

Talousvaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi keskusvastapuolten toimilupamenettelyjen ja tunnustamista koskevien vaatimusten muuttamiseksi ja suosituksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi Euroopan keskuspankin perussäännön muuttamisesta (keskusvastapuolten valvonta)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi keskusvastapuolten toimilupamenettelyjen ja tunnustamista koskevien vaatimusten muuttamiseksi ja suosituksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi Euroopan keskuspankin perussäännön muuttamisesta (keskusvastapuolten valvonta) (U 48/2017 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- finanssineuvos Jyrki Knuutinen, valtiovarainministeriö
- finanssisihteeri Milla Kouri, valtiovarainministeriö
- vanhempi ekonomisti Otso Manninen, Suomen Pankki
- kriisinratkaisuasiantuntija Janne Kainu, Rahoitusvakausvirasto
- toimitusjohtaja Sari Lounasmeri, Suomen Pörssisäätiö
- johtava asiantuntija Inna Aaltonen, Finanssiala ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaista koskevan asetuksen muutokset

ESMA-asetuksen muutosehdotuksilla perustettaisiin keskusvastapuolikomitea ja annettaisiin tälle EU:n ja kolmansien maiden keskusvastapuolten toimilupiin ja toimintaan sekä tunnustamiseen ja valvontaan liittyviä tehtäviä. ESMA:n keskusvastapuolikomiteaan nimitettäisiin johtaja ja kaksi muuta riippumatonta ammattihenkilöä kokopäivätoimisiksi johdon jäseniksi sekä lisäksi EKP:sta ja komissiosta jäsenet, jotka eivät osallistu kuitenkaan äänestyksiin. Keskusvastapuolikomitealle tulisi oma henkilöstö ja riittävät resurssit keskusvastapuoliin liittyvien tehtävien hoitamiseksi. ESMA:n organisaatiota sääntelevään III lukuun lisättäisiin uusi 1 A jakso, jonka 44 a, 44 b ja 44 c artiklassa on keskusvastapuolikomitean kokoonpanoa, tehtäviä ja toimivaltaa sekä päätöksentekoa koskevat säädökset. III luvun 3 jaksoa muutettaisiin ja siihen lisättäisiin keskusvastapuolikomitean johtajan ja johdon jäsenten nimittämistä ja tehtäviä koskeva 48 a artikla. ESMA-asetukseen tehtäisiin myös yksittäisiä muutoksia olemassa oleviin artikloihin. 6 artiklaan lisättäisiin keskusvastapuolikomitea ja 43 artiklassa säädettäisiin hallintoneuvoston ja keskusvastapuolikomitean suhteesta. 40 artiklassa säädettäisiin keskusvastapuolikomitean jäsenten äänestys-oikeuksista, 42 ja 49 artiklassa riippumattomuudesta, 50 artiklassa vastuuvastavuudesta ja 70 artiklassa salassapitovelvollisuudesta. Keskusvastapuolikomitean ja ESMA:n toimitusjohtajan välisestä vuorovaikutuksesta säädettäisiin 53 artiklassa ja keskusvastapuolikomitean talousarvion laatimisesta 63 artiklassa. Lisäksi ESMA-asetuksen 4 artiklaan lisättäisiin EMIR-asetuksen mukainen keskusvastapuolimäärittelmä ja 35 artiklan muutoksella parannettaisiin ESMA:n mahdollisuuksia tietojen saamiseen.

Euroopan markkinarakenneara-asetuksen muutokset

EMIR-asetuksen sääntelyä EU:n keskusvastapuolten toimilupien myöntämisen ja näihin liittyvien merkittävien päätösten osalta muutettaisiin niin, että jatkossa keskusvastapuolen toimivaltaisen kansallisen viranomaisen tulisi saada päätöksilleen etukäteen ESMA:n hyväksyntä ja suostumus. Tämän ohella toimivaltaisen viranomaisen tulisi saada asianomaisen liikkeeseen laskevan keskuspankin suostumus päätösten sellaisten seikkojen osalta, jotka liittyvät keskuspankkien rahapoliittisten tehtävien suorittamiseen.

EMIR-asetuksen 17 artiklaan lisättäisiin toimivaltaiselle viranomaiselle velvollisuus kuulla toimilupahakemusten osalta ESMA:a. 18 artiklan muutosten johdosta keskusvastapuolten valvontakollegioiden puheenjohtajana toimisi jatkossa ESMA:n keskusvastapuolikomitean johtaja ja sen pysyvät jäsenet olisivat valvontakollegioiden jäseniä. Artiklaan tulisi lisäksi nimenomainen viittaus EKP:hen määritysosapuolten valvonnasta vastaavana toimivaltaisena viranomaisena.

19 artiklaa muutettaisiin niin, että valvontakollegion jäsenenä toimivilla ESMA:n keskusvastapuolikomitean edustajilla olisi kullakin yksi ääni. Vastaavasti valvontakollegion jäsenenä olevilla jäsenvaltioiden edustajilla ja EKP:lla olisi yhteensä enintään joko kaksi tai kolme ääntä. 20 ja 21 artiklan muutokset koskisivat toimivaltaisen viranomaisen, valvontakollegion jäsenten ja

Valiokunnan lausunto TaVL 43/2017 vp

ESMA:n rooleja keskusvastapuolen toimiluvan peruuttamisessa, uudelleentarkastelussa ja arvioinnissa.

EMIR-asetuksen III osaston 2 lukuun lisättäisiin uudet 21 a, 21 b ja 21 c artikla, jotka koskevat toimivaltaisten viranomaisten päätösluonnosten laatimista, liikkeeseen laskevan keskuspankin suostumusta ja keskusvastapuolten valvontamaksuja. Komissiolla olisi oikeus antaa delegoitu säädös, jossa täsmennetään maksujen lajit, maksujen kohteet, maksujen määrät ja maksutavat. 24 artiklaan lisättäisiin ilmoitusvelvollisuus hätätilanteista ja muutoksista, joilla saattaa olla haitallinen vaikutus markkinoiden likviditeettiin, rahapolitiikan välittymiseen, maksujärjestelmien moitteettomaan toimintaan ja rahoitusjärjestelmän vakauteen.

EMIR-asetus sisältää säännöksiä EU:n ulkopuolisten eli kolmansien maiden keskusvastapuolten vastaavuudesta ja tunnustamisesta. Ehdotettavilla muutoksilla on tarkoitus vahvistaa EU:ssa toimiviin kolmansien maiden keskusvastapuoliin sovellettavia valvontajärjestelyitä ja parantaa niiden johdonmukaisuutta.

Kolmansien maiden keskusvastapuolten tunnustamiseen sovellettavaan EMIR-asetuksen 25 artiklaan lisättäisiin säännökset ensimmäisen ja toisen tason keskusvastapuolista sekä lisäksi järjestelmän kannalta merkittävistä keskusvastapuolista, joiden tulisi saada toimilupa unionissa. Ensimmäisen tason keskusvastapuolia ei pidettäisi systeemiriskin kannalta merkittävänä ja niihin sovellettaisiin nykyistä kolmansien maiden keskusvastapuoliin sovellettavaa perussääntelyä.

Toisen tason keskusvastapuolet määriteltäisiin niiden luonteen, koon, monimuotoisuuden, vaikutusten, osapuolirakenteen, rahoitusjärjestelmän välisen suhteen, keskinäisen riippuvuuden sekä muun vuorovaikutuksen pohjalta. ESMA:lla olisi oikeus määrittää, onko keskusvastapuoli järjestelmän kannalta merkittävä tai tuleeko siitä mahdollisesti järjestelmän kannalta merkittävä unionin tai sen yhden tai useamman jäsenvaltion rahoitusvakaudelle. Täsmennykset perusteista annettaisiin komission delegoidulla säädöksellä.

Systeemisesti merkittävälle toisen tason keskusvastapuolille asetettaisiin lisävaatimuksia. Komissio voisi asettaa vastaavuuden määrittämiselle lisäehtoja, ja ESMA seuraisi sääntelyn sekä valvonnan vastaavuutta kolmansien maiden keskusvastapuolten osalta. Lisäksi ESMA voisi asianomaisten liikkeeseen laskevien keskuspankkien suostumuksella todeta, kun tämä on oikeassa suhteessa keskusvastapuolen merkitykseen järjestelmän kannalta, että yksittäisellä keskusvastapuolella on järjestelmän kannalta niin huomattava merkitys, että kolmannen maan keskusvastapuolelle asetettavilla edellytyksillä ei voida riittävällä tavalla varmistaa unionin tai sen yhden tai useamman jäsenvaltion rahoitusvakautta, jolloin kyseistä keskusvastapuolta ei voida tunnustaa. Tällaisessa tapauksessa ESMA voisi suositella komissiota antamaan täytäntöönpanosäädöksen, jonka perusteella kyseisen keskusvastapuolen tulee hakea EU-toimintaansa varten EMIR-asetuksen mukainen toimilupa ja samalla sijoittauduttava EU:n alueelle.

EMIR-asetuksen muutosehdotuksen mukaisilla uusilla säännöksillä tehostettaisiin kolmansien maiden keskusvastapuolten valvontaa tunnustamisen jälkeen. 25 a artiklassa säädettäisiin vastaavasta yhdenmukaisuudesta ja 25 b artiklassa tunnustamisen edellytysten jatkuvasta noudattamisesta.

Valiokunnan lausunto TaVL 43/2017 vp

25 c artiklassa säädettäisiin tietojensaantia koskevasta pyynnöstä, 25 d artiklassa yleisistä tutkimuksista ja 25 e artiklassa paikalla tehtävistä tarkastuksista. 25 f—25 j artiklassa olisi menettelysäännöt valvontatoimenpiteiden toteuttamiseksi ja sakkojen määräämiseksi, säännökset sakoista, uhkasakoista, asianomaisten kuulemisesta, sakkojen ja uhkasakkojen julkistamisesta, luonteesta, täytäntöönpanosta ja kohdentamisesta sekä muutoksen hakemisesta EU:n tuomioistuimelta. EMIR-asetukseen lisättäisiin liitteiden III ja IV mukaiset hallinnolliset seuraamukset keskusvastapuolille ja 25 l artiklassa annettaisiin komissiolle valtuus antaa delegoituja säädöksiä, jotka koskevat toimenpiteitä liitteen IV muuttamiseksi. 25 m artiklassa annettaisiin ESMA:lle oikeus peruuttaa kolmannen maan keskusvastapuolelle annettu tunnustaminen. 25 n artiklassa olisi säännökset toisen tason keskusvastapuoliin kohdistettavista valvontatoimista.

Lisäksi ehdotetaan EMIR-asetuksen 49 artiklan keskusvastapuoliin sovellettavien vakavaraisuusvaatimusten mallien ja parametrien arvioinnin sääntelyn täsmennyksiä.

EKPJ:n ja EKP:n perussäännön muuttaminen

EKP esittää, että EKPJ:n ja EKP:n perussäännön 22 artiklaa muutettaisiin niin, että EKP voisi antaa asetuksia selvitys- ja maksujärjestelmien sekä myös rahoitusinstrumenttien selvitysjärjestelmien tehokkuuden ja vakauden varmistamiseksi unionissa ja kolmansien maiden kanssa. Perussäännön 22 artikla on osa EKPJ:n rahapoliittisia tehtäviä ja toimia kattavaa IV lukua. EKP:n suosituksen johdanto-osan perustelukappaleissa katsotaan, että luvussa annettuja valtuuksia voitaisiin käyttää ainoastaan rahapoliittisia tarkoituksia varten.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto tukee komission ESMA- ja EMIR-asetusten muutosehdotusten päämäärää vahvistaa EU:n keskusvastapuolten valvontajärjestelyjen yhdenmukaisuutta ja toimivuutta sekä parantaa EU:n viranomaisten kykyä valvoa ja vähentää kolmansien maiden keskusvastapuoliin liittyviä riskejä.

Keskusvastapuolten rooli ja merkitys rahoitusjärjestelmän toimivuuden sekä vakauden kannalta on kasvanut ja lisäksi niiden toiminta on keskittynyt EU:ssa ja kansainvälisesti rajalliseen määrään toimijoita. Muutosehdotuksilla pyritään varmistamaan, että keskusvastapuolia koskevat toimilupa- ja valvontajärjestelyt vastaavat markkinakehitystä. Muutosehdotusten voidaan katsoa edistävän rahoitusmarkkinoiden yhdentymistä ja pääomamarkkinaunionin yleisiä tavoitteita.

Jäsenvaltioiden erilaiset valvontakäytännöt ja -toimet voivat aiheuttaa riskejä keskusvastapuoli-toiminnalle ja niiden määritysosapuolille sekä edelleen asiakkaille. Ehdotetut sääntelymuutokset vahvistaisivat EU:n ja kansallisten rahoitusmarkkinoiden luotettavuutta ja vakautta sekä keskusvastapuolten määritysosapuolten ja niiden asiakkaiden suojaa. Keskusvastapuolten asianmukainen sääntely tukee samalla luottolaitosten kriisinhallintaa ja -ratkaisua.

Valtioneuvosto pitää perusteltuna muuttaa keskusvastapuolten toimilupamenettelyjä ja niihin osallistuvien viranomaisten roolia EU-painotteisemmaksi. Lukumääräisesti pienellä keskusvastapuolijoukolla on suuri merkitys EU:n rahoitusjärjestelmän kannalta, jolloin tukeutuminen pelkästään kotijäsenvaltion toimivaltaiseen viranomaiseen on ongelmallista keskusvastapuolitoi-

Valiokunnan lausunto TaVL 43/2017 vp

minnan luonteen ja aseman kannalta. On kannatettavaa, että EU:n tasolle luodaan keskusvastapuolten valvontajärjestelyt käsittelemään keskitetympin yhteistä etua koskevia osa-alueita.

Valtioneuvoston mielestä komission asetusehdotuksessa keskusvastapuolten toimilupiin ja valvontaan siirtyviä vastuita olisi tullut siirtää laajemminkin EU-tasolle ja mahdolliselle yhteiselle valvontaviranomaiselle. Komission vaikutustenarvioinnissa yhtenä vaihtoehtona on ollut EU:n yhteisen keskusvastapuolten valvontaviranomaisen perustaminen, mutta tätä vaihtoehtoa ei ole ehdotettu. Tätä vaihtoehtoa ja EU:n yhteisen keskusvastapuolten valvontaviranomaisen perustamista on syytä vielä selvittää asetusehdotusta koskevissa neuvotteluissa.

Koska EMIR-asetuksen vaatimuksia on sovellettu vasta muutaman vuoden ajan, keskusvastapuolten EU-tasaisen valvontaviranomaisen perustaminen saattaa olla kuitenkin ennen aikaista. Lisäksi komission vireillä oleva ehdotus keskusvastapuolten elvytys- ja kriisinratkaisuasetuksista perustuu kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten toimivaltaan, ja keskusvastapuolten valvonnan ja kriisinratkaisun vastuun on perusteltua olla samalla tasolla.

Muutosehdotusten viimeistelyssä on joka tapauksessa pyrittävä sääntelyratkaisuihin, joilla vahvistetaan toimivia ja selkeitä EU-tasoisia valtuuksia. Valtioneuvosto suhtautuu yleisesti myönteisesti ja rakentavasti Euroopan finanssivalvontajärjestelmän toiminnan kehittämiseen ja tehostamiseen pääomamarkkinaunionihankkeen yhteydessä sekä erityisesti markkinarakennetoimijoiden EU-tasoiseen valvontaan, kunhan tämä hoidetaan tehokkaasti.

Ehdotus ESMA:an perustettavasta keskusvastapuolikomiteasta ja sille annettavista keskusvastapuolten toimilupiin sekä toimintaan ja valvontaan liittyvistä tehtävistä on lähtökohdiltaan kannatettava. Keskusvastapuolikomiteaan tulisi lisäksi jäsen EKP:sta ja komissiosta. Muutosten johdosta keskusvastapuolten valvontakollegioiden puheenjohtajana toimisi ESMA:n keskusvastapuolikomitean johtaja ja sen pysyvät jäsenet olisivat valvontakollegioiden jäseniä. Lisäksi on perusteltua, että toimivaltaisen viranomaisen voidaan edellyttää saavan asianomaisen keskuspankin suostumuksen sellaisten seikkojen osalta, jotka liittyvät keskuspankkien rahapoliittisten tehtävien suorittamiseen.

Ehdotuksen mukaan keskusvastapuolten toimiluvat myöntäisi edelleen kansalliset toimivaltaiset viranomaiset, joiden tulee kuitenkin jatkossa saada päätöksilleen etukäteen ESMA:n hyväksyntä ja suostumus. Tämän ohella toimivaltaisen viranomaisen tulee tarvittaessa saada asianomaisen keskuspankin suostumus. Viranomaisten vastuusuhteiden osalta ei kuitenkaan voida pitää täysin selkeänä eikä tehokkaana, että kansallisen toimiluvan myöntävän viranomaisen edellytetään saavan EU-tasaisen viranomaisen suostumuksen sekä keskuspankin ja käytännössä yleensä EKP:n suostumuksen päätökselleen. Tällainen moniportainen toimintamalli saattaa monimutkaistaa toimintaa ja hämärtää todellisia vastuusuhteita, vaikka vaatimusten tavoitteita voidaankin pitää oikeansuuntaisina.

Muutosehdotukset merkitsisivät kansallisten ja EU-tasoisten viranomaisten osittain päällekkäisiä rooleja sekä keskuspankkien osalta jossain määrin rinnakkaisia rooleja suostumuksen antamisen ja keskusvastapuolikomiteaan sekä valvontakollegioihin osallistumisen osalta. Asetusten muutosehdotuksia koskevissa neuvotteluissa on pyrittävä sääntelyratkaisuihin, joissa viranomaisten ja keskuspankkien roolit olisivat mahdollisimman selkeät sekä päällekkäisiä tehtäviä ja

Valiokunnan lausunto TaVL 43/2017 vp

vastuita vältettäisiin. EU-tasaisen keskusvastapuolten valvontajärjestelmän tulee olla mahdollisimman tehokas, jolloin samalla voidaan turvata keskusvastapuolilta veloittettavien valvontamaksujen kohtuullisuus.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että keskusvastapuolille määrättävien hallinnollisten seuraamusten sääntelyssä noudatetaan rahoituspalvelulainsäädännössä yleisesti noudatettuja toimintamalleja ja ratkaisuja.

Yhdistyneen kuningaskunnan eroaminen EU:sta ja sinne sijoittuneiden keskusvastapuolten merkittävä asema Euroopan johdannaismarkkinoiden määrittämisessä voidaan katsoa perusteeksi muuttaa kolmansien maiden keskusvastapuolia koskevaa EU-sääntelyä. EMIR-asetuksen mukaisten vastaavuus- ja tunnustamissääntöjen täytäntöönpanossa sekä kolmansien maiden keskusvastapuolten valvonnassa ilmenneitä puutteita on syytä korjata muutosehdotuksilla. Valtioneuvosto tukee tavoitetta vähentää kolmansien maiden keskusvastapuoliin liittyviä riskejä ja erityisesti niistä aiheutuvaa systeimiriskiä.

Keskusvastapuoliselvitys on luonteeltaan kansainvälistä ja maailmanlaajuista sekä vahvasti rajat ylittävää toimintaa. Keskusvastapuolten sääntelystä ja toiminnasta on olemassa kansainvälisiä sitoumuksia ja standardeja, joilla on asetettu niille vähimmäisvaatimuksia. Sääntelymuutoksilla ei saisi perusteettomasti estää tai rajoittaa kansainväliset vaatimukset täyttävien keskusvastapuolten rajat ylittävää toimintaa tai tarkoituksellisesti suosia EU:n alueelle perustettuja keskusvastapuolia. EMIR-asetuksen muutosehdotukset eivät saisi johtaa luotettavasti toimivien kolmansien maiden keskusvastapuolten tai muuhun markkinoiden toiminnan tai pääoman vapaan liikkuvuuden tarpeettomaan rajoittamiseen eikä markkinoiden epätoivottavaan hajautumiseen ja vähemmän tehokkaaseen nettouttamiseen keskusvastapuolitoiminnassa.

Erityisen huolellisesti muutosehdotusten osalta on arvioitava vaatimuksia, joiden mukaan järjestelmän kannalta kaikkein merkittävimpien euromääräistä määrittämis-toimintaa harjoittavien kolmansien maiden keskusvastapuolten tulisi saada EMIR-asetuksen mukainen toimilupa ja samalla sijoittauduttava EU:n alueelle. Asetustekstissä esitetään tältä osin varsin yleisellä tasolla määriteltä oikeutta ESMA:lle suositusten ja komissiolle täytäntöönpanosäädöksen antamiseen. Ehdotettava vaatimusta EU:n toimiluvasta ei voida katsoa kansainvälisten vastavuoroisen tunnustamisen periaatteiden mukaiseksi. Lisäksi tunnustettujen kolmansien maiden keskusvastapuolten toiminnan jatkuvuuden osalta sääntelyssä tulisi olla mukana riittävät siirtymäsäännökset, joilla on merkitystä myös rahoitusvakauden ylläpitämisen kannalta.

Valtioneuvosto korostaa kaikkien jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten yhteistoiminnan sekä riittävän tiedonsaannin merkitystä ja tärkeyttä sekä EU:ssa että kolmansissa maissa perustettujen keskusvastapuolten osalta. Lisäksi tämän yhteistoiminnan ja tiedonsaannin tulisi kattaa kaikki asianomaiset jäsenvaltiot ja riippumatta siitä, kuuluvatko kyseiset viranomaiset jäseninä keskusvastapuolten valvonta- ja kriisinratkaisukollegioihin. Kun muutosten johdosta jatkossa valvontakollegioiden puheenjohtajana toimisi ESMA:n keskusvastapuolikomitean johtaja, tämä voi samalla tarjota mahdollisuuden yhdenmukaistaa valvontakollegioiden toimintaa ja edistää viranomaisten tiedonsaantia.

Valiokunnan lausunto TaVL 43/2017 vp

Muutosehdotukset sisältävät komissiolle valtuuksia antaa sääntelyä täsmentäviä delegoituja säädöksiä muun muassa keskusvastapuolten valvontamaksujen osalta. Lisäksi ESMA:lla olisi oikeus määrittää, onko kolmansien maiden keskusvastapuoli järjestelmän kannalta merkittävä. Valtioneuvosto pitää ehdotettavia valtuuksia ja oikeuksia lähtökohtaisesti perusteltuina, mutta samalla näiden ja muiden samantyyppisten valtuuksien sekä oikeuksien tulisi olla asetustekstissä mahdollisimman täsmällisiä ja tarkkarajaisia eikä niiden perusteella saisi päättää tai muuttaa sääntelyn keskeisiä ja olennaisia osia.

Valtioneuvosto suhtautuu periaatteessa myönteisesti EKP:n aloitteeseen ja esitykseen EKPJ:n ja EKP:n perussäännön 22 artiklan muuttamiseksi ja täsmentämiseksi. On tärkeää, että eurojärjestelmällä on riittävät valtuudet seurata ja arvioida selvitysjärjestelmiin ja keskusvastapuoliin liittyviä riskejä sekä ryhtyä tarvittaviin toimiin.

Perussääntöä muutettaessa on kuitenkin samalla tarkkaan arvioitava, mikä merkitys on sillä seikalla, että perussäännön 22 artikla on osa EKPJ:n rahapoliittisia tehtäviä ja toimia kattavaa IV lukua. Lisäksi on varmistettava, että suosituksen mukainen valtuus antaa asetuksia on riittävän tarkkarajainen etenkin, kun SEUT 127 artiklan 2 kohdassa mainitaan nimenomaisesti EKPJ:n perustehtävänä maksujärjestelmien mutta ei suoranaisesti selvitysjärjestelmien toiminnan edistäminen.

EKP antoi suosituksensa komission muutosehdotusten antamisen jälkeen, minkä takia EKP:n suosituksen ja komission muutosehdotusten välistä suhdetta tulee arvioida huolellisesti näitä koskevien neuvottelujen yhteydessä.

EKP:n antamat asetukset eivät saisi olla ristiriidassa EU-sääntelyn kanssa tai muuttaa näiden vaatimuksia. EKP:n toimittamassa taustamuistiossa todetaan kuitenkin, että sillä pitäisi olla EMIR-asetuksen kehyksen ulkopuolella sääntelyvaltaa muun muassa asettaa lisävaatimuksia keskusvastapuolille, jotka selvittävät merkittäviä määriä euromääräisiä transaktioita. Perussäännön muutoksella annettavia valtuuksia on tarpeen mukaan pyrittävä selkeyttämään esitystä ja muutoksia koskevissa neuvotteluissa.

Asetuksenantovaltaa laajennettaessa on syytä todeta, että rahapolitiikan määrittelemisen ja toteuttamisen sekä maksujärjestelmien moitteettoman toiminnan edistämisen ohella EKP:lla on vastuita sekä tehtäviä lisäksi yhteiseen pankkivalvontajärjestelmään (SSM) ja arvopaperikaupan selvitysjärjestelmiin liittyen.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Talousvaliokunta pitää valtioneuvoston kirjelmässä esiteltyjen muutosesitysten päämääriä kannatettavina; ehdotettujen muutosten voidaan arvioida edistävän rahoitusmarkkinoiden yhdentymistä ja pääomamarkkinaunionin yleisiä tavoitteita. Talousvaliokunta on jo aikaisemmassa lausunnossaan (TaVL 41/2017 vp — E 66/2017 vp) todennut, että Suomen kaltaisen avoimen talouden etu on olla osa yhtenäistä ja vakaata rahoitusmarkkinoiden säädösympäristöä. Yksittäistä kansallisvaltiota laajempi talousalue mahdollistaa monipuolisemmat ja kilpaillummat rahoitusinstrumenttien markkinat, mikä osaltaan tukee yritysten kasvun edellytyksiä. On nähtävissä, että

Valiokunnan lausunto TaVL 43/2017 vp

Yhdistyneen kuningaskunnan ero EU:sta tulee johtamaan tilanteeseen, jossa merkittävä osa euro-määräisistä johdannaismarkkinoista ja niiden selvityksestä tapahtuu EU:n lainsäädännön ja valvontaviranomaisten välittömien vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella. Talousvaliokunta korostaa, että rahoitusjärjestelmän vakauden turvaamiseksi muun muassa rahoitusmarkkinatoimijoiden tarkoituksenmukainen sääntely ja tehokas valvonta on varmistettava myös toimintaympäristön muuttuessa.

Johdannaismarkkinoiden sääntely. Arvopaperikaupankäynti ja johdannaissopimukset voivat muodostaa sellaisia ketjuja ja riskikeskittyviä, joiden keskinäisriippuvuussuhteita on vaikea hahmottaa: vastapuoliriskit voivat ketjuuntua monenkeskisillä markkinoilla siten, että osapuolilla ja viranomaisilla ei ole kattavaa kuvaa suorista ja epäsuorista riskeistä. Näitä riskejä on haluttu tehdä läpinäkyvämmiksi ja hallitummiksi lisäämällä raportointivelvoitteita ja keskusvastapuolimäärityksen käyttöä.

Keskusvastapuolimäärityksessä arvopaperi- tai johdannaiskauppaan liittyvät alkuperäiset sitoumukset korvataan uusilla sopimuksilla, joissa keskusvastapuoli asettuu vastapuoleksi kummallekin alkuperäiselle sopimusosapuolelle. Keskusvastapuolen asettuessa tapahtumien vastapuoleksi osapuolten väliset vastapuoliriskit muuttuvat osapuolen ja keskusvastapuolen välisiksi. Useampaa keskusvastapuolta käytettäessä vastapuoliriski syntyy keskusvastapuolten välille niiden yhteentoimivuusjärjestelyistä. Tämä ja toiminnan keskittyminen suurille toimijoille tekee keskusvastapuolista kriittisiä toimijoita, koska ne voivat olla vastapuolena valtavalle määrälle osapuolia ja sopimuksia. Keskusvastapuolimäärityksen lisäarvo ilmenee paitsi vastapuoliriskin poistumisena myös tapahtumien nettouttamisen mahdollistajana, eli samanlaiset velvoitteet voidaan yhdistää siten, että jäljelle jää yksi nettovelvoite. Nettouttaminen vähentää osapuolten kauppajien toteuttamiseksi tarvitsemien sitoumusten, arvopapereiden ja rahan määrää. Keskusvastapuolitoiminnan volyyymihyödyt syntyvätkin juuri nettoutusmenettelyssä, mikä on osaltaan vaikuttanut siihen, että keskusvastapuolitoiminta on keskittynyt eräille suurille toimijoille.

EMIR-asetuksen muuttaminen. Johdannaismarkkinoiden ja keskusvastapuolten sääntely onkin ollut eräs keskeisimpiä keinoja vastata finanssikriisin esiin nostamiin ongelmiin. Markkinarakenneasetuksen (EMIR-asetus) keskeisenä tavoitteena on pienentää OTC-johdannaisiin liittyviä riskejä, vakauttaa rahoitusjärjestelmää ja edistää OTC-johdannaismarkkinoiden avoimuutta. Talousvaliokunnan saaman selvityksen mukaan huomattava osa EU:n keskusvastapuolitoiminnasta tapahtuu Lontoossa, minkä vuoksi on tärkeää, että unionin lainsäädännössä valmistaudutaan turvaamaan keskusvastapuolitoimintaa koskevan sääntelyn ja valvonnan tehokkuus myös tilanteessa, jossa Iso-Britannia ei ole enää EU:n jäsenvaltio.

Kolmansien maiden keskusvastapuolten luokitus. Komission ehdotuksen mukaan kolmansien maiden keskusvastapuolet ryhmiteltäisiin kolmeen luokkaan. Luokittelun perustana olisi toimijoiden luonne ja merkitys rahoitusmarkkinoille. Sääntely, mukaan lukien valvontaviranomaisen käytössä olevat välineet toimintaan puuttumiseen, riippuisi siitä, mihin luokkaan kukin keskusvastapuoli katsotaan kuuluvaksi.

Ensimmäisen tason (Tier1) keskusvastapuoliryhmään kuuluisivat sellaiset keskusvastapuolet, joita ei pidettäisi systeemiriskin kannalta merkittävinä. Niihin sovellettaisiin nykyisin voimassa olevaa sääntelyä. Toiseen tasoon (Tier2) kuuluviksi määriteltäisiin sellaiset keskusvastapuolet,

Valiokunnan lausunto TaVL 43/2017 vp

jotka ovat systeemisesti merkittäviä, ottaen huomioon muun muassa niiden luonne, koko, monimuotoisuus, vaikutukset, osapuolirakenne, suhde rahoitusjärjestelmään ja keskinäinen riippuvuus. Kolmanteen tasoon (Tier2+) kuuluviksi katsottaisiin toimijat, joilla on systeemisesti huomattavan suuri merkitys. Toisen tason (Tier2) keskusvastapuolille asetettaisiin lisävaatimuksia, sekä järjestelmän kannalta kaikkein merkittävimpien (Tier2+) keskusvastapuolten EU:ssa toimimisen edellytyksenä olisi viimesijaisena vaatimuksena EU-toimilupa. Tier2+-toimijaksi määritellyn keskusvastapuolen olisi lisäksi sijoittauduttava EU:n alueelle, jos se haluaisi toimia EU:ssa. Talousvaliokunta yhtyy valtioneuvoston arvioon siitä, että tällä tavoin toimijan markkinavaikutuksiin sidottu sääntelyn ja valvonnan mukauttaminen on tarkoituksenmukaista.

Ehdotuksen mukaan Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaiseen (ESMA) perustettaisiin keskusvastapuolikomitea, jolle annettaisiin EU:n ja kolmansien maiden keskusvastapuolten toimilupaan ja toimintaan sekä tunnustamiseen ja valvontaan liittyviä tehtäviä. Ehdotuksen mukaan kansallisen viranomaisen tulisi saada keskusvastapuolen toimilupaa koskeville päätöksilleen ennakollinen ESMA:n hyväksyntä ja valuutan liikkeeseen laskevan keskuspankin suostumus päätöksiinsä niiltä osin, jotka liittyvät keskuspankkien rahapoliittisten tehtävien suorittamiseen.

Talousvaliokunnan saaman selvityksen mukaan jäsenvaltioissa on osin eroaviakin näkemyksiä siitä, kuinka keskusvastapuolten lupamenettelyt ja valvonta tulisi järjestää. Jäsenvaltioiden kantoihin vaikuttaa muun muassa se, onko näiden alueelle sijoittautuneena keskusvastapuolia vai käytetäänkö keskusvastapuolipalvelua rajojen yli. Talousvaliokunta toteaa, että tällä hetkellä Suomessa ei ole yhtään tänne sijoittunutta keskusvastapuolta, vaan palvelu ostetaan Suomen rajojen ulkopuolella kotipaikkaansa pitäviltä keskusvastapuolilta. Tässä valossa on myös luonnollista, että Suomi puoltaa mahdollisimman yhtenäisen ja yksinkertaisen lupa- ja valvontajärjestelmän kehittämistä päällekkäisyyksien ja toimivaltarajojen epäselvyyksien välttämiseksi. Talousvaliokunta pitää tätä lähtökohtaa perusteltuna.

EKP:n valtuudet. Nyt käsiteltävänä oleva valtioneuvoston kirjelmä ottaa kantaa myös EKP:n esitykseen suosituksesta sen perussäännön 22 artiklan muuttamiseksi: EKP:lle ehdotetaan asetuksenantovaltuutta rahoitusinstrumenttien selvitysjärjestelmien tehokkuuden ja vakauden varmistamiseksi. Voimassa olevan EKP:n perussäännön 22 artiklan mukaan EKP ja kansalliset keskuspankit voivat tarjota järjestelyjä ja EKP voi antaa asetuksia selvitys- ja maksujärjestelmien tehokkuuden ja vakauden varmistamiseksi yhteisössä ja kolmansien maiden kanssa. Nykymuodossaan säännös mahdollistaa näiden valtuuksien käytön vain rahapoliittisia tarkoituksia varten. Talousvaliokunta katsoo valtuuden laajennuksen tukevan sisämarkkinoiden kehittämistä ja vahvistavan rahoitusmarkkinoiden valvonnan yhtenäisyyttä ja näillä perusteilla yhtyy valtioneuvoston kantaan.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Valiokunnan lausunto TaVL 43/2017 vp

Helsingissä 10.10.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kaj Turunen si
varapuheenjohtaja Harri Jaskari kok
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Laura Huhtasaari ps
jäsen Lauri Ihalainen sd
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Eero Lehti kok
jäsen Martti Mölsä si
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Arto Pirttilahti kesk
jäsen Hanna Sarkkinen vas
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Joakim Strand r
jäsen Antero Vartia vihr
varajäsen Lasse Hautala kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller