

13.09.2012

EDUSKUNTA
Suuri valiokunta

Viite

Asia

Euroopan yhteinen pankkivalvontamekansimi

U/E-tunnus:

EUTORI-numero: EU2012/1429, EU2012/1433, EU2012/1434

Ohessa lähetetään perustuslain 97§:n mukaisesti selvitys Euroopan yhteisestä pankkivalvontamekanismista.

Elinkeinoministeri

Jyri Häkämies

LIITTEET Perusmuistio VM2012-00691

Asiasanat	pankit, rahoitusmarkkinat
Hoitaa	VM
Tiedoksi	EUE, OM, STM, TEM, UM, VNEUS, VTV

RMO Jaakkola Miia(VM)

13.09.2012

Asia

Euroopan yhteinen pankkivalvontamekanismi

Kokous

Liitteet

Viite

EUTORI/Eurodoc nro:

EU/2012/1429

EU/2012/1434

EU/2012/1433

U-tunnus / E-tunnus:

-

Käsittelyn tarkoitus ja käsittelyvaihe:

Komissio antoi 12. syyskuuta 2012 kaksi asetusehdotusta pankkivalvonnasta sekä tiedonannon pankkiunionin muista osista, kuten EU:n yhteisestä kriisienhallintajärjestelmästä. Ehdotukset ovat osa pankkiunionia, joka sisältyy laajempaan suunnitelmaan talous- ja rahaliiton kehittämisestä. Ehdotukset liittyvät kiinteästi myös valtionpäämiesten kesäkuussa 2012 tekemään sopimukseen siitä, että yhteisen pankkivalvonnan perustamisen jälkeen Euroopan vakausmekanismi (EVM) voisi käyttää sille valmisteilla olevaa valtuutta suoran pankkituen myöntämiseen.

Valtioneuvoston selvityksen tarkoituksena on saattaa komission ehdotusten keskeinen sisältö eduskunnan käsiteltäväksi.

Asiakirjat:

Ehdotus Neuvoston asetukseksi luottolaitosten vakavaraisuusvalvontaan liittyvää politiikka koskevien erityistehtävien antamisesta Euroopan keskuspankille, COM(2012) 511 final, 12.9.2012

Ehdotus Euroopan parlamentin ja Neuvoston asetukseksi Euroopan valvontaviranomaisen (Euroopan pankkivalvontaviranomainen) perustamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 1093/2010 muuttamisesta mainitun asetuksen ja luottolaitosten vakavaraisuusvalvontaan liittyvää politiikkaa koskevien erityistehtävien antamisesta Euroopan keskuspankille annetun neuvoston asetuksen (EU) N:o .../... antamisesta Euroopan keskuspankille annetun neuvoston asetuksen (EU) N:o .../... välisen vuorovaikutuksen osalta, COM(2012) 512 final, 12.9.2012

Komission tiedonanto Euroopan Parlamentille ja Neuvostolle – Etenemissuunnitelma kohti pankkiunionia, COM(2012) 510 final, 12.9.2012

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely:

Euroopan keskuspankille (EKP) annettavia valvontatehtäviä koskeva asetus perustuu EU:n perussopimuksen (SEUT) 127.6 artiklaan (yksimielisyys) ja Euroopan pankkivalvontaviranomaisesta annetun asetuksen muutos perustuu SEUT 114 artiklaan (yhteispäätösmenettely).

Käsittelijä(t):

VM/RMO lainsäädäntöneuvos Erkki Sarsa, erkki.sarsa@vm.fi, p. 0295 530094
 VM/RMO lainsäädäntöneuvos Tuija Taos, tuija.taos@vm.fi, p. 0295 530309
 VM/RMO ylitarkastaja Miia Jaakkola, miia.jaakkola@vm.fi, p. 0295 530430
 VM/RMO hallitussihteeri Jaakko Weuro, jaakko.weuro@vm.fi, p. 0295 530302

Suomen kanta/ohje:

Suomi suhtautuu positiivisesti Euroopan yhteisen pankkivalvonnan kehittämiseen osana pankkiunionia ja rahaliiton kehittämistä. Pankkiunionin tulee olla huolellisesti suunniteltu ja oikeudenmukainen.

Suomi on erittäin tyytyväinen, että komissio on saanut valmiiksi ehdotuksensa pankkivalvontamekanismista ja että asiassa päästään eteenpäin. On keskeistä, että pankkisektorin ja valtioiden välinen yhteys saadaan katkaistua. Suomi pitää tärkeänä, että vastuu pankkijärjestelmän vakauden turvaamisesta aiheutuvista kustannuksista kuuluu ensisijaisesti pankkisektorille itselleen ja että omistajan – ja sijoittajanvastuu toteutuu.

Ehdotuksilla on merkittäviä vaikutuksia sekä Suomen pankkijärjestelmän että EU:n pankkijärjestelmän valvontaan. Valtioneuvoston virallinen kanta ehdotuksen yksityiskohtiin ja Suomen neuvottelutavoitteisiin saatetaan eduskunnan käsittelyyn lähiaikoina annettavissa valtioneuvoston kirjelmissä ja niiden käsittelyssä eduskunnassa.

Huolimatta asian kiireellisyydestä tulee varmistaa asetusten huolellinen jatkovalmistelu. Erityisesti on huolehdittava siitä, että valvontaviranomaisten toimivaltuudet, oikeudet ja velvollisuudet on riittävän yksiselitteisesti säädetty ja että uusi valvojien verkosto on toimintakykyinen. Suomen oman pankkivalvonnan taso mukaan lukien tallettajien ja sijoittajien suoja ei saa järjestelmän seurauksena heikentyä.

Keskeisiä selvitettäviä kysymyksiä ovat muun muassa pankkivalvonnan riippumattomuuden turvaaminen, valvonnan ulottaminen koko EU-alueelle ja koko rahoitussektoriin sekä jäsenvaltioiden vastuu tapauksessa, jossa turvaudutaan muuhun kuin rahastoituun tukeen.

Komission tiedonannossa ei esitetä selvästi, mitä komissio suunnittelee yhteisen talletussuojan osalta. Myös yhteistä kriisinhallintaa koskevat komission ajatukset ovat avoimia. Tästä syystä pankkikriisien hallinnassa käytettäviin rahoituslähteisiin on tarve ottaa kantaa vasta kun niitä koskevat ehdotukset on pöydällä.

Pääasiallinen sisältö:

Ehdotusten johdosta kaikkien suomalaispankkien toiminnan vakauden valvonta siirtyisi viimeistään 1. tammikuuta 2014 EKP:n päävastuulle.

Euroalueen valtionpäämiehet katsoivat kokouksessaan kesäkuussa 2012, että yhtenäinen tehokas pankkivalvonta on välttämätön edellytys sille, että EVM voi antaa suoraa tukea jäsenvaltioiden pankeille. Eurooppa-neuvoston puheenjohtajaa pyydettiin tämän pohjalta laatimaan vuoden loppuun mennessä tiiviissä yhteistyössä komission puheenjohtajan, euroryhmän puheenjohtajan ja EKP:n pääjohtajan kanssa talous- ja rahaliiton kehittämistä koskeva täsmällinen ja aikataulutettu etenemissuunnitelma (ns. tiekartta), johon sisältyisi myös suunnitelma siirtyä täydelliseen pankkiunioniin. Täydelliseen pankkiunioniin sisältyy yhteisen valvonnan lisäksi myös yhteinen talletussuojarahasto ja yhteinen kriisinhallintajärjestelmä ja –rahasto.

Pankkivalvonnan keskittäminen olisi ensimmäinen askel kohti pankkiunionia, joka sisältyy yhtenä osana Eurooppa-neuvostossa kesäkuussa käsiteltyyn Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan yhdessä komission puheenjohtajan, euroryhmän puheenjohtajan ja EKP:n pääjohtajan kanssa laatimaan raporttiin "Kohti todellista talous- ja rahaliittoa" (ns. van Rompuy –raportti).

Komission 12. syyskuuta 2012 julkaisemat yhteistä pankkivalvojaa koskevat ehdotukset muodostavat lainsäädäntöpaketin, jotka kattavat yhden Euroopan keskuspankin valvontatehtäviä koskevan asetusehdotuksen, Euroopan pankkivalvontaviranomaisesta EBA:sta annetun asetuksen muutosehdotuksen sekä yhden pankkiunionin muita osia käsittelevän komission tiedonannon.

1. Euroopan keskuspankin valvontatehtäviä koskeva asetusehdotus

Pankkivalvontaehdotuksen tarkoitus on perustaa yhtenäinen pankkivalvontakehikko, jonka puitteissa EKP voisi ottaa päävastuun pankkien vakauden valvonnasta ja jolla osaltaan varmistettaisiin yhteisen sääntökirjan (*single rulebook*) johdonmukainen soveltaminen EU:n sisämarkkinoilla. Keskitetyllä valvojalla varmistettaisiin, että pankkivalvonta on korkealaatuista ja tasa-arvoista kaikille pankeille.

Pankkivalvontaa koskeva asetusehdotus antaa EKP:lle pankkien vakauden valvonnan kannalta olennaisia valvontatehtäviä SEUT artiklan 127.6 nojalla. Ehdotuksen mukaan EKP:n valvontapiiriin kuuluvat kaikki euroalueella perustetut pankit koosta huolimatta. Tämän lisäksi myös muille, euron ulkopuolella oleville EU-jäsenvaltioille tulisi halutessaan antaa mahdollisuus kuulua EKP:n pankkivalvonnan ja pankkiunionin piiriin sisämarkkinoiden eriytymisen ehkäisemiseksi. Ehdotuksen lähtökohtana on, että EKP:lle annetaan ne valvontaa koskevat erityistehtävät, jotka ovat tärkeitä unionin yhteisten menettelytapojen johdonmukaisen ja tehokkaan täytäntöönpanon kannalta. Koska kansallisilla viranomaisilla on pitkäaikainen ja tärkeä asiantuntemus heidän lainsäädännön alaisuuteen kuuluvista pankeista sekä niiden erityispiirteistä, muut, asetuksen ulkopuolelle jäävät valvontatehtävät hoidetaan kansallisella tasolla.

Euroalueella perustettujen pankkien osalta EKP:lle annettaisiin muun muassa seuraavat valvontavaltuudet:

- Toimilupien myöntäminen ja niiden poistaminen
- Luottolaitosten omistajakontrolli
- EU:n vakavaraisuussäätelyn noudattaminen

- Pääomapuskureiden asettaminen ja noudattaminen
- Vaatimukset luottolaitosten sisäisestä hallinnosta
- Stressitestit
- Konsolidoitu valvonta sekä finanssikonglomeraattien lisävalvonta
- Varhainen puuttuminen ja sen koordinointi resoluutioviranomaisen sekä kansallisten viranomaisten kanssa
- Komission avustaminen pääomittaessa rahoituslaitoksia EVM:n kautta

Hoitaessa valvontatehtäviä EKP:lla katsotaan olevan samat valtuudet ja oikeudet kuin kansallisella viranomaisella EU-säännösten mukaan. Näihin lukeutuvat myös valtuudet pyytää tietoja sekä suorittaa valvontatutkimuksia ja paikan päällä tehtäviä valvontatarkistuksia. Valvontavalta koskisi valvonnan alaisena olevia toimijoita, toimijoiden toimintaan osallistuvia henkilöitä sekä asianosaisia kolmansia osapuolia sekä niitä kolmansia osapuolia, joille toimintaa on ulkoistettu. Tietopyyntöjä voidaan tehdä niin sanotulla yksinkertaisella pyynnöllä, jolloin vastaanottaja ei ole velvollinen antamaan pyydettyä tietoa, mutta mikäli vapaaehtoisesti suostuu pyyntöön, on vastaanottaja velvollinen antamaan oikeita tietoja viipymättä. Tietopyyntöjä voidaan myös antaa päätöksellä, joka velvoittaa vastaanottajan antamaan pyydettyt tiedot.

Osana keskitettyä ja tehostettua valvontaa EKP:lla olisi suoraan sovellettavien EU-säästösten osalta rahamääräinen sanktiovalta silloin, kun sen valvonnan alaisuuteen kuuluvat luottolaitokset jättävät noudattamatta yhteisiä pankkivalvontasääntöjä. Kansallisilla valvojilla olisi rinnakkainen sanktiovalta niiltä osin kuin rikkomus kohdistuu kansallisessa lainsäädännössä säädettyyn velvoitteeseen. EKP:lla olisi tämän lisäksi valta ohjeistaa kansallista valvojaa ryhtymään sanktitoimiin. Rahamääräisten sanktioiden euromäärät olisivat rikkomuksesta koituva hyöty kaksinkertaisena, ja kuitenkin enintään 10 % edeltävän vuoden liikevaihdesta.

EKP:n päätöksentekoa sitoo valvontaa koskeissa asioissa EU:n vastuullisuutta ja läpinäkyvyyttä koskevat säännöt. Näin ikään EKP:n hallintopuolta tehostettaisiin siten, että valvonnan itsenäisyys- ja riippumattomuusvaatimukset täyttyvät. EKP:n sisälle perustettaisiin erillinen kansallisten valvojien edustajista sekä EKP:n henkilökunnasta koostuva valvontaneuvosto (*supervisory board*), jolla varmistetaan EKP:n valvontamandaatin itsenäisyys SEUT artiklan 127.1 asettamasta rahapoliittisesta mandaatista. Valvontaneuvoston puheenjohtajan sekä varapuheenjohtajan valitsisi EKP:n neuvosto omien jäsentensä keskuudesta. EBA:lla ja komissiolla olisi tarkkailijan roolit valvontaneuvostossa. Valvontaneuvoston työtä voi tarvittaessa avustaa niin sanottu valmisteluryhmä (*steering committee*).

EKP:n valvontakustannukset lankeaisivat valvottavien instituutioiden maksettavaksi.

Asetus tulisi voimaan 1. tammikuuta 2013 lukien. Valvontatehtävien siirtyminen EKP:lle tulisi asetusehdotuksen mukaan tapahtua niin pian kuin mahdollista. Aikataulun haasteellisuuden sekä valmisteluiden työmäärän vuoksi asetuksessa ehdotetaan, että valvontavastuu siirretään EKP:lle vaiheittain. Suoran valvonnan alle siirtyvien pankkien määrää lisätään vaiheittain sen perusteella, uhkaako pankki jäsenvaltioiden ja pankkisektorin kohtalonyhteyttä. EKP:n valvonnan piiriin tulisi taten ensi vaiheessa ne pankit, jotka ovat pyytäneet tai tulevat pyytämään EVM:n suoraa pääomitusta. Tämän jälkeen, 1. heinäkuuta 2013 alkaen kaikki suuret ja systeemisesti tärkeät pankit sisällytettäisiin valvonnan piiriin. Kaikki muut pankit siirtyisivät EKP:n valvontavastuulle viimeistään 1. tammikuuta 2014.

2. EBA:n roolia suhteessa uuteen pankkivalvojaan selventävä asetusehdotus

Komission toisessa asetusehdotuksessa EBA:sta annettua, tammikuussa 2011 voimaan astunutta asetusta muutetaan SEUT artiklan 114 nojalla siltä osin kuin se koskee EKP:n asemaa euroalueen valvojana. Myös euroalueen jäsenvaltioiden äänestysjärjestystä muutetaan EBA:n valvontaneuvostossa sekä johtokunnassa heijastamaan EKP:n roolia niiden jäsenvaltioiden edustajana. Asetusehdotuksessa EBA:lle myönnetään myös valtuudet toimia niissä tapauksissa, kun EKP ei osoita aikomusta noudattaa EBA:n päätöksiä. Niin ikään EBA:lle myönnetään valtuudet sovittaa erimielisyyksiä sekä toimia hätätilanteissa.

Koska EKP:n SEUT artiklan 127.6 nojalla saadut valtuudet eivät salli päätöksiä, jotka sitovat EKP:n valvontatehtäviä, ehdotetaan EBA:sta annettuun asetukseen lisättäväksi artikla, jonka mukaan EBA:n päätökset sitovat myös EKP:n erityisiä valvontatehtäviä.

Sisämarkkinoiden eriämisen ehkäisemiseksi EBA:n roolia vahvistettaisiin jatkossa kaikkien EU-jäsenvaltioiden valvontamenettelyjen yhteensovittamisen ja yhtenäistämisen osalta. Niin ikään EBA:n roolia vahvistettaisiin teknisten standardien laatimisessa sekä ohjeiden ja suositusten antamisessa. Myös EKP voisi laatia asetuksia sekä käyttää toimivaltaa artiklan 132 SEUT mukaisesti kun EU-oikeus tai EBA:n suositukset sekä ohjeet eivät käsittele tiettyä, EKP:n tehtävien kannalta olennaista asiaa tarpeeksi yksityiskohtaisesti.

3. Komission tiedonanto koskien pankkiunionin eri elementtejä

Tiedonannossa kuvataan pankkiunionin eri osia pitkällä aikavälillä ja selitetään, kuinka pankkiunioni pannaan täytäntöön.

Komission suunnitelmien mukaan todellinen pankkiunioni käsittää pankkivalvonnan keskittämisen ohella ainakin Euroopan yhteisen resoluutiomekanismin (*single resolution mechanism*), joka hallitsisi niiden pankkien resoluutiota, joiden jäsenvaltiot kuuluvat pankkiunioniin. Resoluutiomekanismin ohjaavana periaatteena tulisi komission mukaan olla yksityisen sektorin osallistuminen ennen verovarojen käyttöä. Tiedonannossa ei kuitenkaan kuvata, katettaisiinko yhteinen mekanismi yhteisesti kerättävillä varoilla, vai olisiko kyse yksinomaan ylikansallisen kriisinhallintaviranomaisen perustamisesta.

Tiedonannossa ei tarkemmin kuvata, pitääkö komission kaavailema pankkiunioni sisällään myös yhden yhteisen talletussuojamekanismin.

Pankkiunionin tulisi komission mukaan perustua yhteisen sääntelykirjan loppuunsaattamiseen, jotta voidaan varmistaa, että EU:n sisämarkkinoiden yhtenäistyminen jatkuu myös tulevaisuudessa. Tämän vuoksi komission esittää, että jo neuvottelujen alla olevat ehdotukset koskien vakavaraisuusdirektiiviä, talletussuojadirektiiviä sekä kriisinhallintadirektiiviä saadaan päätökseen tämän vuoden loppuun mennessä. EBA:n tulisi lisäksi kehittää yhteinen eurooppalainen valvontakäsikirja yhteisen sääntelykirjan rinnalle.

Kansallinen käsittely:

EU-ministerivaliokunta 13.9.2012.

Eduskuntakäsittely:

Suuri valiokunta

Käsittely Euroopan parlamentissa:

-

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema:

-

Taloudelliset vaikutukset:

Ehdotuksilla on merkittäviä vaikutuksia sekä Suomen että EU:n pankkisektorin valvontaan. Välittömiä taloudellisia vaikutuksia aiheutuu siitä, että EKP:lle valvonnasta koituvat kustannukset pyritään ensisijaisesti kattamaan valvottavien ennakkoon maksamalla maksulla. Valvojien lisääntyvät rajat ylittävä yhteistyö tulee osaltaan lisäämään myös Finanssivalvonnan valvontatyötä ja sen kustannuksia.

EU:n yhteisen talletussuojan ja resoluutiojärjestelmän taloudellisia vaikutuksia ei ole voitu arvioida ennen niitä koskevia lopullisia ehdotuksia.

Muut mahdolliset asiaan vaikuttavat tekijät:

Ehdotukset liittyvät kiinteästi myös valtionpäämiesten kesäkuussa 2012 antamaan julkilausumaan siitä, että yhteisen pankkivalvonnan perustamisen jälkeen EVM voisi käyttää sille valmisteilla olevaa valtuutta suoran pankkituen myöntämiseen. Tätä koskeva ehdotus saatetaan lähiaikoina eduskunnan käsiteltäväksi erillisellä valtioneuvoston selvityksellä.

Asiasanat

Hoitaa

VM

Tiedoksi
