskea yksittäisiä jäsenvaltioita ja niihin voitaisiin sisällyttää aikataulu, jonka kuluessa vastaanottajan tulisi niihin reagoida. Ne voitaisiin osoittaa myös yhdelle tai useammalle eurooppalaiselle valvontaviranomaiselle, tai, jos kyse on yhteisön lainsäädännöstä, komissiolle. Järjestelmäriskikomitean varoitukset ja suositukset toimitettaisiin myös neuvostolle ja, jos varoitus osoitetaan yhdelle tai useammalle kansalliselle valvontaviranomaiselle, myös jokaiselle eurooppalaiselle valvontaviranomaiselle.

Kun järjestelmäriskikomitean varoitukset tai suositukset olisi osoitettu yhdelle tai useammalle jäsenvaltiolle, eurooppalaiselle valvontaviranomaiselle tai kansalliselle valvontaviranomaiselle, vastaanottajan olisi ilmoitettava toimista, joihin se on suosituksen johdosta ryhtynyt tai selvitettävä, miksi se ei ole toteuttanut mitään toimenpiteitä. Neuvostoa ja tarvittaessa eurooppalaista valvontaviranomaista, jota asia koskee, tulisi informoida asiasta. Mikäli järjestelmäriskikomitea tulisi siihen tulokseen, että sen suositusta ei ole noudatettu ja noudattamatta jättämistä ei ole perusteltu tyydyttävästi, se ilmoittaa asiasta neuvostolle ja tarvittaessa eurooppalaiselle valvontaviranomaiselle, jota asia koskee.

Ehdotuksen mukaan järjestelmäriskikomitea voisi myös itsenäisesti päättää, ovatko sen varoitukset ja suositukset luottamuksellisia vai julkistetaanko ne. Julkistamispäätös edellyttää, että kaksi kolmasosaa äänivaltaisista jäsenistä kannattaa sitä. Julkistamisesta ilmoitettaisiin ennalta suosituksen tai varoituksen vastaanottajalle. Jos järjestelmäriskikomitea päättäisi olla julkistamatta suositusta tai varoitusta, sen vastaanottajan ja tarvittaessa neuvoston ja kunkin eurooppalaisen valvontaviranomaisen tulisi ryhtyä tarvittaviin toimiin varoituksen/suosituksen luottamuksellisuuden takaamiseksi. Neuvoston puheenjohtaja voisi päättää olla jakamatta varoitusta tai suositusta muille neuvoston jäsenille.

Muut säännökset (19—21 artikla)

Ehdotuksen IV luvussa on yleisiä säännöksiä järjestelmäriskikomitean raportointivollisuuksista, asetuksen täytäntöönpanon tarkistelusta järjestelmäriskikomitean tavoit-

teiden ja organisaation osalta sekä asetuksen voimaantulosta.

3.2.2 Ehdotus neuvoston päätökseksi Euroopan järjestelmäriskikomitean toimintaan liittyvien erityistehtävien antamisesta Euroopan keskuspankille

Ehdotuksella neuvosto antaisi Euroopan keskuspankille tehtäväksi taata järjestelmäriskikomitean sihteeristölle riittävät henkilöstö- ja muut resurssit, jotta sihteeristö voi valmistella järjestelmäriskikomitean kokoukset ja kerätä, käsitellä sekä analysoida järjestelmäriskikomitean työn toteuttamiseksi tarpeelliset tiedot.

4 Vaikutukset Suomessa

4.1 Vaikutukset lainsäädäntöön

Sellaisenaan suoraan sovellettavana Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus ei edellytä muutoksia Suomen lainsäädäntöön. Neuvoston päätös on osoitettu Euroopan keskuspankille.

4.2 Taloudelliset ja yritysvaikutukset

Koska järjestelmäriskikomitea toimisi Euroopan keskuspankin yhteydessä ja keskuspankki vastaisi myös sen sihteeristöstä, ehdotuksella ei ole suoria vaikutuksia valtion talousarvioon eikä Suomen maksusuuteen, jolla se rahoittaa Euroopan yhteisön yleistä talousarviota. Järjestelmäriskikomitean päätöksillä saattaa kuitenkin, sikäli kuin ne koskevat Suomea, olla epäsuoria taloudellisia vaikutuksia Suomessa. Niiden arviointi etukäteen ei kuitenkaan ole mahdollista.

5 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan makrovakauden valvonnasta vastaavan uuden valvontaelimen perustaminen on erityisesti viimeaikaisten kokemusten valossa perusteltua. Valvontaelimen tehtävänä tulisi ehdotusten mukaisesti olla sellaisen tiedon keruu ja analysointi, joka on tarpeen niiden uhkien havaitsemiseksi ja arvioimiseksi, joita

makrotaloudellisesta ja markkinoiden kokonaiskehityksestä voi seurata koko finanssimarkkinoiden vakaudelle. Valtioneuvosto katsoo komission ehdotuksen mukaisesti, että järjestelmäriskikomitean antamien suositusten ja varoitusten ei tulisi olla sitovia ottaen huomioon eri viranomaisten vastuut ja tehtävät, sekä erityisesti jäsenvaltioiden talouspoliittiset vastuut.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että ennen neuvoston kannan vahvistamista varmistutaan ehdotettujen oikeusperustojen (asetusehdotuksen osalta perustamissopimuksen 95 artiklan ja päätösehdotuksen osalta 105(6) artiklan) riittävydestä. Alustavan arvion mukaan valtioneuvosto pitäisi suositeltavana ja selkeämpänä, että oikeusperusta kummallekin säädökselle olisi perustamissopimuksen 308 artikla. Tämä perustuu toisaalta siihen tosiseikkaan, että makrovakauden valvonta on huomattavasti laajempi kuin pelkkää sisämarkkinoiden toimintaa koskeva kysymys, toisaalta siihen, että Euroopan keskuspankin tehtävät ja toimenkuva on perustamissopimuksessa rajattu suppeasti rahapolitiikkaan. Lisäksi keskuspankille mahdollisesti annettavista vakauden valvontaa koskevista erityistehtävistä on perustamissopimuksessa nimenomaisesti rajattu pois vakuutusyhtiöt, joiden sisällyttäminen järjestelmä-

riskikomitean toimenkuvaan on kuitenkin makrovakauden valvonnan kannalta välttämätöntä. Valtioneuvosto korostaa, että unionin finanssimarkkinoiden edun mukaista ei ole perustaa uutta finanssivalvontajärjestelmää epävakaalle oikeudelliselle perustalle, joka myöhemmässä vaiheessa saattaisi vaarantaa sen toiminnan ja mahdollisesti myös markkinoiden vakauden.

Valtioneuvosto katsoo, että järjestelmäriskikomiteaa perustettaessa tulisi pitäytyä neuvoston ja Eurooppa-neuvoston jo sopimissa periaatteissa. Kertaalleen jo sovittujen kysymysten uudelleen avaaminen olisi valtioneuvoston näkemyksen mukaan vahingollista neuvotteluprosessille. Tämä pätee erityisesti sekä järjestelmäriskikomitean varoitusten ja suositusten mahdollisessa julkistamisessa noudatettaviin menettelyihin että sen ohjauskomitean kokoonpanoon. Olisi myös tärkeää varmistua siitä, että järjestelmäriskikomitean analyyseja voitaisiin asiaankuuluvasti ja hyvissä ajoin hyödyntää valmisteltaessa neuvostossa käytäviä keskusteluja ja esittäessä suosituksia neuvoston poliittikasuosituksien laadintaa silmällä pitäen. Asetusehdotuksessa esitetty järjestelmäriskikomitean raportointi neuvostolle ainoastaan vuosittain ei tästä näkökulmasta ole riittävä, vaan raportointivelvoitetta tulisi tiukentaa.