

U 15/2014 vp

Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi EU:n luottolaitosten häiriönsietokykyä parantavista rakennetoimenpiteistä (*pankkien rakenneuudistus*)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään Eduskunnalle komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi EU:n luottolaitosten häiriönsietokykyä

parantavista rakennetoimenpiteistä (KOM (2014) 43 lopullinen) ja ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 10 päivänä huhtikuuta 2014

Elinkeinoministeri *Jan Vapaavuori*

Neuvotteleva virkamies Virva Walo

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

MUISTIO
31.3.2014

EU/2014/0629

KOMISSION EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI EU:N LUOTTOLAITOSTEN HÄIRIÖNSIETOKYKYÄ PARANTAVISTA RAKENNETOIMENPITEISTÄ (KOM (2014) 43 LOPULLINEN)**1 Ehdotuksen tausta ja tavoite**

Vuonna 2008 kärjistynyt finanssikriisi on johtanut koko pankkisektorin nykyisen sääntelyn riittävyyden merkittävään uudelleen arviointiin. Pankkisektorin vakautta on pyritty parantamaan lukuisin eri lainsäädäntöhankkein. Yhtenä keinona pankkisektorin vakauden edistämiseksi ja vastauksena ongelmiin, jotka liittyvät pankkeihin, joita pidetään liian suurina kaatumaan ("too big to fail"), aloitettiin useissa maissa, kuten USA:ssa ja Iso-Britanniassa lainsäädäntöhankkeita talletuspankki- ja arvopaperitoiminnan eriyttämiseksi suurissa pankkikonserneissa. Tämän seurauksena komissio asetti vuonna 2012 korkean tason asiantuntijatyöryhmän selvittämään tarvetta säätää vastaavasta eriyttämisestä harmonisoidusti koko EU:ssa. Työryhmä, jonka puheenjohtajaksi nimitettiin pääjohtaja Erkki Liikanen, jätti raporttinsa lokakuussa 2012. Työryhmän keskeinen suositus oli säätää EU:n pankkikonserneille edellä mainittu velvollisuus eriyttää toisistaan konsernin harjoittama talletuspankki- ja arvopaperitoiminta.

Raportin pohjalta komissio antoi asiaa koskevan asetusehdotuksen 29.1.2014. Esityksen keskeisenä tavoitteena on vähentää suurten pankkikonsernien rakenteen monimutkaisuudesta aiheutuvia esteitä tällaisten konsernien tehokkaalle valvonnalle ja niiden purkamiselle kriisitilanteissa. Lisäksi tavoitteena on poistaa talletussuojasta ja julkisin varoin toteutettavasta kriisinratkaisusta talletuspankkikonsernien harjoittamalle arvopaperitoiminnalle johtuva epäsuora julkinen tuki sekä vähentää tätä kautta myös liiallista riskinottoa.

Välttääkseen sen, että arvopaperitoiminnan kieltäminen talletuspankeilta siirtää toiminnan vähemmän säännellylle varjopankkisektorille komissio antoi samanaikaisesti varjopankkitoiminnan läpinäkyvyyttä koskevan

asetusehdotuksen (komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi arvopapereilla toteutettavien rahoitustoimien raportoinnista ja läpinäkyvyydestä (KOM (2014) 40 lopullinen)). Tästä ehdotuksesta annetaan erillinen valtioneuvoston kirjelmä.

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö**2.1 Asetuksen sisältö**

Asetuksen 2 artiklan mukaan asetus koskee omaan lukuun tapahtuvan arvopaperikaupan kieltämistä ja muun arvopaperitoiminnan eriyttämistä talletuspankkitoiminnasta.

2.2 Soveltamisala

Asetuksen 3 artiklan mukaan asetusta sovellettaisiin ainoastaan suurimpiin luottolaitoksiin. Asetuksen 13 johdantokappaleen mukaan jäsenvaltioilla ja toimivaltaisilla viranomaisilla olisi kuitenkin mahdollisuus määrätä vastaavia toimenpiteitä myös pienemmille luottolaitoksille.

Suurina luottolaitoksina pidettäisiin 3 artiklan mukaan:

- direktiivin 2013/36/EU (*luottolaitosdirektiivi*) 131 artiklassa tarkoitettuja maailmanlaajuisen rahoitusjärjestelmän kannalta merkittäviä luottolaitoksia, jotka käytännössä nimetään Baselin pankkivalvontakomiteassa;
- luottolaitoksia, joiden konsolidoidun taseen loppusumma kolmena perättäisenä vuonna on vähintään 30 miljardia euroa ja arvopaperitoiminnan osuus vähintään 70 miljardia euroa tai vähintään 10 prosenttia.

Asetuksen 22 ja 23 artiklassa säädettäisiin kynnysarvojen ja arvopaperitoiminnan lakemmisesta tarkemmin.

Luottolaitoksiin rinnastettaisiin kolmansista maista olevien luottolaitosten EU:ssa olevat sivuliikkeet. Asetuksen 4 artiklan mu-

kaan asetusta ei kuitenkaan sovellettaisi näihin tai EU-emoyrityksen kolmanteen maahan sijoittuneeseen tytäryhtiöön, jos tällaisen luottolaitoksen kotivaltiossa sovelletaan asetusta vastaavia vaatimuksia. Mainitun artiklan mukaan valvontaviranomainen, joka Suomen osalta olisi Euroopan keskuspankki, voisi lisäksi sallia artiklassa tarkemmin säädettyin edellytyksin, että asetusta ei sovelleta jälkimmäiseen luottolaitokseen, vaikkei vastaavia kansallisia säädöksiä olisi.

Asetuksen 21 artiklan mukaan komissio voisi myöntää poikkeuksen asetuksen eräiden kaupankäyntitoimintojen eriyttämiseen liittyvän vaatimuksen soveltamisesta luottolaitokselle, jonka kotivaltiossa oli ehdotuksen antamishetkellä voimassa ehdotettua asetusta mainitussa artiklassa tarkemmin säädetyllä tavalla vastaava kansallinen lainsäädäntö.

2.3 Omaan lukuun tapahtuvan arvopaperikaupan kielto

Asetuksen 6 artiklan mukaan asetuksen soveltamisalaan kuuluva luottolaitos ja sen kanssa samaan konserniin kuuluva yritys eivät saa harjoittaa arvopaperikauppaa omaan lukuun eli voiton tuottamiseksi yksinomaan luottolaitokselle itselleen (*proprietary trading*). Lisäksi luottolaitokset eivät saisi omistaa voitontavoittelutarkoituksessa osuuksia vaihtoehtorahastoissa tai sijoittaa rahoitusvälineisiin, joiden tuotto riippuu näiden rahastojen osuuksien arvon kehityksestä. Luottolaitoksilta olisi myös kielletty omistukset sellaisissa yhteisöissä, jotka käyvät kauppaa omaan lukuun tai omistavat osuuksia vaihtoehtorahastoissa.

Artiklan mukaan poikkeuksina olisivat kuitenkin:

- valtioiden ja keskuspankkien liikkeeseen laskemat arvopaperit;
- luottolaitoksen maksuvalmiuden hallintaan tarvittavat arvopaperit;
- artiklassa tarkemmin määritellyt muut likvidit velkasitoumukset.

2.4 Muun arvopaperitoiminnan eriyttäminen ja sen vaikutukset konsernissa

Asetuksen 10 artiklan mukaan valvontaviranomainen voisi harkintansa mukaan vaatia

8 artiklassa tarkemmin määritellyn arvopaperitoiminnan eriyttämistä luottolaitoksen harjoittamasta talletuspankkitoiminnasta. Eriytettäväksi voisi tulla toiminta, joka liittyy esimerkiksi markkinatakauksiin, riskisalttiin arvopaperistamiseen tai johdannaiskauppaan. Valvontaviranomaisen olisi tässä tarkoituksessa arvioitava luottolaitoksen harjoittamaa arvopaperitoimintaa 9 artiklassa tarkemmin säädetyllä tavalla. Artiklassa säädettäisiin myös arvioinnissa käytettävistä parametreista. Euroopan pankkiviranomaisen laatimalla delegoidulla säädöksellä annettaisiin lisäksi tarkemmat määräykset siitä, miten edellä tarkoitettu arviointi on tehtävä. Komission delegoidulla asetuksella säädettäisiin puolestaan tarkemmat rajat parametreille.

Mainitun 10 artiklan mukaan eriyttämispäätös olisi tehtävä, jos 9 artiklassa säädetyt parametrit täyttyvät ja valvontaviranomaisen arvion mukaan luottolaitoksen harjoittamasta arvopaperitoiminnasta aiheutuu uhkaa luottolaitoksen tai rahoitusjärjestelmän vakaudelle. Valvontaviranomainen voisi vaatia eriyttämistä myös, vaikkeivät parametrit täytyisi mutta vakaus olisi uhattuna. Luottolaitoksille annetaan mahdollisuus perustella, ettei eriyttämistä tarvita luottolaitoksen tai rahoitusjärjestelmän vakauden turvaamiseksi.

Jos eriyttämispäätös on tehty, luottolaitos saa asetuksen 11 ja 12 artiklan mukaan harjoittaa arvopaperitoimintaa ainoastaan sen omien riskien tehokkaan hallinnan edellyttämässä laajuudessa sekä tarjota asiakkailleen näiden riskien suojaamiseksi tarvittavia johdannaisopimuksia edellyttäen, että asiakas ei ole toinen 12 artiklassa tarkemmin määritelty rahoitusalan yritys.

Asetuksen 13 artiklan mukaan eriyttämispäätös velvoittaa luottolaitoksen järjestämään arvopaperitoimintansa erilliseen yhtiöön, jonka on oltava luottolaitoksesta oikeudellisesti, taloudellisesti ja toiminnallisesti riippumaton artiklassa tarkemmin säädetyllä tavalla. Valvontaviranomainen voisi kuitenkin 13 artiklan perusteella myöntää eräille yhteisöille, kuten keskinäisille yhtiöille ja osuuskunnille, vapautuksen omistuksia kaupankäyntiyhteisössä koskevista rajoituksista.

Jos luottolaitoksen olisi eriytettävä toimintojaan, sen olisi laadittava asetuksen 18 artiklan mukainen eriyttämissuunnitelma kuuden

kuukauden kuluessa päätöksen tekemisestä ja saatettava se valvontaviranomaisen hyväksyttäväksi.

2.5 Suuria asiakasriskejä koskevat rajoitukset

Edellä tarkoitettua erillistä arvopaperitoimintaa harjoittavaa yritystä olisi asetuksen *14 artiklan* nojalla pidettävä EU:n vakavaraisuusasetuksessa ((EU) No 575/2013) tarkoitettuna asiakkaana, johon sovellettaisiin mainitun asetuksen mukaisia suuria asiakasriskejä koskevia rajoituksia samalla tavalla kuin konsernin ulkopuolisiin asiakkaisiin.

Lisäksi asetuksen *15 artiklan* mukaan luotolaitoksen, jonka arvopaperitoiminta on eriytetty edellä tarkoitettulla tavalla, olisi EU:n vakavaraisuusasetuksesta poiketen sovellettava tiukempia asiakasriskirajoja sellaisiin asiakkaisiin, jotka ovat asetuksessa tarkemmin määriteltäviä rahoitusalan yrityksiä.

2.6 Tietojenanto, viranomaisvaltuudet ja suhteet kolmansiin maihin

Asetuksen *25—27 artiklassa* säädetään yleisesti luotolaitoksen tiedonantovelvollisuudesta, valvontaviranomaisen tehtävistä ja oikeuksista sekä komission oikeudesta päättää kolmansien maiden rakenteellisten uudistusten vastaavuudesta.

2.7 Sanktiot

Asetuksen *28 ja 29 artiklassa* säädettäisiin valvontaviranomaisen oikeudesta määrätä hallinnollisia seuraamuksia asetuksen säännösten rikkomisesta.

2.8 Uudelleentarkastelu ja voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Komission olisi tarkasteltava asetuksen toimivuutta säännöllisesti ja annettava vuoteen 2020 mennessä kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle havainnoistaan sekä tarvittaessa säädösehdotus.

Asetus on tarkoitettu tulemaan voimaan 36 kuukauden kuluttua asetuksen julkaisemisesta, eli komission indikoiman aikataulun mukaan heinäkuussa 2018, jos asetus hyväk-

syttäisiin kesäkuussa 2015. Omaan lukuun tapahtuvan arvopaperikaupan kieltä tulisi kuitenkin voimaan jo 18 kuukauden kuluttua asetuksen julkistamisesta. Tämä tarkoittaisi komission indikoiman aikataulun mukaan tammikuuta 2017.

2.9 Täydentävä sääntely

Komissiolle ehdotetaan yhdeksää ja Euroopan pankkiviranomaiselle (EBA) neljää valtuutta antaa täydentävää sääntelyä.

Komission valtuudet koskevat omaan lukuun tapahtuvan arvopaperikaupan kiellosta tehtäviä poikkeuksia (6 artiklan 6 kohta), muun arvopaperitoiminnan eriyttämisestä tehtäviä poikkeuksia (8 artiklan 3 kohta), 9 artiklan mukaisten parametrien rajoja ja talletuspankin sallittua arvopaperitoimintaa (10 artiklan 5 kohta), talletuspankille sallittuihin suojaustoimintoihin liittyviä rahoitusvälineitä (11 artiklan 3 kohta), talletuspankin mahdollisuutta myydä muita kuin 12 artiklassa määriteltäviä rahoitusvälineitä (12 artiklan 2 kohta), konsernin ulkopuolisten suurten asiakasriskien rajan mukauttamista (15 artiklan 2 kohta), luottoriskien vähentämistekniikoiden hyväksymistä (16 artiklan toinen kohta), arvopaperitoiminnan volyymin laskennassa käytettäviä osatekijöitä (23 artiklan 4 kohta) sekä kolmannen maan sääntelyn vastaavuuden perusteiden vahvistamista (27 artiklan 3 kohta).

EBA:n valtuudet koskevat 9 artiklan mukaisesti arvioitavien arvopaperitoimintoihin liittyvien parametrien ja niiden mittaamisen täsmentämistä (9 artiklan 4 kohta), arvopaperitoiminnan laskentamenetelmiä (23 artiklan 3 kohta), arvopaperitoimintojen raportointimallia (24 artiklan 2 kohta) sekä hallinnollisista toimenpiteistä raportoitessa noudatettavia menettelyitä ja lomakkeita (31 artiklan 4 kohta).

3 Vaikutukset Suomen lainsäädäntöön ja talouteen

3.1 Vaikutukset lainsäädäntöön

Asetus on suoraan velvoittavaa oikeutta, joten sitä ei ole tarpeen saattaa erikseen kansallisesti voimaan. Kyse on uudesta säänte-

lystä, josta Suomessa ei ole annettu kansallista lainsäädäntöä.

3.2 Vaikutukset talouteen

Yleisellä tasolla asetuksen voidaan arvioida edistävän EU:n rahoitusmarkkinoiden vakautta sekä tehostavan suurten pankkikonsernien valvontaa. Toisaalta on kuitenkin myös todettava, että erilaisista vähittäis-, tukku- ja investointipankkitoiminnoista koostuvat eurooppalaiset yleispankit ovat pärjänneet vaikeissa oloissa yleisesti ottaen hyvin. Toimintojen monipuolisuus on hajauttanut riskejä ja tasannut tulovirtaa.

Lisäksi asetuksen voidaan arvioida johtavan pääomien tehokkaampaan kohdentumiseen rahoitusjärjestelmässä, koska nykyisin talletuspankkien harjoittamaan arvopaperitoimintaan kohdistuu talletussuojasta ja julkisin varoin toteutettavasta kriisinratkaisusta johtuvaa piilotukea, joka on omiaan vääristämään pankkien luottoluokituksia ja sen myötä niiden varainhankinnan hinnoittelua.

Tämän piilotuen mittaluokkaa on vaikea arvioida tarkasti. Joka tapauksessa sen arvioidaan olevan merkittävä erityisesti suurten systeemisten pankkien kohdalla. Liikasen ryhmän raportin arvion mukaan Suomessa suurimpien pankkien luottoluokitus on kaksi luokitusta parempi, kuin mikä se olisi ilman tätä implisiittistä julkista turvaverkkoa. Kansainvälisen valuuttarahaston tutkijoiden mukaan euroalueen suurten systeemisten pankkien kohdalla julkisen tuen vaikutus niiden varainhankinnan hintaan arvioidaan olevan edelleen noin 60—110 peruspistettä (0,6—1,1 prosenttia; 90—300 miljardia dollaria) riippuen arviointitavasta.

Asetuksen voidaan myös arvioida helpottavan suurten pankkikonsernien toiminnan purkamista ja uudelleenjärjestämistä kriisitilanteissa sekä alentavan näistä toimista aiheutuvia kustannuksia yhteiskunnalle. Asetuksen merkitystä pankkikonsernien kriisinhallinnan kannalta toisaalta vähentää se, että kevään 2014 aikana annettava kriisinratkaisudirektiivi (BRRD) sisältää jo viranomaisten oikeuden vaatia pankkikonsernien rakenteiden selkeyttämistä etukäteen, jos se on tarpeen kriisinratkaisutoimenpiteiden tehokkaan toteutumisen varmistamiseksi.

Asetus nostaisi finanssisektorin yritysten oman varainhankinnan kustannuksia heijastaen lähinnä edellä mainitun piilotuen vähentymistä. Varainhankinnan kallistuminen vaikuttaa myös pankkien asiakkaisiin palveluiden hintojen vastaavasti todennäköisesti noustessa.

Asetuksen 21 artiklan mukainen soveltamisalaa koskeva poikkeus on laajuudeltaan vielä kovin epäselvä. Poikkeuksen merkitystä ja vaikutuksia pystytään arvioimaan tarkemmin vasta, kun sitä koskevia kriteerejä on pystytty täsmentämään.

Alustavan arvion mukaan asetuksen soveltamisalaa voisi kuulua kolmisenkymmentä pankkikonsernia, joista viidellä on liiketoimintaa Suomessa: Danske Bank, Svenska Handelsbanken, Nordea, Skandinaviska Enskilda Banken ja Swedbank.

Asetuksen vaikutukset Suomessa määräytyvät pitkälti siitä, miten mainittujen pankkien kotivaltioiden viranomaiset tulevat soveltamaan asetusta. Vaikutuksia voidaan yleisellä tasolla alustavasti arvioida seuraavasti:

Omaan lukuun tapahtuvan kaupankäynnin kiellolla ei arvioida olevan merkittävää vaikutusta Suomen markkinoilla, koska pankkien tällainen arvopaperitoiminta on suhteellisen vähäistä.

Muun arvopaperitoiminnan eriyttäminen varsinkin ulkomaisiin pankkikonserneihin kuuluvien suomalaisten talletuspankkien toiminnasta saattaa heikentää Suomen arvopaperimarkkinoiden likviditeettiä ja tehokasta hinnanmuodostusta. Näin voi käydä etenkin, jos konsernin arvopaperitoiminta, erityisesti markkinatakaus- ja underwrittingtoiminta, keskitetään pankin emoyrityksen kotivaltioon perustettavaan yhtiöön esimerkiksi sen vuoksi, että erillisen yhtiön perustamista Suomeen ei pidetä kannattavana. Vaikutuksista ja niiden suunnasta on tässä vaiheessa kuitenkin mahdotonta antaa tarkempia arvioita.

Lisäksi toimintojen eriyttämisestä aiheutuisi mainituille pankkikonserneille hallinnollisia kustannuksia.

4 Oikeusperusta

Asetusehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT)

114 artiklan 1 kohtaan, jonka nojalla voidaan toteuttaa sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevia toimenpiteitä jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämiseksi. Päätöksentekomenettelynä on tavallinen lainsäätämisyjärjestys. Asetuksentasoisen puitesääntelyn määrä on yleisesti ottaen kasvussa rahoitusmarkkinoita koskevissa komission säädösehdoituksissa.

Valtioneuvosto katsoo asetuksen liittyvän sisämarkkinoiden kehittämiseen ja pitää komission ehdotusta oikeusperustan näkökulmasta perusteltuna.

5 Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaate

EU:sta tehdyn sopimuksen toissijaisuusperiaatteen mukaisesti (SEU 5 artiklan 3 kohta) EU:n tasolla olisi toteutettava toimia vain, jos jäsenvaltiot eivät voi yksin riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin EU:n tasolla.

SEU 5 artiklassa määrätyn suhteellisuusperiaatteen mukaisesti EU:n toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi. Oikeasuhteisuus tarkoittaa lähinnä ylisääntelyn kieltoa, jonka toteutuminen on kytkeyty toissijaisuusperiaatteeseen.

Asetuksen tavoitteena on estää luottolaitosten ja pankkikonsernien järjestelmäriskkejä, poistaa luottolaitoksen eri osien välisiä eturistiriitoja, helpottaa luottolaitosten ja konsernien valvontaa ja kriisinratkaisua sekä edistää kilpailua sisämarkkinoilla. Osa jäsenvaltioista on ehdottanut tai hyväksynyt rakenneuudistustoimenpiteitä kansallisia pankkijärjestelmiään varten. Epäyhtenäinen kansallinen lainsäädäntö lisää pääomanliikkeiden ja sijoituspäätösten vääristymisen mahdollisuutta luoden esteitä sisämarkkinoille. Unionin laajuisen lähestymistavan puuttuessa pankit joutuvat mukauttamaan rakenteitaan ja toimintojaan toimiessaan eri maissa. Vain EU:n tasoisella yhdenmukaistamisella voidaan varmistaa, että luottolaitoksia ja pankkikonserneja säännellään yhteisten rakenteellisten vaatimusten puitteissa.

Asetusehdotuksen kohderyhmänä ovat suuret luottolaitokset ja pankkikonsernit. Toimenpiteiden laajentaminen kaikkiin luottolaitoksiin olisi ehdotuksen tavoitteiden kannalta kohtuutonta ja voisi johtaa huomattaviin kustannuksiin.

Valtioneuvosto pitää ehdotusta toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukaisena.

6 Toisten jäsenvaltioiden kannat

Toisten jäsenvaltioiden virallisia kantoja ei ole vielä tiedossa.

7 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

Asetusehdotus sekä siihen liittyvä luonnos valtioneuvoston kirjelmäksi on ollut lausunnolla Rahoituspalvelut ja pääomanliikkeet – jaoston (jaosto 10) kirjallisessa menettelyssä.

Ehdotuksen käsittelyä ei ole vielä aloitettu neuvostossa tai Euroopan parlamentissa ja on mahdollista, että käsittely alkaa vasta vuoden jälkipuoliskolla Italian puheenjohtajakaudella. Myös Euroopan parlamentin jäsenten vaalit keväällä 2014 hidastanevat asetuksen käsittelyä.

8 Ahvenanmaan itsehallinto

Asia kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n perusteella valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

9 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto tukee asetusehdotuksen tavoitteita ja ehdotettua soveltamisalaa, joka rajoittaa asetuksen soveltamisen suurimpiin pankkeihin ja pankkikonserneihin. Valtioneuvosto katsoo, että on perusteltua pyrkiä vähentämään suurille systeemisesti merkittävälle pankkikonserneille nykyään kanavoituvaa implisiittistä julkista tukea. Pankeilta edellytettävät rakenteelliset uudistukset voivat olla yksi keino tämän tavoitteen edistämiseksi.

Valtioneuvosto voi hyväksyä vaihtoehtona ehdotetulle omaan lukuun tapahtuvan arvo-

paperikaupan kokonaan kieltämiselle (6 *artikla*) tällaisen toiminnan eriyttämisen erilliseen konserniyhtiöön muun arvopaperitoiminnan tavoin. Valtioneuvosto pitää edellytyksiä vaihtoehtorahastoihin sijoittamisesta kasvuyritysten rahoittamisen ja pankkien omaisuuden arvopaperistamisen näkökulmasta tarpeettoman rajoittavana, koska ehdotetut poikkeukset soveltuvat vain marginaaliseen osaan pääomasijoitustoiminnasta.

Ottaen huomioon pankkiunionin laajemman tavoitteen pankkien ja niiden kotivaltioiden välisen kohtalonyhteyden katkaisemisesta valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti esitettyihin poikkeuksiin, joiden mukaan valtioiden liikkeeseen laskemat arvopaperit rajattaisiin omaan lukuun tapahtuvan arvopaperikaupan kiellon ja muun arvopaperitoiminnan eriyttämisvaatimuksen ulkopuolelle. Pankkien hankkimat kotivaltioiden joukkovelkakirjat ovat olleet merkittävä tekijä, joka on osaltaan vaikeuttanut euroalueen velkakriisin hallintaa.

Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti valvontaviranomaisille ehdotetun harkintavallan laajuuteen päätettäessä arvopaperitoiminnan eriyttämisestä (8–10 *artikla*). Lainsäädännön ennustettavuuden ja luottolaitosten kilpailuedellytysten tasapuolisuuden varmistamiseksi asetuksessa määriteltävä arvopaperitoiminta olisi eriytettävä suoraan asetuksen nojalla, jollei valvontaviranomaisen asetuksessa säädettävien objektiivisten perusteiden nojalla myönnä yksittäistapauksessa poikkeusta. Valtioneuvosto suhtautuu avoimesti erilaisiin ehdotuksiin eriyttämiskriteereiden täsmentämiseksi ja läpinäkyvyyden lisäämiseksi.

Niin ikään tasapuolisten kilpailuedellytysten turvaamisen kannalta valtioneuvosto pitää epäkohtana asetuksen 21 *artiklan* mukaisista poikkeussäännöistä niille maille, joilla on jo vastaavaa lainsäädäntöä. Tähän nähden olisi myös ollut perustellumpaa päätyä minimidirektiiviin, jossa asetettaisiin vähimmäistaso kaikille jäsenvaltiolle, asetuksen sijasta. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että asiaa selvitetään vielä tarkemmin neuvoston työryhmässä.

Valtioneuvosto tukee ehdotettuja säännöksiä eriytettävän arvopaperitoiminnan erottamisesta oikeudellisesti, taloudellisesti ja toiminnallisesti konsernin talletuspankkitoiminnasta (13 *artikla*).

Valtioneuvosto katsoo myös, että hallinnolisten seuraamusten kansalliselle säätämislle ja soveltamiselle tulee jäädä riittävästi harkinnanvaraa.

Valtioneuvosto katsoo, että eräiden arvopaperitoimintojen eriyttämiseen liittyvistä päätöksenteossa käytettävistä keskeisistä parametreista ja kynnysarvoista olisi ensisijaisesti säädettävä itse asetuksessa eikä komission tai EBA:n täydentävällä sääntelyllä. Komission valtuuteen laajentaa täydentävällä sääntelyllä valtioiden liikkeelle laskemia arvopapereita koskevia poikkeuksia myös kolmansien maiden tai jäsenmaiden alueellisten hallitusten velkakirjoihin suhtaudutaan varauksella. Lisäksi 23 artiklan 3 kohdan mukaisesti arvopaperitoimintojen tarkemmasta laskentamenetelmästä tulisi ensisijaisesti säätää teknisellä sääntelystandardilla teknisen täytäntöönpanostandardin sijaan. Muilta osin komission ja EBA:n valtuuksia täydentävän sääntelyn osalta voidaan pitää maltillisina.