

RMO Kotkavuo Tarja(VM), Weuro
Jaakko(VM), Sallinen Harri(UM)

09.03.2021

Asia

Komission tiedonanto talouden ja rahoitusjärjestelmän roolista EU:n strategisen autonomian vahvistamisessa

Kokous

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Euroopan komissio julkaisi 19.1.2021 tiedonannon Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan keskuspankille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle Euroopan talous- ja rahoitusjärjestelmä: lisää läpinäkyvyyttä, vakautta ja häiriönsietokykyä (COM(2021)32 final).

Tiedonannossa selostetut toimet ovat lähinnä komission toimintasuunnitelman tarkennuksia, joissakin todetaan annettujen lainsäädäntöehdotusten jatkotoimista ja voimassa olevan lainsäädännön uudelleentarkasteluista. Uusia lainsäädäntöehdotuksia tiedonantoon ei sisälly.

Tiedonannossa selostettuja toimien jatkovalmistelua käsitellään useissa eri valmisteluelimissä. Euroryhmä keskusteli euron kansainvälisestä roolista 15.2.2021. Eurohuippukokous käsittelee euron kansainvälistä roolia 26.3.2021.

Suomen kanta

Valtioneuvoston EU-selonteon mukaan unionin strategisen autonomian on perustuttava EU:n omien vahvuuksien kehittämiseksi, reilulle kilpailulle ja maailmantalouteen osallistumiselle sekä EU:n arvojen ja etujen entistä määrätietoisemmalle edistämiseksi ja vastuunkantamiselle ulkoisessa toiminnassa. Toimivilla sisämarkkinoilla ja niiden edelleen kehittämisellä sekä avoimella, sääntöperustaisella ja vastuullisella kansainvälisellä kaupalla on jatkossakin keskeinen merkitys kestäväälle kasvulle, eurooppalaisten yritysten kilpailukyvyille ja kansalaisten hyvinvoinnille.

Euron kansainvälisen roolin vahvistaminen yhtenä unionin strategisen autonomian pilarina edellyttää vahvaa talouskasvua, joka rakentuu kilpailukykyiselle ja terveelle yritys sektorille. Pankkiunionin ja pääomamarkkinaunionin syventäminen voivat osaltaan tukea talouden kestäväää kasvua edistämällä sijoittajan vastuun periaatteen toteutumista sekä pääomien tehokkaampaa kohdentumista, muun muassa pk-sektorin yritysrahoituksen mahdollistamiseksi ja vihreän siirtymän rahoittamiseksi.

Rahoitusmarkkinoiden häiriönsietokyvyn vahvistaminen ja pakotejärjestelmän tehokkuuden varmistaminen voivat osaltaan tukea EU:n strategista autonomiaa. Samalla on tärkeää, että näiden toimenpiteiden toimeenpano ei tarkoita protektionismia.

Suomen lähtökohtana näiden toimien toimeenpanossa on johdonmukaisuus, suhteellisuus, oikea kohdentaminen ja vahva oikeusperusta.

Suomi kannattaa komission tiedonannon tavoitteita, joiden tarkoituksena on mm. tehostaa tiedonvaihtoa EU:n pakotteista ja niiden täytäntöönpanoa. Suomen näkökulmasta tiedonannossa korostettu tiivis koordinointi liittolaisten ja samanmielisten kumppaneiden kanssa pakotteita koskevan yhteistyön vahvistamiseksi on tärkeää. Suomi tukee sitä, että EU:n suojautumista vahvistetaan kolmansien maiden pakotteiden ekstraterritoriaalisilta vaikutuksilta.

Komission tiedonannon toimiin ja niihin mahdollisesti liittyviin lainsäädäntöesityksiin on otettu tai niihin otetaan tarkemmin kantaa niitä koskevien kirjelmien ja selvitysten yhteydessä.

Pääasiallinen sisältö

Komissio esittää tiedonannossa, miten EU voi vahvistaa **avointa strategista riippumattomuuttaan** makrotaloudessa ja rahoitusmarkkinoilla **edistämällä euron kansainvälistä asemaa, vahvistamalla EU:n rahoitusmarkkinoiden infrastruktuureja, parantamalla EU:n pakotejärjestelmien täytäntöönpanoa ja valvontaa** sekä lisäämällä EU:n häiriönsietokykyä. Tiedonanto on osa laajempaa komission toimintakehystä, jolla vahvistetaan EU:n avointa strategista riippumattomuutta ja häiriönsietokykyä.

Komission tiedonanto sisältää kolme laajaa asiakokonaisuutta: Euron kansainvälisen roolin edistäminen, EU:n rahoitusmarkkinoiden infrastruktuurien vahvistaminen ja EU:n pakotejärjestelmien täytäntöönpanon ja valvonnan parantaminen.

Komission mukaan EU:n avoimen strategisen riippumattomuuden keskeisenä tavoitteena on suojella ja syventää sisämarkkinoita, jotka tukevat euroa sekä EU:n avoimuutta muun maailman kanssa käytävää kauppaa ja investointeja kohtaan. Erityisesti halutaan edistää digitaalitaloutta ja vihreää siirtymää Komission näkemyksen mukaan, että rahoitusalan digitaalinen muutos on keskeinen vahvistettaessa EU:n häiriönsietokykyä. Se perustuu EU:n sääntelykehykseen, jolla helpotetaan innovointia, edistetään datavetoista rahoitusta ja parannetaan kyberuhkien sietokykyä. Lisäksi EU:n toimet rahoitusmarkkinoiden viherryttämiseksi ja kestävämmän rahoituksen varmistamiseksi ovat keskeisessä asemassa tarjottaessa vahvoja kannustimia rahoitusosalalle.

Tiedonannossa käsitellään euron kansainvälisen aseman vahvistamista ja selostetaan sen tuomia etuja:

Euro on EU:n yhdentymisen ja riippumattomuuden keskeinen symboli ja väline. Se on perustana maksuille tavaroista ja palveluluista, valuutanvaihdolle, lainoille ja pääomamarkkinatransaktioille. Se toimii myös laskutusvaluuttana, arvon säilyttäjänä euroalueen ulkopuolella ja varantovaluuttana. Joulukuussa 2018 annetussa komission tiedonannossa ”Euron kansainvälisen aseman vahvistaminen” esitetään keskeisiä toimia, joilla edistetään yhtenäisvaluutan kansainvälistä asemaa. Tiedonantoon liittyi suositus euron kansainvälisestä asemasta energia-alalla, ja sitä seurasi viisi alakohtaista kuulemistä.

Rahapolitiikan toteuttamisen kannalta euron käytön lisääminen voi tuoda etuja, kuten paremman rahapoliittisen riippumattomuuden ja maailmanlaajuisen rahapolitiikan vahvemman välittymisen. Euron vahvempi asema myös lisää järjestelmän vakautta.

Euron vahvempi kansainvälinen asema voisi siten olla osa laajempaa suuntausta, jossa valuuttojen monipuolistuminen hinnoittelussa ja rahoituksessa edistää ulkoisten tasapainottamismekanismien ja valuuttakurssien muutosten vakauttavaa asemaa.

Komissio ilmoittaa johdonmukaisia toimia vahvistaakseen EU:n avointa strategista riippumattomuutta, lisätäkseen EU:n talouden ja rahoitusmarkkinoiden infrastruktuurien häiriönsietokykyä. Komissio ottaa yhteyttä kumppaneina toimiviin kolmansiin maihin euron käytön edistämiseksi, euron aseman kohentamiseksi kansainvälisenä viitevaluuttana kaupan, energian ja perushyödykkeiden aloilla, EU:n pakotteiden täytäntöönpanon ja valvonnan tehostamiseksi sekä EU:n toimijoiden suojelemiseksi kolmansien maiden toimenpiteiden laittomalta soveltamiselta.

Komissio kuvaa tiedonannossa yhteensä 15 avaintoimenpidettä. Komission mukaan nämä toiminta-alat liittyvät toisiinsa ja täydentävät toisiaan. Komissio korostaa, että onnistuminen EU:n aseman vahvistamisessa riippuu monista julkisista ja yksityisistä sidosryhmistä, ja kehottaa kaikkia näitä toimijoita osallistumaan tähän strategiaan, sillä se hyödyttäisi EU:n tehokasta toimintaa kansainvälisellä näyttämöllä sekä sen talous- ja rahoitusalaan. Komissio seuraa näitä toimia jatkuvasti ja tarkastelee niiden käyttöönnotosta saatuja tuloksia vuonna 2023.

Avaintoimi 1: Pankkiunionin valmiiksi saaminen ja pääomamarkkinaunionin merkittävä edistymisen keinona tukea EU:n häiriönsietokykyä ja syventää talous- ja rahaliittoa.

Tiedonannon mukaan EU on edistynyt huomattavasti globaalin finanssikriisin ja julkisen talouden velkakriisin jälkeen institutionaalisen rakenteensa parantamisessa. EU on jatkanut hyvin toimivan talouspolitiikan koordinoitikehykseen sekä tehokkaaseen ja vakaaseen rahoitusjärjestelmään perustuvan talous- ja rahaliiton (EMU) vahvistamista ja syventämistä. Edellä mainittuun rahoitusjärjestelmään kuuluvat pankkiunioni, jolla vahvistetaan ja yhdenmukaistetaan pankkien valvontaa ja kriisinhallintaa euroalueella, pääomamarkkinaunioni, jolla parannetaan pääoman saatavuutta ja liikkuvuutta sekä Euroopan vakausmekanismien perustaminen ja vahvistaminen antamaan rahoitustukea euroalueen jäsenvaltioille alueen kriisien ehkäisemiseksi. Tärkeitä puuttuvia osia ovat vielä eurooppalaisen talletussuojajärjestelmän luominen, pienten ja keskisuurten yritysten osakemarkkinoille pääsyn yksinkertaistaminen, pitkäaikaisten investointien helpottaminen ja maksukyvyttömyyspuitteiden lähentäminen koko EU:ssa. Lisäksi yhteistä kriisintarkkailurahastoa tukevan varautumisjärjestelmän nopealla täytäntöönpanolla ja kriisintarkkailun maksuvalmiusrahoituksessa käytettävien välineiden kehittämisellä parannettaisiin kriisintarkkailukehyksen uskottavuutta.

EU on käynnistänyt elpymissuunnitelman vastauksena covid-19 –pandemiaan, Next Generation EU –elpymisvälineen. Tiedonannossa noteerataan myös UK:n eron johdosta tarve ja mahdollisuus kehittää kotimaisia markkinarakenteita.

Komissio on julkaissut päivitetyn pääomamarkkinaunionia koskevan toimintasuunnitelman, EU:n vähittäismaksustrategian ja digitaalisen rahoituksen strategian. Komissio julkaisee uudistetun kestävä rahoituksen strategian vuoden 2021 alussa. Pääomamarkkinoiden elpymispaketilla (Capital Markets Recovery Package eli CMRP) on kohdennetusti muutettu EU:n pääomamarkkinasääntöjä tukemaan yritysten

rahoituksen saatavuutta markkinoilta. Myös pankkien luotonantoa on pyritty tukemaan tiedonannolla tilinpäätös- ja vakavaraisuussäännösten soveltamisesta sekä ns. 'quick fix' muutoksilla pankkilainsäädäntöön ((EU) No 575/2013 ja (EU) No 648/2012)

Avaintoimi 2: Komissio jatkaa energia- ja raaka-aineiden euromäärien hyödykejohtannaisten kehittämisen tukemista ja helpottaa sellaisten euromäärien vertailuindeksien ja kauppapaikkojen luomista, joilla katetaan ydinalat, mukaan lukien kehittyvät energiamarkkinat, kuten vetymarkkinat.

Komissio toteaa, että Euroopan rahoitusmarkkinoiden on pysyttävä kilpailukykyisinä ja houkuttelevina kansainvälisille markkinatoimijoille. Pääomamarkkinoiden elpymispaketin yhteydessä komissio ehdotti useita MiFID –sääntelyssä toteutettavia toimenpiteitä helpottaakseen yritysrahoituksen saatavuutta. Toimien joukossa oli myös energiajohtannaismarkkinoihin sovellettavia sääntöjä koskevia helpotuksia. Toimien on tarkoitus auttaa kehittämään euromääräisiä energiamarkkinoita ja antaa yrityksille mahdollisuus hallita riskejään ja suojata samalla hyödykemarkkinoiden eheyttä.

Komissio tarkastelee vertailuarvoasetusta uudelleen vuonna 2022 pääomamarkkinoiden elpymispaketin yhteydessä toteutetun hyödykejohtannaismarkkinoiden uudistuksen pohjalta.

Komissio suorittaa myös MiFID / MiFIR –sääntelyn uudelleentarkastelun vuonna 2021.

Avaintoimi 3: Komissio aikoo edistää euromääräisiä investointeja, helpottaa euron käyttöä laskutus- ja nimellisvaluuttana ja edistää sen laajemman käytön esteiden parempaa ymmärtämistä tiedotustoimilla. Tiedotustoimia toteutetaan vuoropuheluina, työpajoina ja kyselytutkimuksina EU:n alueellisten ja joiden maailmanlaajuisten kumppanimaiden julkisen ja yksityisen sektorin, rahoitusalan sääntelyvirastojen ja yhteisösjointajien kanssa.

EU:sta tulee yksi maailman suurimmista julkisista velan liikkeeseenlaskijoista, kun Next Generation EU –elpymisväline ja hätätilasta aiheutuvien työttömyysriskien lieventämisen tilapäinen tukiväline (SURE) otetaan käyttöön. EU tulee laskemaan liikkeeseen noin 1000 miljardia euroa uutta lainaa vuoteen 2026 mennessä. Erityisesti EU:n ulkopuolisten toimijoiden sijoittamista euromääräisiin velkakirjoihin pyritään edistämään. Lisäksi komissio kannustaa EU:n toimielimiä, viranomaisia, kansallisia kehityspankkeja ja monenvälisiä pankkeja maksimoimaan euron käytön toiminnassaan ja laskiessaan joukkovelkakirjoja liikkeeseen.

Tiedonannossa tunnustetaan, että markkinat pitkälti määrittelevät käytettävän valuutan kaupankäynnissä. Komissio aikoo käydä vuoropuhelua kolmansien maiden yksityisten ja julkisten toimijoiden kanssa ymmärtääkseen mitä esteitä euron laajemmalle käytölle kansainvälisessä kaupassa ja rahoitussuhteissa on ja miten esteitä voisi purkaa.

Komissio järjestää kohdennettuja makrotaloutta koskevia vuoropuheluja ja työpajoja naapurimaiden kanssa keskittyen erityisesti itäiseen kumppanuuteen ja eteläisen naapuruston maihin. Erityistä huomiota kiinnitetään myös yhteydenpitoon yksityisen sektorin kanssa.

Avaintoimi 4: Komissio edistää vihreiden joukkovelkakirjojen käyttöä sellaisten investointien ja hankkeiden rahoittamiseen, jotka ovat välttämättömiä Euroopan vihreän kehityksen ohjelman tavoitteiden saavuttamiseksi. Komissio aikoo laskea liikkeelle 30 prosenttia Next Generation EU –välineestä rahoitetuista joukkovelkakirjoista vihreiden joukkovelkakirjojen muodossa.

Avaintoimi 5: Komissio tarkastelee mahdollisuuksia laajentaa EU:n päästökauppajärjestelmän asemaa sen ympäristöhyötyjen maksimoimiseksi ja jatkaa päästökaupan edistämistä EU:ssa.

Euroopan vihreän kehityksen ohjelma hahmottaa EU:n tietä ilmastoneutraaliuteen ja ympäristön kannalta kestävämmäksi. EU:n on käynnistettävä valtavia investointeja EU:n vuodelle 2030 asetettujen energia- ja ilmastotavoitteiden sekä vuoteen 2050 mennessä asetetun ilmastoneutraalisuustavoitteen ja muiden vihreän kehityksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Kestävän rahoituksen edistäminen yhdessä elpymissuunnitelman kanssa tarjoaa tilaisuuden kehittää EU:n rahoitusmarkkinoita maailmanlaajuisesti ”vihreän rahoituksen” keskuksiksi, millä vahvistetaan euron asemaa kestävien rahoitustuotteiden oletusvaluuttana. Tulevalla EU:n vihreitä joukkovelkakirjoja koskevalla standardilla, EU:n kestävä rahoituksen luokitusjärjestelmällä, niin sanotulla taksonomialla, sekä kestävä rahoituksen tiedonanto- ja raportointivelvollisuuksilla tuetaan EU:n vihreitä investointeja.

EU hallinnoi päästökauppajärjestelmällään maailman suurimpia hiilimarkkinoita. EU:n päästökauppajärjestelmä on osoittautunut tehokkaaksi markkinapohjaiseksi välineeksi, jolla kannustetaan kustannustehokkaisiin päästövähennyksiin. Päästökauppajärjestelmän piiriin kuuluvien yksiköiden päästöt vähenivät noin 35 prosenttia vuosina 2015 – 2019. Komissio jatkaa EU:n päästökauppajärjestelmän tehokkuuden ja häiriönsietokyvyn vahvistamista. Komissio seuraa päästöoikeuksien kaupan kehitystä erityisesti osana vuoden 2021 loppuun mennessä toteutettavaa MiFIDin uudelleentarkastelua varmistaakseen, että päästökaupamarkkinat täyttävät tiukimmat vaatimukset.

Komissio esittää kesäkuussa 2021 lainsäädäntöehdotuksia, joilla pyritään saavuttamaan EU:n kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistavoite. Komissio aikoo ehdottaa EU:n päästökauppajärjestelmän laajentamista siten, että siihen sisällytetään meriliikenteen päästöt. Komissio harkitsee päästökaupan laajentamista koskemaan myös rakennusten ja maantiiliikenteen päästöjä tai fossiilisten polttoaineiden poltosta aiheutuvia kaikkia muita päästöjä.

Avaintoimi 6: Komissio ja EKP tarkastelevat yhdessä monia mahdolliseen digitaalisen euron käyttöönottoon liittyviä poliittisia, oikeudellisia ja teknisiä kysymyksiä

Digitaalisen rahoituksen lisäämisellä ja siihen liittyviin riskeihin puuttumisella tuetaan EU:n talouden elpymistä ja laajempaa talouden muutosta. Jatkamalla Euroopan digitaalisen rahoitusalan kehittämistä vahvistetaan EU:n avointa strategista riippumattomuutta rahoituspalveluissa ja kykyä suojella EU:n rahoitusvakautta. Digitaalisen siirtymän, nopeiden maksuympäristön muutoksien ja kryptovarojen ilmaantumisen vuoksi EKP tutkii mahdollisuutta laskea liikkeeseen digitaalinen euro, jolla täydennettäisiin yksityisen sektorin tarjoamia käteis- ja maksuratkaisuja.

Maksaminen ja teknologiset innovaatiot rahoituspalveluissa kehittyvät erittäin nopeasti tällä hetkellä ja yhä useammat maailman keskuspankit tutkivat mahdollisuutta ottaa

käyttöön keskuspankkien liikkeeseen laskemia digitaalisia valuuttoja, jotka olisivat uusi muoto keskuspankkirahalle. Vaikka digitaalisuus sinällään ei ole uutta, voisi uusi digitaalista keskuspankkirahaa koskeva teknologia avata mahdollisuuden luoda keskuspankkirahan muoto, joka olisi suoraan myös kotitalouksien ja yritysten saatavilla, toisin kuin nykyisin. EKP julkaisikin lokakuussa 2020 eurojärjestelmän korkean tason työryhmän laatiman digitaalista euroa käsittelevän raportin ja käynnisti julkisen kuulemisen aiheesta.

Komissio ja EKP pyrkivät mandaattiansa puitteissa varmistamaan vahvan ja elinvoimaisen eurooppalaisen digitaalisen rahoitusmarkkinan kehittymisen sekä integroidut maksupalvelut vastatakseen tulevaisuuden haasteisiin rahoitustoimialalla. Komissio ja EKP tarkastelevat yhdessä teknisellä tasolla erilaisia poliittisia, oikeudellisia ja teknisiä kysymyksiä, jotka syntyvät mahdollisesta digitaalisen euron käyttöönotosta, ottaen huomioon niiden EU:n perussopimuksissa määrätty toimivaltuudet.

Julkisen digitaalisen euron etujen hyödyntämiseksi on myös tärkeää vastata EU:n politiikkojen mahdollisiin haasteisiin, kuten rahoituksen välittämiseen ja vakauteen, yksityisen sektorin maksuratkaisujen syrjäyttämiseen, rahoituspalvelujen käyttämisen mahdollisuuteen, rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaan, tietosuojaan sekä rahapolitiikan harjoittamiseen liittyviin haasteisiin.

EU:n rahoitusmarkkinoiden infrastruktuurien ja niihin liittyvien kriittisten palveluntarjoajien häiriönsietokyvyn parantaminen

EU:n keskeisenä tavoitteena on kehittää rahoitusmarkkinoiden infrastruktuurejaan ja lisätä niiden häiriönsietokykyä, sillä ne ovat rahoitusjärjestelmän strategisia solmukohtia. Riippuvuutta kolmansien maiden lainkäyttöalueilta tarjottavista kriittisistä palveluista voidaan välttää lisäämällä infrastruktuurien häiriönsietokykyä.

Komissio julkaisi äskettäin erityisiä ehdotuksia, kuten koko unionin yhteisen korkean kyberturvataso varmistamista koskevia toimenpiteitä koskevan direktiivin (NIS 2 – direktiivi), joilla pyritään EU:n taloudellisten ja yhteiskunnallisten toimien kestävään digitaaliseen siirtymään keskeisten verkko- ja tietojärjestelmien häiriönsietokyvyn ja turvallisuuden korkean tason avulla.

Komission mukaan liiallinen riippuvuus EU:n ulkopuolisista pankeista voi aiheuttaa ongelmia rahoitusmarkkinahäiriöiden aikana. EU:n investointipankkien markkinaosuus on laskenut viimeisten 15 vuoden aikana. Finanssikriisien aikana EU:n ulkopuoliset pankit voivat päättää vähentää läsnäoloaan EU:ssa ja keskittyä kotimarkkinoihinsa. Tämä voisi haitata EU:n yritysten ja jäsenvaltioiden mahdollisuuksia saada pääomamarkkinarahoitusta, riskienhallintaratkaisuja tai muita rahoituspalveluja ja vaarantaa EU:n finanssialalla toimivien vastapuolten maksuvalmiuden tai jopa vakavaraisuuden.

Edelliseen liittyen Euroopan järjestelmäriskikomitea (EJRK) suositteli jo vuonna 2011, että kansalliset valvontaviranomaiset seuraavat dollarimääräisen rahoituksen kehitystä ja likviditeettiä ja että EU:n luottolaitokset laativat vararahoitussuunnitelmat. Sittenkin käyttöön otetut pankkien maksuvalmiusvaatimukset kattavat myös merkittävät ulkomaan valuutat. Lisäksi EKP ja muut keskuspankit ovat sopineet järjestelyistä, joilla voidaan huolehtia dollarimääräisen likviditeetin tarjonnasta pankkijärjestelmälle ja taloudelle markkinahäiriön aikana. Näillä toimenpiteillä on jossain määrin helpotettu rahoitusvakauteen liittyvää huolta.

Yleisesti ottaen rajat ylittävällä rahoituksella helpotetaan maailmantalouden luotonsaantia, mutta kriisitilanteissa niistä tulee epävakampia. Covid-19 aikana on nähty, että USA:n ulkopuolisten rahoituslaitosten dollarimääräinen rahoitus voi olla kallista ja hankalaa, kun dollarimääräisen rahoituksen kysyntä kasvaa voimakkaasti globaalisti huomioiden dollarin reservivaluutta-asema.

Euron laajemmalla käytöllä kansainvälisissä maksutapahtumissa, euromääräisten investointien houkuttelevuuden ja mahdollisuuksien lisäämisellä sekä euromääräisten vertailuarvojen ilmaantumisella ja vakiinnuttamisella voidaan vähentää yritysten haavoittuvuutta. Komission mukaan olisi tutkittava tarkemmin riippuvuutta EU:n ulkopuolisista rahoitusalan toimijoista. Komissio valtuuttaa tämän vuoksi Euroopan pankkiviranomaisen tekemään vuonna 2021 tutkimuksen EU:n riippuvuudesta EU:n ulkopuolisista rahoitusalan toimijoista ja pankkien riippuvuudesta ulkomaanvaluuttojen määräisestä rahoituksesta.

Avaintoimi 7: Komissio pyrkii tekemään rahoitusmarkkinoiden infrastruktuureja ylläpitävien yritysten kanssa perusteellisen analyysin yritysten haavoittuvuuksista suhteessa kolmansien maiden yksipuolisiin ja lainvastaisiin ekstraterritoriaalisiin pakotteisiin. Komissio aikoo ottaa EKP:n ja asianomaiset Euroopan valvontaviranomaiset mukaan tähän prosessiin niiden toimivaltuuksien mukaisesti. Tämän perusteella komissio arvioi, onko tarpeen antaa asiaan liittyviä suosituksia ja edistää EU:n välineiden valikoimaa, jolla voidaan estää ja torjua tehokkaasti tarpeeton puuttuminen EU:hun sijoittautuneiden rahoitusmarkkinoiden infrastruktuureiden toimintaan.

Avaintoimi 8: Komissio perustaa työryhmän arvioimaan mahdollisia teknisiä ongelmia, joita liittyy euromääräisten tai muiden EU:n valuuttojen määräisten ja EU:n ulkopuolella selvitettyjen sopimusten siirtämiseen EU:ssa sijaitseville keskusvastapuolille.

Myös EU:n ulkopuolisten keskusvastapuolten selvittämien ja toimittamien euromääräisten sopimusten valtavat määrät aiheuttavat rahoitusvakauteen liittyviä ongelmia varauduttaessa mahdolliseen tulevaan kriisiin, joka edellyttäisi likviditeettiä euroina tai muina unionin valuuttoina. Brexitin jälkeen on odotuksena, että unionin määräytösosapuolet vähentävät UK:n keskusvastapuoliin liittyviä vastuitaan, erityisesti euromääräisiä ja unionin muiden valuuttojen määräisiä OTC-johdannaisvastuita. Lisäksi ESMA:n yhteyteen äskettäin perustettu keskusvastapuolten valvontakomitea tarkastelee kattavasti kolmansien maiden keskusvastapuolten sekä niiden selvityspalvelujen ja -toimintojen merkittävyyttä unionin järjestelmän kannalta Euroopan markkinarakenneasetuksen (EMIR) mukaisesti.

Komissio aikoo yhdessä EKP:n, Euroopan pankkiviranomaisen (EPV) ja ESMA:n kanssa tehdä yhteistyötä toimialan kanssa arvioidakseen mahdollisia euromääräisten tai unionin muiden valuuttojen määräisten sopimusten siirtämiseen EU:ssa sijaitseville keskusvastapuolille liittyviä teknisiä kysymyksiä. Suositukset on tarkoitus antaa vuoden 2021 puoliväliin mennessä.

Avaintoimi 9: Komissio tutkii keinoja varmistaa keskeisten rahoituspalvelujen, kuten maksupalvelujen, keskeytymättömän toiminta sellaisten EU:n toimijoiden tai henkilöiden osalta, joihin kohdistuu kolmansien maiden yksipuolisia ekstraterritoriaalisia pakotteita.

Kolmansien maiden yksipuolisesti asettamien pakotteiden ekstraterritoriaalinen soveltaminen on vaikuttanut merkittävästi EU:n ja sen jäsenvaltioiden kykyyn edistää ulkopoliittisia tavoitteita, noudattaa kansainvälisiä sopimuksia ja hallinnoida kahdensivälisiä suhteita pakotteiden kohteena olevien maiden kanssa. Saksa, Ranska ja UK perustivat komission yksiköiden ja Euroopan ulkosuhdehallinnon tuella kaupan tukivälineen (Instrument in Support of Trade Exchanges, INSTEX), joka on EU:n ja Iranin välisen kaupan maksujen helpottamista varten perustettu erillisyhtiö. Väline otettiin käyttöön tammikuussa 2019, viisi muuta jäsenvaltiota (Alankomaat, Belgia, Ruotsi, Suomi, Tanska) sekä Norja ovat sittemmin liittyneet osakkaiksi.

Komissio tarkastelee INSTEXin toimintaa ja selvittää, miten välineiden tehokkuutta voitaisiin edelleen parantaa.

EU:n pakotteiden täytäntöönpanon ja valvonnan vahvistaminen

EU:n pakotteet ovat keskeinen väline, jolla edistetään yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) tavoitteita. EU:n pakotteiden entistä vankempi ja nopeampi täytäntöönpano ja valvonta sekä suojaava toimintalinja, jolla torjutaan kolmansien maiden pakotteiden lainvastaista ekstraterritoriaalista soveltamista EU:n toimijoihin, hyödyttävät EU:n läpinäkyvyyttä, vakautta ja häiriönsietokykyä.

Euroopan unionin neuvostolla, korkealla edustajalla ja komissiolla on erilaiset, toisiaan täydentävät oikeudet EU:n pakotteiden suunnittelussa, täytäntöönpanossa ja valvonnassa täysin EU:n ja kansainvälisen oikeuden mukaisesti. Perussopimusten valvojana komissio valvoo, että jäsenvaltiot panevat pakotteet täytäntöön. Täytäntöönpano ei kuitenkaan ole niin yhtenäistä kaikkialla EU:ssa kuin se pitäisi olla. Epäjohdonmukainen täytäntöönpano heikentää pakotteiden tehokkuutta ja EU:n kykyä puhua yhdellä äänellä.

EU:n pakotteet on kohdistettava EU:n poliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi, ja samalla on vältettävä tahattomia seurauksia. Komissio, joka vastaa pakotteiden täytäntöönpanon seurannasta ja koordinoinnista, osallistuu vuodesta 2021 alkaen EU:n pakotteiden tehokkuuden arviointiin.

Avaintoimi 10: Komissio perustaa vuonna 2021 pakotetietorekisterin, jonka kautta jäsenvaltiot ja komissio voivat nopeasti raportoida ja vaihtaa tietoa pakotteista ja niiden täytäntöönpanosta.

Avaintoimi 11: Komissio aikoo vuonna 2021 perustaa yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa keskitetyn yhteyspisteen sellaisia pakotteisiin ja niiden täytäntöönpanoon liittyviä kysymyksiä varten, joilla on rajatylittäviä ulottuvuuksia.

Avaintoimi 12: Komissio jatkaa sen varmistamista, että kolmansille maille, kansainvälisille järjestöille ja kansainvälisille rahoituslaitoksille myönnettyjä EU:n varoja ja taloudellisia resursseja ei käytetä EU:n pakotteiden vastaisesti erityisesti jatkamalla pakotteiden noudattamisen varmistamiseksi oikeudellisesti sitovista määräyksistä sopimista niiden kumppaneiden kanssa, jotka käyttävät EU:n varoja, ja seuraamalla niiden täytäntöönpanoa.

Komissio tarkastelee vuonna 2021 myös käytäntöjä, joilla kierretään ja heikennetään pakotteita, mukaan lukien kryptovaluuttojen ja 'stablecoinien' käyttö. Saatuja tuloksia hyödynnetään mahdollisissa lainsäädäntöehdotuksissa tai täytäntöönpanoa koskevissa suuntaviivoissa vuodesta 2022.

EU:n pakotteet ovat tehokkaimpia, kun niiden vaikutuksista on saatavilla nopeasti tietoa. Komissio perustaa vuonna 2021 pakotetietorekisterin. Komissio harkitsee yksityiskohtaisten tietojen hankkimista, myös EU:n virastojen ja elinten kautta. Lisäksi komissio arvioi tarvetta tarkastaa jäsenvaltioiden nykyisiä raportointivelvoitteita.

Komissio perustaa jäsenvaltioiden edustajista koostuvan pakotteita ja ekstraterritoriaalisuutta käsittelevän asiantuntijaryhmän. Ryhmä toimii foorumina, jonka tehtävänä on jatkaa työtä EU:n häiriönsietokyvyn parantamiseksi.

Tiettyjä rajatylittäviin pakotteisiin liittyviä kysymyksiä koskevaa koordinoitua on jatkettava.

Komissio aikoo myös keskustella EU:n pakotteiden täytäntöönpanosta jäsenvaltioiden kanssa yhdenmukaisen lähestymistavan varmistamiseksi. Asiantuntijaryhmässä voitaisiin keskustella myös sovellettavista standardeista ja parhaista käytännöistä.

Avaintoimi 13: Komissio perustaa erityisen järjestelmän, jonka avulla pakotteiden kiertämisestä voidaan ilmoittaa ja väärinkäytöksiä paljastaa anonyymisti. Järjestelmällä tarjotaan tarvittavat takeet luottamuksellisuudesta.

Komissio seuraa perussopimusten valvojana jäsenvaltioiden EU:n lainsäädännön mahdollista rikkomista ja kerää siitä tietoa.

Komissio laatii vuoden 2022 ensimmäisellä puoliskolla etenemissuunnitelman, jonka avulla siirrytään EU:n pakotteiden järjestelmällisen noudattamatta jättämisen havaitsemisesta Euroopan unionin tuomioistuimen käsittelyyn.

Avaintoimi 14: Pakotteita koskevan yhteistyön vahvistaminen erityisesti G7 – kumppaneiden kanssa.

Viime vuosina tietyt kolmannet maat ovat lisänneet pakotteiden tai muiden sääntelytoimenpiteiden käyttöä EU:n toimijoiden toiminnan määrittämiseksi. EU katsoo, että EU:n toimijoihin kohdistuvat kolmansien maiden ekstraterritoriaaliset toimenpiteet ovat kansainvälisen oikeuden vastaisia. Nämä toimenpiteet uhkaavat sisämarkkinoiden ja EU:n rahoitusjärjestelmien eheyttä.

Korkea edustaja ja komissio käyvät omien toimivaltuuksiensa mukaisesti säännöllistä vuoropuhelua ja tekevät yhteistyötä kolmansien maiden kumppaneiden, erityisesti G7 – kumppanien kanssa.

Avaintoimi 15: Komissio harkitsee muita toimintavaihtoehtoja, joilla voidaan edelleen ehkäistä kolmansien maiden yksipuolisten pakotteiden lainvastaista ekstraterritoriaalista soveltamista EU:n toimijoihin ja vastata siihen esimerkiksi muuttamalla asetusta (EY) N:o 2271/96.

Komissio toteuttaa seuraavat toimenpiteet nykyisten välineiden hyödyntämiseksi paremmin ja uusien välineiden luomiseksi tarpeen mukaan:

- i) selkeyttää 6 artiklan soveltamista koskevia menettelyjä ja sääntöjä
- ii) tehostaa kansallisia toimenpiteitä (4 artikla)
- iii) virtaviivaistaa 5 artiklan lupahakemusten käsittelyä
- iv) mahdollisesti osallistuu ulkomaiden menettelyihin.

Perinteisesti ulkomaisen lainsäädännön vaikutukset estävällä säädöksellä on tarjottu EU:n yhtenäinen vastaus pakotteiden ekstraterritoriaaliseen soveltamiseen. Tällaisten pakotteiden lisääntyminen edellyttää syvällisempää keskustelua mahdollisista lisätoimenpiteistä. Komissio käynnistää laajan keskustelun toimintavaihtoehtoista.

Samanaikaisesti komissio toteuttaa kauppapolitiikkansa uudelleentarkastelua ja tekee ehdotuksen kolmansien maiden pakkokeinojen estämiseksi ja niihin vastaamiseksi viimeistään vuoden 2021 lopussa.

Taloudelliset vaikutukset

Komission tiedonannossa tuodaan esiin toimia, joiden tavoitteena on vahvistaa EU:n avointa strategista riippumattomuutta makrotaloudessa, edistää euron kansainvälistä asemaa kansainvälisillä rahoitusmarkkinoilla, vahvistaa EU:n rahoitusmarkkinoiden infrastruktuureja, parantaa EU:n pakotejärjestelmien täytäntöönpanoa ja valvontaa sekä lisätä EU:n häiriönsietokykyä. Tavoitteiden toteutuminen ja tiedonannon vaikutukset ovat riippuvaisia esitetyistä toiminnaista, joiden yksityiskohtia ei vielä tiedetä, ja niiden toteutumisesta.

Koska komission tiedonanto ja sen sisältämät toimet ovat hyvin yleistasoisia, niiden kansainvälisiä ja EU-tasoisia vaikutuksia sekä vaikutuksia Suomeen ja suomalaisiin toimijoihin on haastavaa arvioida. Eri toimien ja lainsäädäntöehdotusten vaikutukset tullaan arvioimaan niitä koskevien kirjelmien yhteydessä.

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

Valtiovarainministeriö ja ulkoministeriö

EU-asioiden komitean jaosto 10 (rahoituspalvelut ja pääomaliikkeet) kirjallinen menettely 4.-9.3.2021

EU-ministerivaliokunta 12.3.2021

Eduskuntakäsittely

-

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan Keskuspankille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle (COM(2021) 32 final)

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

VM/RMO, lainsäädäntöneuvos Jaakko Weuro, +358 0295 530 322
VM/RMO, neuvotteleva virkamies Tarja Kotkavuo, +358 50 471 7785
etunimi.sukunimi@vm.fi
UM/OIK-10, lähetystöneuvos Harri Sallinen, +358 295 350 551 (pakotteet)
etunimi.sukunimi@formin.fi

EUTORI-tunnus

EU/2021/0060

Liitteet**Viite**

Asiasanat
Hoitaa

Tiedoksi
