

## TALOUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 2/2010 vp

**Valtioneuvoston kirjelmä komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivien 1998/26/EY, 2002/87/EY, 2003/6/EY, 2003/41/EY, 2003/71/EY, 2004/39/EY, 2004/109/EY, 2005/60/EY, 2006/48/EY, 2006/49/EY ja 2009/65/EY muuttamisesta Euroopan pankkiviranomaisen, Euroopan vakuutus- ja työeläkeviranomaisen ja Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaisen toimivaltojen osalta (EU-valvontaviranomaisten toimivaltadirektiivi)**

*Suurelle valiokunnalle*

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Eduskunnan puhemies on 5 päivänä helmikuuta 2010 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivien 1998/26/EY, 2002/87/EY, 2003/6/EY, 2003/41/EY, 2003/71/EY, 2004/39/EY, 2004/109/EY, 2005/60/EY, 2006/48/EY, 2006/49/EY ja 2009/65/EY muuttamisesta Euroopan pankkiviranomaisen, Euroopan vakuutus- ja työeläkeviranomaisen ja Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaisen toimivaltojen osalta (EU-valvontaviranomaisten toimivaltadirektiivi) (U 2/2010 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että talous-

valiokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Erkki Sarsa, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Marietta Keravuori-Rusanen, oikeusministeriö
- apulaisjohtaja Jukka Vesala, Finanssivalvonta
- toimistopäällikkö Jouni Timonen, Suomen Pankki.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- sisäasiainministeriö
- Finanssialan Keskusliitto.

## VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

### *Ehdotus*

Komissio antoi 23 päivänä syyskuuta 2009 ehdotuksensa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksiksi Euroopan pankkiviranomaisen, Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaisen sekä Euroopan vakuutus- ja työeläkeviranomaisen perustamisesta. Asetuksilla on tarkoitus perustaa vuoden 2011 alusta lukien kullekin finanssisektorille EU-tason viranomaisen, jolle siirrettäisiin asetuksissa tarkemmin säädettävällä tavalla kansallisille valvontaviranomaisille nykyisin kuuluvaa toimivaltaa finanssimarkkinoiden valvonnassa ja sääntelyssä. Asetusehdotusten 7 artiklan mukaan perustettavat EU-valvontaviranomaiset voisivat valmistella teknisiä standardeja sektorikohtaisissa direktiiveissä yksilöityjen säännösten soveltamisesta. Standardit olisi alistettava komission hyväksyttäväksi. Asetusehdotusten 11 artiklan mukaan, sellaisena kuin se on puheenjohtajan 30 päivänä lokakuuta 2009 esittämässä ja jäsenvaltioiden enemmistön tältä osin laajalti kannattamassa kompromissiehdotuksessa, EU-valvontaviranomaisilla olisi sitova toimivalta myös ratkaista kansallisten valvontaviranomaisten erimielisyyksiä rajat ylittävään valvontaan liittyvissä, niin ikään sektorikohtaisissa direktiiveissä yksilöidyissä kysymyksissä.

Ehdotus rajoittuu pääasiassa pankki- ja arvopaperisektoriin, koska vakuutuslainsäädännön kokonaisuudistus (Solvenssi II) ei vielä ole voimassa. Komission on tarkoitus antaa vakuutusdirektiivin osalta tätä ehdotusta vastaava ehdotus ensi vuoden aikana.

Mainittujen asetusten nojalla ehdotuksessa tarkoitetut tekniset standardit annettaisiin muodollisesti komission asetuksina EU:n primaarilainsäädännöstä johtuvista syistä, mutta niiden valmistelusta vastaisivat yksinomaan ehdotetut valvontaviranomaiset.

Direktiivillä säädettäisiin mainituille viranomaisille toimivaltaa antaa teknisiä standardeja direktiivissä yksilöityjen säännösten tarkemmasta soveltamisesta sekä toimivaltaa tehdä jäsenvaltioiden valvontaviranomaisia sitovia pää-

töksiä direktiivissä yksilöidyissä, rajat ylittävää valvontaa koskevissa tilanteissa jäsenvaltioiden valvontaviranomaisten välisten erimielisyyksien ratkaisemiseksi.

Lisäksi direktiiveissä nykyisin olevat viitaukset Euroopan pankkivalvontaviranomaisten komiteaan (CEBS), Euroopan vakuutus- ja lisäeläkevalvontaviranomaisten komiteaan (CEIOPS) ja Euroopan arvopaperimarkkinavaltaviranomaisten komiteaan (CESR) muutettaisiin koskemaan perustettavia valvontaviranomaisia.

### *Valtioneuvoston kanta*

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti ehdotetun direktiivin antamiseen. Valtioneuvosto kiinnittää kuitenkin huomiota esityksen seuraaviin kohtiin, joihin asian neuvostokäsittelyssä tulisi pyrkiä saamaan muutos.

### *Ehdotetut toimivaltuudet, joita ei voi pitää teknisinä*

2 artiklan 5 kappaleessa ehdotettua finanssikonglomeraattidirektiivin (2002/87/EY) 3 (5) artiklan soveltamista koskevaa toimivaltuutta, joka koskee finanssikonglomeraatin ja siten koko direktiivin soveltamisalan määrittelemistä osittain EU-valvontaviranomaisen antamalla standardilla, ei voida pitää luonteeltaan teknisenä. Kyseisestä asiasta säädetään Suomessa nykyisin lain tasolla (L rahoitus- ja vakuutusryhmittymien valvonnasta 4 ja 5 §).

4 artiklan 2 kohdassa ehdotetulla lisäeläkedirektiivin (2003/41/EY) 20 artiklan muutoksella EU-valvontaviranomaiselle annettaisiin oikeus antaa teknisiä standardeja siitä, miltä osin kansallisia säännöksiä voidaan pitää direktiivissä tarkoitettulla tavalla taloudellisen aseman valvontaa koskevina ("prudential"). Koska lisäeläkerahastojen taloudellisen aseman sääntelyä ei ole harmonisoitu vaan se on direktiivissä jätetty kansalliseen harkintaan ja on siten kansallisen lainsäädännön alaan kuuluva asia, tällaisen harkinnan soveltamisalan määrittelyä ei voida pitää luonteeltaan teknisenä.

6 artiklan (rahoitusvälineiden markkinat -direktiivi) 2 kohdassa, 9 artiklan (luottolaitosdirektiivi) 1 kohdassa sekä 11 artiklan (sijoitusrahastodirektiivi) 1, 2 ja 6 kohdassa ehdotetaan EU-valvontaviranomaisille toimivaltaa antaa teknisiä standardeja toimilupahakemuksen sisällöstä ja toimilupaprosessista. Suomessa eduskunta on katsonut, että toimilupahakemuksen sisällön määrittelemistä ei ole asianmukaista jättää yksinomaan toimilupaviranomaisen itsensä harkintaan. Tämän vuoksi luottolaitoksen, sijoituspalveluyrityksen ja rahastoyhtiön toimilupahakemuksen sisällöstä on Suomessa säädetty valtiovarainministeriön asetuksella. Lisäksi toimilupahakemusprosessia sääntelee Suomessa keskeisesti muun muassa hallintolaki. Tämän vuoksi ehdotettuja norminantovaltuuksia ei voida pitää luonteeltaan yksinomaan teknisinä.

5 artiklan (esitedirektiivi) 4 kohdassa ehdotetaan, että EU-valvontaviranomainen voisi antaa teknisiä standardeja esitteen täydentämisvelvollisuuden yhtenäisestä tulkinnasta. Tätä ei voida pitää teknisenä standardina, eikä viranomainen muutenkaan voi antaa aiheesta tarkkaa sääntelyä.

5 artiklan (esitedirektiivi) 1 kappaleessa ja 11 artiklan (sijoitusrahastodirektiivi) 3, 4, 7, 9—12 ja 14 kappaleessa ehdotetaan, että EU-valvontaviranomainen voisi antaa teknisiä standardeja niiden komission asetusten tarkemmasta soveltamisesta, jotka komissio kohdissa mainittujen artiklojen nojalla antaa.

Koska komission tällaisiin niin sanotun II-tason säädöksiin saattaa sisältyä luonteeltaan ei-teknisiä säännöksiä, ehdotettu yleisvaltuus antaa tarkempia soveltamisohjeita tällaisista säädöksistä on ongelmallinen. Ehdotus on erityisen ongelmallinen sijoitusrahastodirektiivin osalta, jonka täytäntöönpano on vielä kesken eikä mainittujen komission säädösten tarkemmasta sisällöstä vielä ole tietoa. Valtioneuvosto

katsoo, että mainituissa direktiivikohdissa tarjotut valtuudet tulisi aikanaan yksilöidä erikseen kussakin II-tason säädöksessä.

Edellä mainituista syistä mainitut direktiivin kohdat tulisi pyrkiä poistamaan tai ainakin täydentää niitä siten, että kohtia sovelletaan ainoastaan II-tason säädöksissä erikseen yksilöidyssä laajuudessa. Kantaa voidaan edelleen perustella sillä, että EU-valvontaviranomaiset voivat niiden perustamista koskevien ehdotettujen asetusten nojalla yhdenmukaistaa toimilupakäytäntöjä antamalla ei-sitovia ohjeita ja suosituksia.

#### *Rahanpesudirektiivin sisällyttäminen direktiiviin*

Rahanpesun ehkäisemistä koskeva sääntely on viime vuosina ulotettu koskemaan laajaa joukkoa finanssisektorin ulkopuolisia yrityksiä. Suomessa kyseinen lainsäädäntö kuuluu sisäasiainministeriön vastuulle. Tämän vuoksi valtioneuvosto katsoo, että rahanpesua koskevissa asioissa ei ole luontevaa antaa sitovaa toimivaltaa EU-tason finanssivalvontaviranomaisille. Tämän vuoksi ehdotettu 8 artikla tulisi pyrkiä poistamaan.

#### *Keskitettyt rekisterit*

Ehdotukseen sisältyy lukuisia säännöksiä keskitettyjen EU-tason rekisterien perustamisesta, joita ehdotetut valvontaviranomaiset ylläpitäisivät. Valtioneuvosto suhtautuu ehdotuksiin varauksellisesti erityisesti esitteitä koskevan keskitetyn rekisterin osalta (esitedirektiiviä koskevan 5 artiklan 3 kohta), koska valtioneuvoston käsityksen mukaan tällaisten keskitettyjen rekisterien ylläpidosta aiheutuu muun muassa EU-valvontaviranomaisiin sovellettavien kielivaatimusten johdosta hallinnollisia kustannuksia, jotka voivat ylittää kansallisten rekisterien keskitämisestä saatavat hyödyt.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

Esitys liittyy koko EU:n kattavan finanssimark-

kinoiden valvontajärjestelmän kehittämiseen. Talousvaliokunta on aiemmissa valvonnan ke-

hittämistä koskevista lausunnoissaan (esim. TaVL 24/2009 vp) tukenut hankkeen tavoitteita. Esillä oleva ehdotus koskee ns. mikrovalvonnasta vastaaville uusille valvontaviranomaisille annettavaa toimivaltaa. Suomen kannalta keskeisimmät avoinna olevat kysymykset liittyvät toimivallan rajauksiin.

Talousvaliokunta on aiemmin aihetta käsitellessään (TaVL 33/2009 vp) todennut, että valvontaviranomaisten toimivallan osalta tulee pyrkiä ratkaisuun, jossa määräyksenanto-oikeus säilyy teknisluonteisena ja riittävän tarkkarajaisena. Määräysten tulee perustua sitovan tai muutoin riittävästi harmonisoidun sääntelyn soveltamiseen, jotta esitys ei kohtuuttomasti kavenna eduskunnan lainsäädäntövaltaan perustuvaa oikeutta osallistua EU-asioiden valmisteluun. Esimerkiksi lain soveltamisalan määrittelyä ei voida yleensä pitää teknisluontoisena kysymyksenä eikä sitä näin ollen voida jättää olennaisesti riippumaan alemmanasteisesta sääntelystä. Valtioneuvostolta saadun selvityksen mukaan ehdotus on työryhmäkäsittelyssä osin täsmentynyt Suomen kannan mukaiseen suuntaan.

Valiokunta toteaa, että sitovat tekniset määräykset nopeuttavat sääntelyn harmonisointia EU-alueella. Täyttäessään edellä mainitut kriteerit ne ovat omiaan edistämään myös Suomen kannalta tärkeitä tavoitteita yhtenäistäessään menettelytapoja ja lisätessään tätä kautta valvonnan tehokkuutta ja toimintaympäristön kilpailuneutraliteettia. Olennaista on, että tekniset standardit ovat tarkoin harkittuja. Niiden antovelvoitteen, ja mahdollisesti vielä antoajankoh-tavelvoitteenkin, asettaminen ei takaa laadukasta sisältöä.

Talousvaliokunta pitää nyt esillä olevaa ehdotusta periaatteellisesti merkittävänä, sillä se luo osaltaan pohjaa myös mahdollisten tulevien EU-instituutioiden toimivallalle.

#### **Lausunto**

Lausuntonaan talousvaliokunta ilmoittaa,

*että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.*

Helsingissä 26 päivänä helmikuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Jouko Skinnari /sd  
vpj. Antti Rantakangas /kesk  
jäs. Hannu Hoskonen /kesk  
Harri Jaskari /kok  
Anne Kalmari /kesk  
Matti Kangas /vas  
Toimi Kankaanniemi /kd  
Miapetra Kumpula-Natri /sd

Jouko Laxell /kok  
Päivi Lipponen /sd  
Marjo Matikainen-Kallström /kok  
Petteri Orpo /kok  
Sirpa Paatero /sd  
Oras Tynkkynen /vihr  
Markku Uusipaavalniemi /kesk  
Ulla-Maj Wideroos /r.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Kulovesi.