

U 61/2012 vp

Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle komission ehdotuksesta neuvoston asetukseksi luottolaitosten vakavaraisuusvalvontaan liittyvää politiikkaa koskevien erityistehtävien antamisesta Euroopan keskuspankille (*EKP:n valvontatehtäviä koskeva asetus*) sekä komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan pankkiviranomaisesta annetun asetuksen muuttamisesta (*Euroopan pankkiviranomaista koskevan asetuksen muutos*)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään Eduskunnalle komission ehdotus neuvoston asetukseksi luottolaitosten vakavaraisuusvalvontaan liittyvää politiikkaa koskevien erityistehtävien antamisesta Euroopan keskuspankille sekä komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan valvontaviranomaisen (Euroopan pankkiviranomainen) perustami-

sesta 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 .../... välisen vuorovaikutuksen osalta sekä ehdotuksista laadittu muistio.

Helsingissä 11 päivänä lokakuuta 2012

Hallinto- ja kuntaministeri *Henna Virkkunen*

Lainsäädäntöneuvos Tuija Taos

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

MUISTIO
5.10.2012EU/2012/1433
EU/2012/1434**KOMISSION EHDOTUS NEUVOSTON ASETUKSEKSI LUOTTOLAITOSTEN VAKA-
VARAISUUSVALVONTAAN LIITTYVÄÄ POLITIIKKAA KOSKEVIEN ERITYISTEH-
TÄVIEN ANTAMISESTA EUROOPAN KESKUSPANKILLE SEKÄ KOMISSION EH-
DOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI EUROOPAN
PANKKIVIRANOMAISESTA ANNETUN ASETUKSEN MUUTTAMISESTA****1 Ehdotusten tausta ja tavoite**

Euroalueen kriisin pahentumisen yhtenä syynä pidetään valtioiden ja pankkien keskinäistä riippuvuutta. Pankkien toimintaedellytykset riippuvat merkittävästi yhtäältä kotivaltioiden taloudellisesta tilanteesta ja toisaalta valtionlainojen korkotasosta. Taloudellisen aktiviteetin heikentyminen ja korkojen nousu ovat rapauttaneet pankkien kannattavuutta ja samalla heikentäneet pankkien rahoituksen saatavuutta ja luotonantoa. Rahoitusmarkkinoiden vakauden ylläpitämiseksi valtiot ovat osaltaan joutuneet luottolaitosten takaajiksi, mikä on edelleen heikentänyt valtioiden rahoitustasapainoa.

Toukokuussa 2012 komissio esitti ajatuksen pankkiunionista, joka yhtäältä palauttaisi luottamuksen pankkeihin ja euroon sekä edistäisi EU:n taloudellista ja finanssipoliittista yhdentymistä pidemmällä aikavälillä, ja toisaalta katkaisisi mainitun pankkien ja valtioiden välisen kohtalonyhteyden. Pankkiunioni käsittäisi ensi vaiheessa EU:n yhteisen pankkivalvonnan ja myöhemmässä vaiheessa yhteisen kriisinhallintaviranomaisen ja yhteisen talletussuojan.

Eurooppa-neuvoston puheenjohtajaa pyydettiin tämän pohjalta laatimaan vuoden loppuun mennessä tiiviissä yhteistyössä komission puheenjohtajan, euroryhmän puheenjohtajan ja Euroopan keskuspankin (EKP) pääjohtajan kanssa talous- ja rahaliiton kehittämistä koskeva täsmällinen ja aikataulutettu etenemissuunnitelma, johon sisältyisi myös suunnitelma siirtyä täydelliseen pankkiunioniin. Pankkivalvonnan keskittäminen olisi ensimmäinen askel komission tavoittelemaan pankkiunioniin.

Lisäksi euroalueen valtion- ja hallitusten päämiehet katsoivat kokouksessaan kesä-

kuussa 2012, että yhtenäinen tehokas pankkivalvonta on välttämätön edellytys sille, että Euroopan vakausmekanismi (EVM) voisi antaa suoraa tukea jäsenvaltioiden pankeille.

Komissio julkaisi 12. syyskuuta yhteistä pankkivalvojaa koskevat asetusehdotukset eli EKP:n erityisiä valvontatehtäviä koskevan asetusehdotuksen sekä Euroopan pankkiviranomaisesta (EBA) annetun asetuksen muutosehdotuksen. Tämän lisäksi komissio julkaisi samana päivänä tiedonannon pankkiunionin muista osista. Asetusehdotusten tarkoitus on perustaa yhtenäinen pankkivalvontakehikko, jonka puitteissa EKP voisi ottaa päävastuun pankkien vakauden valvon-
nasta ja jolla osaltaan varmistettaisiin yhteisen sääntökirjan johdonmukainen soveltaminen EU:n sisämarkkinoilla.

Ehdotettuja asetuksia on tarkoitus soveltaa vaiheittain vuoden 2013 alusta lukien. Kaikkien euroalueen pankkien toiminnan vakauden valvonta siirtyisi lopullisesti EKP:n päävastuulle 1. tammikuuta 2014 lukien.

2 Ehdotusten pääasiallinen sisältö**2.1 EKP:n tehtävät**

EKP:lla olisi sen valvontatehtäviä koskevan asetuksen 4 artiklan 1 kohdan nojalla yksinomainen toimivalta hoitaa artiklassa sille säädetty tehtävät luottolaitosten vakauden valvomiseksi. Ehdotetun 8 artiklan mukaan EKP:lla olisi sama toimivalta hoitaa 4 artiklassa säädettyjä tehtäviä kuin kansallisella valvontaviranomaisella on unionin lainsäädännön perusteella.

EKP:n toimivalta käsittäisi 4 artiklan mukaan luottolaitosten toimilupien myöntämisen ja peruuttamisen, luottolaitosten omistajien sopivuuden arvioimisen, määrällisten ja

laadullisten vakavaraisuus- ja maksuvalmiusvaatimusten noudattamisen valvonnan, luottolaitosten hallinnon valvonnan sekä oikeuden vaatia luottolaitoksilta korkeampia vakavaraisuusvaatimuksia sekä lisäpääomapuskureita, kuten vastasyklisiä pääomapuskureita.

Lisäksi EKP toimisi konsolidoidusta valvonnasta vastaavana viranomaisena sekä sellaisten rahoitus- ja vakuutusryhmittymien (jäljempänä *finanssikonglomeraatti*) valvonnasta vastaavana viranomaisena, joissa rahoitusalan osuus on suurempi kuin vakuutusalan.

Tämän lisäksi EKP toteuttaisi koordinoitusti kriisinratkaisuviranomaisten kanssa niin kutsuttuun varhaiseen puuttumiseen (*early intervention*) liittyviä toimia, jos luottolaitos rikkoo lakisääteisiä pääomavaatimuksia.

Lisäksi EKP voisi 4 artiklan 3 kappaleen nojalla antaa asetuksia, suosituksia ja päätöksiä, jos sille asetuksessa annetut tehtävät niin vaativat.

EKP myös edustaisi euroon kuuluvien jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten edustajien yhteistä kantaa EBA:n hallinto-neuvostossa ja johtokunnassa 4 artiklassa säädettyihin tehtäviin liittyvissä kysymyksissä.

2.2 EKP:n alueellinen toimivalta

EKP:n toimivalta kattaisi kaikkien niiden jäsenvaltioiden luottolaitokset, joiden rahayksikkö on euro. Lisäksi muut jäsenvaltiot voisivat liittyä vapaaehtoisesti ehdotettuun valvontajärjestelmään. Lisäksi EKP toimisi luottolaitoskonsernien ja finanssikonglomeraattien valvonnasta vastaavana viranomaisena, jos tällaisen ryhmän emoyritys sijaitsee euroalueeseen kuuluvassa jäsenvaltiossa.

EKP vastaisi euroalueeseen kuuluvan tytärluottolaitoksen valvonnasta silloinkin, kun luottolaitoksen emoyritys sijaitsee euroalueeseen kuulumattomassa valtiossa ja luottolaitoksen konsolidoidusta valvonnasta vastaa viimeksi mainitun valtion viranomainen.

EKP vastaisi niin ikään euroalueeseen kuulumattoman luottolaitoksen euroalueella sijaitsevan sivuliikkeen valvonnasta.

EKP:n toimivalta kattaisi kaikki luottolaitokset niiden koosta ja rajat ylittävistä toiminnasta riippumatta.

EKP ei sitä vastoin olisi toimivaltainen valvomaan sijoituspalveluyrityksiä eikä vakuutusyrityksiä silloinkaan, kun ne kuuluvat EKP:n valvontaan kuuluvan luottolaitoksen kanssa samaan konsolidointiryhmään tai finanssikonglomeraattiin.

2.3 EKP:n tietojensaanti- ja tarkastusoikeus

EKP:lla olisi oikeus saada 9 artiklassa tarkemmin määritellyiltä valvonnan kohteena olevilta yrityksiltä ja henkilöiltä 10 artiklan nojalla valvonnan kannalta tarpeelliset tiedot, asiakirjat ja selvitykset sekä tehdä 11 artiklan nojalla näiden tiloissa valvonnan kannalta tarpeellisia tarkastuksia.

Ehdotetun 12 artiklan mukaan EKP:lla olisi oikeus saada kansallisen lainsäädännön mukaista virka-apua kansallisilta viranomaisilta, ja kansallisella viranomaisella ei olisi oikeutta asettaa kyseenalaiseksi virka-avun tarpeellisuutta. EKP:n päätöksen laillisuutta valvoisi tältä osin Euroopan unionin tuomioistuin.

Asetusehdotukseen ei sisälly yleistä säännöstä muutoksenhakuoikeudesta EKP:n päätöksistä vaan valitusoikeus määräytyisi EKP:n perussäännön 35 artiklan mukaisesti. Mainitun artiklan 2 kohdan mukaan riita-asiat EKP:n kanssa ratkaistaan kansallisessa tuomioistuimessa, jollei Euroopan tuomioistuinta ole erikseen säädetty toimivaltaiseksi tuomioistuimeksi.

2.4 EKP:n erityiset valvontavaltuudet

Luottolaitosten tulisi 13 artiklan mukaan esittää toimilupahakemus sen jäsenvaltion kansallisille toimivaltaisille viranomaisille, johon luottolaitos aikoo sijoittautua kansallisen lainsäädännön vaatimusten mukaisesti. Jos luottolaitos täyttää kaikki kyseisen jäsenvaltion kansallisessa lainsäädännössä säädetty toimiluvan myöntämisedellytykset, kansallisen toimivaltaisen viranomaisen on ehdotettava EKP:lle, että toimilupa myönnettäisiin. Kun EKP vastaanottaa kansallisilta toi-

mivaltaisilta viranomaisilta kyseisen ehdotuksen, sen olisi myönnettävä toimilupa, mikäli Euroopan Unionin lainsäädännössä säädetty edellytykset täyttyvät. EKP:lla olisi myös toimivalta peruuttaa toimilupa omasta aloitteestaan tai luottolaitoksen sijoittautumisjäsenvaltion kansallisen toimivaltaisen viranomaisen ehdotuksesta.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (jäljempänä *SEUT*) 132 artiklan 3 kohdan ja Euroopan keskuspankin valtuuksista määrätä seuraamuksia 23 päivänä marraskuuta 1998 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 2532/98 mukaisesti EKP:lla on oikeus määrätä sakkoja tai uhkasakkoja yrityksille, jotka eivät noudata sen asetuksissa ja päätöksissä vahvistettuja velvollisuuksia.

Tätä taustaa vasten ehdotuksessa esitetään myös osana keskitettyä ja tehostettua valvontaa, että EKP:lla olisi 15 artiklan nojalla oikeus määrätä hallinnollisia rahamääräisiä seuraamuksia suoraan sovellettavien EU-asetusten rikkomisesta luottolaitoksille. Hallinnollisten rahamääräisten seuraamusten enimmäismäärä on kaksi kertaa niin suuri kuin rikkomisella saadut voitot tai vältetyt tappiot, jos ne voidaan määrittää, tai enintään 10 prosenttia kyseisen oikeushenkilön vuotuisesta kokonaisliikevaihdosta edellisenä tilikautena. Kansallisilla toimivaltaisilla viranomaisilla olisi rinnakkainen toimivalta määrätä seuraamuksia, kun rikkomus kohdistuu kansallisessa lainsäädännössä säädettyyn velvoitteeseen. EKP voi pyytää kansallisia toimivaltaisia viranomaisia toteuttamaan toimia sen varmistamiseksi, että luottolaitokselle määrätään tarkoituksenmukaiset seuraamukset.

Ehdotusta ei ole sovitettu yhteen neuvoteltavana olevaan luottolaitosdirektiiviin sisältyvien säännösten kanssa, joissa kansallisille viranomaisille ehdotetaan tarkoitukseltaan ja soveltamisalaltaan vastaavaa, mutta osin erisältöistä oikeutta määrätä sanktioita.

2.5 Kansallisen valvontaviranomaisen rooli

EKP hoitaisi 5 artiklan 1 kohdan mukaan tehtävänsä EKP:sta ja kansallisista toimivaltaisista viranomaisista muodostuvan yhteisen

valvontamekanismin puitteissa. Kansallisten toimivaltaisten viranomaisten on autettava EKP:a sen pyynnöstä EKP:n valvontatehtäviin liittyvien säädösten valmistelussa ja täytäntöönpanossa. EKP järjestää ne käytännön menettelyt, joiden mukaisesti kansalliset valvontaviranomaiset panevat valvontatehtävät täytäntöön. EKP määrittää selkeästi periaatteet, joilla kansalliset toimivaltaiset viranomaiset hoitavat kyseiset tehtävät. Kansallisten viranomaisten olisi noudatettava EKP:n antamia ohjeita.

2.6 Suhde niihin jäsenvaltioihin, joiden rahayksikkö ei ole euro

Asetuksen 6 artiklan mukaisesti EKP hoitaisi euron ulkopuolella olevien jäsenvaltioiden luottolaitosten valvontatehtävät, jos EKP:n ja kyseisen jäsenvaltion kansallisen toimivaltaisen viranomaisen välille on luotu tiivis yhteistyö. EKP voi tätä varten antaa suuntaviivoja ja esittää pyyntöjä osallistumattomien jäsenvaltioiden kansalliselle toimivaltaiselle viranomaiselle.

Ilmoituksessaan ryhtyä tiiviiseen yhteistyöhön EKP:n kanssa euroalueen ulkopuolinen jäsenvaltio sitoutuu siihen, että sen kansallinen toimivaltainen viranomainen noudattaa EKP:n antamia suuntaviivoja tai esittämiä pyyntöjä sekä toimittaa kaikki kyseiseen jäsenvaltioon sijoittautuneita luottolaitoksia koskevat tiedot, joita EKP saattaa pyytää. Kyseisen jäsenvaltion tulisi myös hyväksyä kansalliset säädökset, joiden mukaan sen kansallinen viranomainen on velvoitettu toteuttamaan EKP:n luottolaitosten osalta mahdollisesti edellyttämät toimenpiteet.

Kun kyseessä on sekä euroalueella että euroalueen ulkopuolella ja rajojen yli toimivien pankkien valvonta, ehdotus ei vaikuta osallistumattomien jäsenvaltioiden asemaan luottolaitosdirektiivin nojalla perustetuissa valvontakollegioissa. Kollegioita koskevia säännöksiä ja velvoitetta tehdä yhteistyötä ja vaihtaa tietoja konsolidoidussa valvonnassa ja kotijäsenvaltion ja vastaanottavan jäsenvaltion valvontaviranomaisten kesken sovelletaan täysimääräisesti EKP:iin.

Kun kyseessä ovat euroalueen ulkopuolella olevien jäsenvaltioiden luottolaitokset, jotka

perustavat sivuliikkeen euroalueeseen kuuluvaan jäsenvaltioon tai tarjoavat siellä palveluja yli rajojen, EKP hoitaa ne tehtävät, joiden osalta osallistuvan jäsenvaltion kansalliset toimivaltaiset viranomaiset ovat toimivaltaisia.

2.7 Hallinnolliset periaatteet

Ehdotuksen 18 artiklan mukaan EKP:n olisi hoidettava valvontatehtävänsä erillään rahapolitiikasta. Tätä varten asetuksen 19 artiklassa ehdotetaan perustettavaksi erillinen valvontaneuvosto valmistelevaan ja paneemaan täytäntöön valvontaa koskevat päätökset. Valvontaan liittyvät päätökset tekisi kuitenkin EKP:n hallintoon sovellettavien yleisten säännösten nojalla EKP:n neuvosto, vaikka sitä ei erikseen asetusehdotuksessa sanota. EKP:n neuvosto voisi 19 artiklan mukaan päättää delegoida tiettyjä tehtäviä tai päätöksentekovaltuuksia suoraan valvontaneuvostolle.

EKP:n neuvosto valitsisi valvontaneuvoston puheenjohtajan EKP:n johtokunnan jäsenen keskuudesta ja varapuheenjohtajan EKP:n neuvoston keskuudesta. Valvontaneuvostoon kuuluisi lisäksi neljä EKP:n johtokunnan nimeämää edustajaa ja yksi kutakin kansallista valvontaviranomaista edustava jäsen. Puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan toimikaudet eivät ylittäisi viittä vuotta eikä niiden tulisi olla uusittavissa. EBA:n ja komission olisi toimittava valvontaelimessä tarkkailijoina.

Valvontaelin voisi nimittää keskuudestaan rajoitetussa kokoonpanossa toimivan ohjauskomitean toimintojensa tukemiseksi.

EKP olisi vastuussa tehtävistään Euroopan parlamentille ja neuvostolle/euroryhmälle sekä sen olisi säännöllisesti esitettävä kertomuksia ja vastattava Euroopan parlamentin ja euroryhmän esittämiin kysymyksiin.

Ehdotetun 23 artiklan nojalla valvonnan talousarvio hyväksyttäisiin osana EKP:n talousarviota. Artiklassa 24 ehdotetaan, että EKP:n valvonnasta aiheutuneet menot katettaisiin perimällä valvonnan kohteena olevilta luottolaitoksilta valvontamaksuja. Ehdotuksesta ei käy ilmi, miten valvontamaksut jaet-

taisiin valvonnan kohteena olevien luottolaitosten kesken.

2.8 EBA-asetuksen muutosehdotus

Komissio ehdottaa muutettavaksi Euroopan pankkiviranomaisen (EBA) perustamisesta annettua asetusta (EU) N:o 1093/2010.

Ehdotuksen mukaan EBA:n äänestysjärjestelyjä muutettaisiin joissakin yksinkertaista enemmistöä koskevissa erityistapauksissa, jotta euroalueen jäsenvaltioilla ei olisi määrävähemmistö niissä toimissa, jotka toteutetaan jotakin euroalueeseen osallistuvaa jäsenvaltiota vastaan. Tästä johtuen päätöksentekovaltuudet ehdotetaan annettavaksi riippumattomalle lautakunnalle. Asetuksessa ehdotetaan myös säädettäväksi vahvasta käänteisestä määräenemmistöäänestyksestä.

EBA-asetuksen 41 artiklaa muutettaisiin niin, että riippumattomalle lautakunnalle annetaan suuremmat päätöksentekovaltuudet unionin oikeuden rikkomista ja erimielisyyksien ratkaisua koskevissa asioissa. Riippumattoman lautakunnan jäsenistä ainakin yhden on oltava jäsenvaltiosta, joka ei kuulu euroalueeseen (41 artiklan 2 kohta). EBA-asetuksen 44 artiklan 1 kohta korvattaisiin niin, että hallintoneuvosto tekee päätökset 10–16 artiklassa yksilöityjen säädösten sekä 9 artiklan 5 kohdan kolmannen alakohdan ja VI luvun mukaisten toimenpiteiden ja päätösten osalta jäsenten määräenemmistöllä. Lautakunnan päätökset voitaisiin 17 ja 19 artiklan mukaisesti hylätä yksinkertaisella enemmistöllä, johon sisältyy vähintään kolme ääntä euroalueeseen osallistuvilta jäsenvaltioilta ja kolme ääntä jäsenvaltioilta, jotka eivät kuulu euroalueeseen.

EBA:n toimivalta laatia teknisten standardien luonnoksia sekä ohjeita ja suosituksia, joilla varmistetaan valvontakäytäntöjen lähentyminen ja valvontatulosten keskinäinen johdonmukaisuus, jatkuisi ehdotuksen mukaan myös tulevaisuudessa. EKP voisi harjoittaa toimivaltaansa hyväksyä asetuksia SEUT-sopimuksen 132 artiklan mukaisesti ainoastaan silloin, kun Euroopan komission EBA:n esittämien luonnosten perusteella hyväksymissä Euroopan Unionin säädöksissä tai EBA:n laatimissa ohjeissa ja suosituksissa ei käsitellä näkökohtia, jotka ovat tarpeen

EKP:n tehtävien asianmukaiseksi hoitamiseksi, tai ei käsitellä niitä riittävän yksityiskohtaisesti.

Tämän lisäksi asetuksen 4 artiklan, 18 artiklan 1 kohdan ja 35 artiklan 1—3 kohdan sekä muiden kyseessä olevien artiklojen sanamuotoa muutettaisiin niin, että ilmaisulla ”toimivaltaiset viranomaiset” tarkoitetaan myös EKP:a.

2.9 Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

EKP-asetus ehdotetaan saatettavaksi voimaan 1. tammikuuta 2013 lukien.

Yhteiseen pankkivalvontamekanismiin esitetään siirryttävän vaiheittain. EKP voisi 1. tammikuuta 2013 alkaen valvoa erityisesti niitä pankkeja, jotka ovat saaneet tai pyytäneet julkista rahoitustukea. Ne luottolaitokset, joilla on eniten Euroopan laajuista, asetuksessa määrättyä systeemistä merkitystä, tulisivat EKP:n valvontaan 1. heinäkuuta 2013 alkaen. EKP:n esitetään ryhtyvän hoitamaan kaikkiin muihin euroalueen luottolaitoksiin liittyviä tehtäviään täysimääräisesti viimeistään 1. tammikuuta 2014.

Luottolaitosten vakavaraisuusvaatimuksia ja finanssiryhmittymien lisävalvontaa koskeva nykyinen sääntely koostuu direktiiveistä, joissa annetaan jäsenvaltioille useita vaihtoehtoja ja harkintavaltaa, kun ne määrittävät toimivaltaisten viranomaisten valtuuksia. Siihen asti kun annetaan uutta Euroopan Unionin lainsäädäntöä, jossa määritellään valtuudet, jotka toimivaltaisilla viranomaisilla on suoraan, viittaamatta jäsenvaltioilla oleviin vaihtoehtoihin tai harkintavaltaan, EKP ei voi antaa päätöksiä, joita sovellettaisiin suoraan luottolaitoksiin, rahoitusalan holdingyhtiöihin tai rahoitusalan sekaholdingyhtiöihin. Tämän vuoksi EKP:n olisi asetuksen mukaan kyseisellä siirtymäkaudella hoidettava tehtävänsä ainoastaan antamalla kansallisille viranomaisille näitä sitovia ohjeita siitä, miten niiden tulee kansallisen lainsäädännön nojalla soveltaa valvontaa koskevia säännöksiä.

EBA-asetus tulee voimaan seuraavana päivänä sen jälkeen, kun se on julkaistu Euroopan Unionin virallisessa lehdessä.

3 Vaikutukset Suomen lainsäädäntöön ja talouteen

3.1 Vaikutukset lainsäädäntöön

Ehdotetut säädökset ovat asetuksina suoraan sitovia eivätkä siten edellytä kansallista täytäntöönpanoa. Finanssivalvonnasta annettua lakia, luottolaitostoiminnasta annettua lakia ja useita muita luottolaitostoimintaa koskevia lakeja on kuitenkin tarpeen muuttaa merkittävässä määrin, jotta ne ovat asetuksen kanssa yhteensopivia.

Lisäksi lakia Finanssivalvonnasta ja lakia Finanssivalvonnan valvontamaksusta on tarpeen arvioida uudelleen.

3.2 Taloudelliset vaikutukset

Yleisellä tasolla ehdotettu valvontamekanismi yhdenmukaistaisi ja ainakin joissain jäsenvaltioissa todennäköisesti myös merkittävästi tehostaisi finanssimarkkinoiden valvontaa ja toimintaa, mikä osaltaan edistäisi finanssimarkkinoiden kokonaisvakautta ja siten vähentäisi tulevaisuudessa pankkikriisien todennäköisyyttä ja niiden hoidosta aiheutuvia kustannuksia.

Ehdotuksen taloudelliset vaikutukset ovat kuitenkin vaikeasti arvioitavissa, koska ehdotukseen ei liity tavanomaista vaikutusarviota eikä ehdotuksesta käy ilmi millään tavalla esimerkiksi EKP:n arvioitu vuosibudjetti eikä myöskään se, missä määrin Finanssivalvonnan nykyisin hoitamat tehtävät korvautuvat EKP:n itse suorittamalla valvonnalla tai kuinka paljon Finanssivalvonta hoitaa mahdollisesti päällekkäisiä valvontatehtäviä EKP:n kanssa valvonnan laadun turvaamiseksi. Käytännön työnjaosta EKP:n ja kansallisen valvontaviranomaisen välillä päättäisi ehdotuksen mukaan EKP myöhemmin itse.

Finanssivalvonta toimisi uudessa järjestelmässä yhteistoiminnassa EKP:n ja EBA:n kanssa. Finanssivalvonnan EBA-yhteistyö jatkuisi erityisesti sääntelyn valmistelussa sekä asiakkaansuojan valvontaan liittyvissä asioissa, joita ei siirrettäisi EKP:n tehtäviksi. Uudesta valvontarakenteesta aiheutuva lisääntyvä kansainvälinen yhteistyö tulee osaltaan lisäämään myös Finanssivalvonnan valvontatyötä ja sen kustannuksia. Yhteistyö tu-

lee vaatimaan muun muassa tiedonkeruu- ja analyysimenetelmien kehittämistä.

Välittömiä taloudellisia vaikutuksia aiheutuu siitä, että EKP:lle valvonnasta koituvat kustannukset pyritään ensisijaisesti kattamaan valvottavilta kerättävillä maksuilla. Hankkeeseen liittyy riski kansallisten valvontaviranomaisten rahoituspohjan kaventumisesta, kun valvontamaksuja kerättäisiin suoraan EKP:lle. Valvontarakenteen muutoksen seurauksena eräät valvottavat saattavat arvioida uudelleen juridisia rakenteitaan (esimerkiksi muuttumista tytäryrityksistä sivuliikkeiksi). Valvonta ja sen kustannukset eivät kuitenkaan todennäköisesti yksinään muodosta merkittävää kannustinta Suomessa toimiville pohjoismaisille luottolaitoksille vaihtaa kotipaikkaansa.

3.3 Muut vaikutukset

Ehdotukseen sisältyy lukuisia epäselviä kohtia, jotka olisivat omiaan aiheuttamaan valvonnassa merkittävää oikeudellista epävarmuutta.

Ehdotus ei esimerkiksi ota selvästi kantaa siihen, onko EKP:n sovellettava kunkin jäsenvaltion kansallista lainsäädäntöä. Ehdotetun 4 artiklan mukaan EKP soveltaa valvonnassaan unionin lainsäädäntöä ja myös 8 artiklassa viitataan yksinomaan unionin oikeuden mukaan määräytyviin valvontaviranomaisen valtuuksiin. Ehdotuksesta ei kuitenkaan käy ilmi, miten unionin lainsäädäntö tulisi sovellettavaksi niissä tapauksissa, joissa se on pantu täytäntöön kansallisella lainsäädännöllä (lukuun ottamatta artiklassa 13 säädettyä toimilupamenettelyä). Toistaiseksi kaikki EKP:n sovellettaviksi ehdotetut unionin säännökset ovat kansallisesti täytäntöön pantuja ja parhaillaan vireillä olevan vakavaraisuusudistuksen jälkeenkin merkittävä osa luottolaitosten sääntelystä perustuu erikseen kansallisesti täytäntöön pantaviin direktiiveihin. EKP voisi siten päätöksillään sivuuttaa Suomen voimassa olevan lainsäädännön ja siten syrjäyttää eduskunnan sitä koskevan toimivallan.

Ehdotuksesta seuraa toisaalta, että pelkäänsä kansalliseen lainsäädäntöön perustuvien säännösten noudattamisen valvonta, siltäkin

osin kuin ne koskevat EKP:n valvonnassa muuten olevia luottolaitoksia, jäisi kansalliseen valvontaan.

Ehdotuksesta ei myöskään käy selkeästi ilmi, miten muutoksenhakuoikeus EKP:n päätöksiin määräytyisi.

Lisäksi Finanssivalvonnan toimivalta luottolaitosten ja finanssikonglomeraattien valvonnassa perustuisi jatkossa pääosin EKP:n delegoimaan toimivaltaan tämän itse päättämässä laajuudessa, mikä osaltaan heikentää valvontaan liittyvää oikeusvarmuutta. Finanssivalvonnalla ei olisi tällöin oikeutta omatoimisesti puuttua havaitsemiinsa kansallisiin rahoitusmarkkinoiden ongelmiin.

EKP:lle ehdotettu lähtökohtaisesti yksinomainen toimivalta myös heikentää Finanssivalvonnan tarkastus- ja tietojensaantioikeutta sekä mahdollisuutta osallistua sellaisten ryhmittymien valvontakollegioiden toimintaan, joihin kuuluu suomalaisia luottolaitoksia tai Suomessa toimivia sivuliikkeitä. Ehdotuksesta seuraa, että kansallisilla viranomaisilla ei olisi tietojensaanti- ja tarkastusoikeutta EKP:n valvonnan soveltamisalaan kuuluvien asioiden osalta siltä osin, kuin EKP ei ole sitä kansalliselle valvontaviranomaiselle erikseen myöntänyt. Käytännön valvontatyö saattaa Suomessa hankaloitua, jos EKP korvaisi Finanssivalvonnan esimerkiksi Nordean ja Danske Bankin valvontakollegioissa, ottaen huomioon muun muassa pohjoismaiselle valvontayhteistyölle vakiintuneet periaatteet ja käytännöt.

Valvonnan rajoittamisella euroalueeseen on vaikutuksia EU:n sisämarkkinoille. Lainsäädännön harmonisoinnista huolimatta valvontakulttuuri voi jatkossa eriytyä merkittävästi, mikä voi johtaa kilpailueroavaisuuksiin eri jäsenvaltioissa sijaitsevien pankkien välillä, ja siten osaltaan saattaa vaikuttaa pankkien luottoluokitukseen ja varainhankinnan hintaan tai pankkien siirtymiseen toiseen valtioon.

EKP vastaa rahapolitiittisten tehtävien hoitamisesta hintavakauden säilyttämiseksi SEUT-sopimuksen 127 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Ehdotuksesta ei käy ilmi, millä tavoin 18 artiklan mukainen vaatimus rahapolitiikan ja valvonnan erottamisesta toteutuisi käytännössä, kun rahapolitiikkaa ja valvontaa koskevat päätökset tekisi sama toimielin.

Rahapoliittiset tehtävät tulisi eriyttää valvontatehtävistä tiukasti, jottei syntyisi mahdollisia eturistiriitoja rahapolitiikan tavoitteiden ja vakavaraisuuden valvonnan tavoitteiden välille. Ehdotuksen mukainen EKP:n neuvoston rooli valvontaa koskevassa päätöksenteossa heikentäisi valvonnan riippumattomuutta erityisesti suhteessa rahapoliittiseen päätöksentekoon.

4 Oikeusperusta

EBA-asetuksen muutosta koskeva ehdotus perustuu Euroopan Unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artiklaan ja EKP:n valvontatehtäviä koskeva ehdotus 127 artiklan 6 kohtaan. Artiklan 127 kohtaan 6 sisältyvän valtuutuslausekkeen mukaan neuvosto voi yksimielisellä päätöksellä ja Euroopan parlamenttia ja Euroopan keskuspankkia kuultuaan antaa EKP:lle erityistehtäviä, jotka koskevat luottolaitosten sekä muiden rahoituslaitosten kuin vakuutusyritysten toiminnan vakauden valvontaan liittyvää politiikkaa.

Kuten komission ehdotuksesta ilmenee, kyseisen oikeusperustan nojalla annetut toimet rajoittuvat niiden jäsenvaltioiden luottolaitoksiin, joiden rahayksikkö on euro. Lisäksi oikeusperustamääräyksessä viitataan nimenomaisesti tehtävien antamiseen Euroopan keskuspankille. Tältä osin valtioneuvosto kiinnittää huomiota tarpeeseen turvata rahapoliittisen ja valvontaan liittyvän päätöksenteon riittävä erillään pitäminen. Tämän tavoitteen toteutumiseksi tulisi harkita myös muita vaihtoehtoja, kuten EU:n yhteisen valvontaviranomaisen perustamista lisäämällä Euroopan pankkiviranomaisen toimivaltuuksia sitä koskevan nykyisen sääntelyn pohjalta.

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että vakavaraisuusvalvonnan mahdollisilla puutteilla on vaikutuksia sisämarkkinoiden toimintaan yleisemminkin. Koska valtioneuvosto pitää tarkoituksenmukaisena, että pankkivalvontaa koskevat säännöt koskisivat kaikkia EU:n jäsenvaltioita, olisi tarpeen harkita myös SEUT 114 artiklan käyttämistä ehdotuksen yhtenä tai ainoana oikeusperustana. SEUT 114 artiklan nojalla Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat toteuttaa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä sisä-

markkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevia toimenpiteitä jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämiseksi. Kyseistä oikeusperustaa on käytetty aikaisemminkin sisämarkkinoiden kannalta tarpeellisen rahoitusmarkkinoiden valvontaan liittyvien toimenpiteiden hyväksymiseen (esimerkiksi asetus N:o 1093/2010 Euroopan pankkiviranomaisen perustamisesta) sekä esimerkiksi virastojen perustamiseen (Euroopan verkko- ja tietoturvavirasto ENISA). ENISA:n perustamista koskeneessa asiassa C-217/04 annetussa tuomiossa EU-tuomioistuin piti viraston perustamista asianmukaisena keinona alalla annettujen säädösten täytäntöönpanon ja soveltamisen helpottamiseksi sekä sellaisten erojen syntymisen estämiseksi, jotka ovat omiaan tulevaisuudessa luomaan esteitä alan sisämarkkinoiden moitteettomalle toiminnalle.

Lisäksi SEUT 352 artikla sisältää ns. jousitausekkeen, jonka nojalla neuvosto voi yksimielisesti antaa säädöksiä Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan silloin, jos jokin toimi osoittautuu perussopimuksissa asetetun tavoitteen saavuttamiseksi tarpeelliseksi perussopimuksissa määritellyillä politiikan aloilla eikä niissä ole määräyksiä tähän tarvittavista valtuuksista. SEUT 352 artiklaa on periaatteessa mahdollista käyttää myös yhdessä nimenomaisen oikeusperustamääräyksen kanssa, jos ne ovat menettelyllisesti yhteensopivat EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla.

5 Toissijaisuusperiaate

Toissijaisuusperiaatteen mukaisesti (SEU-sopimuksen 5 artiklan 3 kohta) toimia on toteutettava EU:n tasolla vain, jos jäsenvaltiot eivät voi yksin saavuttaa suunniteltuja tavoitteita riittävällä tavalla, vaan ne voidaan ehdotetun toiminnan laajuuden ja vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin EU:n tasolla. Ehdotettujen asetusten ei ole katsottu olevan ristiriidassa toissijaisuusperiaatteen kanssa.

6 Toisten jäsenvaltioiden kannat

Toisten jäsenvaltioiden yksilöityjä kantoja ei vielä ole tiedossa. Useat jäsenvaltiot kuten Ranska, Espanja, Italia, Kreikka ja Belgia

ovat kuitenkin ilmaisseet kannattavansa komission ehdotusta, kun taas erityisesti Saksa, Alankomaat ja Luxemburg ovat suhtautuneet varauksellisesti ehdotuksen toteuttamisaikatauluun. Ruotsi ja Puola ovat kommentissaan kriittisimpiä ennen kaikkea yhteismarkkinoiden hajoamiseen liittyvien riskien takia. Yhdistynyt kuningaskunta kannattaa järjestelmää euroalueelle, mutta se haluaa samalla varmistaa ehdotusten yhteydessä omat erityiskysymyksensä ja on lisäksi ilmoittanut jäävänsä järjestelmän ulkopuolelle.

7 Instituutioiden ja muut kannat

Euroopan parlamentti ei ole vielä käsitellyt asetusehdotuksia.

8 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

Asetusehdotukset on lähetetty eduskuntaan suuren valiokunnan käsiteltäväksi 14. syyskuuta 2012.

Asetusehdotuksista on pyydetty EU-jaosto 10:n jäseniltä kommentteja, jotka on pyritty huomioimaan tämän kirjelmän laadinnassa.

Kirjelmän luonnosta on käsitelty EU-ministerivaliokunnassa 3. ja 5. lokakuuta 2012.

Ehdotusten käsittely neuvoston työryhmässä alkoi 27. syyskuuta 2012.

Pankkiunionin muista osista toimitetaan valtioneuvoston selvitys eduskunnan käsiteltäväksi lähiaikoina.

9 Ahvenanmaan itsehallinto

Asia kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 5 luvun 27 §:n perusteella valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

10 Valtioneuvoston kanta

Yleiset lähtökohdat

Valtioneuvosto tukee kesäkuun 2012 huipukokouksen päätelmien mukaisesti pyrkimystä siirtää vastuuta pankkivalvonnasta yhteiselle valvontaviranomaiselle. Keskitetty ja nykyistä yhtenäisempi ja tehokkaampi pank-

kivalvonta luo edellytykset vakaammalle finanssisektorille ja talous- ja rahaliiton edelleen kehittämiseksi.

Suomi pitää esitettyä aikataulua 1. tammi-kuuta 2013 erittäin haastavana, ja katsoo, että esityksen huolellinen ja avoin valmistelu ja siitä käytävä keskustelu edellyttävät mahdollisesti pidempää valmistelu-aikaa.

Pankkivalvonnan vastuiden muutos tulee valmistella huolella siten, että valvonnan tehokkuus ja oikeusvarmuus eivät vaarannu eivätkä kansallisen valvontaviranomaisen tiedonsaantimahdollisuudet heikkene.

Soveltamisala

Valtioneuvosto pyrkii sisämarkkinoiden häiriöttömän toiminnan varmistamiseksi koko EU-27:n kattavaan valvontajärjestelmään. Järjestelmän rajoittamista euroalueeseen voidaan harkita vain edellyttäen, että euroalueen ulkopuolisten valtioiden ja niiden pankkien mahdollisimman laajan mukaantulon saavuttamiseksi on pyritty ensin löytämään kaikki mahdolliset päätöksentekoa, valvontamenetelyjä ja sääntöjä koskevat keinot, mukaan lukien vaihtoehtoinen oikeusperusta.

Erityisesti tulisi pyrkiä sellaiseen hallintomalliin, joka mahdollistaa kaikkien euroalueen ulkopuolisten jäsenvaltioiden osallistumisen valvontaa koskevaan päätöksentekoon.

Valtioneuvosto katsoo, että uuden valvontajärjestelmän tulee kattaa kaikki pankit. Lisäksi valtioneuvosto katsoo, että sellaiset pankit ja pankkiryhmät, jotka eivät ole järjestelmäriskin kannalta merkittäviä, voisivat säilyä kansallisten valvontaviranomaisten ensisijaisessa valvonnassa siten, että EU-tason valvontaviranomainen voisi puuttua niiden valvontaan ainoastaan, jos se katsoo, että kansalliset valvontatoimet eivät ole riittäviä.

Oikeusperusta ja yhteisen valvontaviranomaisen määräytyminen

Valtioneuvosto katsoo, että komission ehdotus kuuluu tavoitteiltaan ja sisällöltään unionin toimivaltaan, mutta katsoo että ehdotetun oikeusperustan (SEUT 127 artiklan 6 kohta) sekä muiden vaihtoehtoisten oikeusperustojen soveltuvuutta tulee vielä harkita jatkovalmistelun aikana.

Valvonnan tehokkuus, toimivuus ja oikeusvarmuus

Asetuksen jatkovalmistelussa on tarpeen varmistaa, että EKP saa uuteen valvontajärjestelmään siirtyessään riittävät resurssit valvontatehtävänsä hoitamiseen ilman, että se heikentää Finanssivalvonnan edellytyksiä suoriutua muista tehtävistään. Lisäksi on varmistettava, että EKP:n ja kansallisten valvontaviranomaisten toimivallan välinen suhde on määritelty asetuksessa selkeästi sekä valvontajärjestelmän riittävän yleisen oikeusvarmuuden että valvonnan tehokkuuden ja kattavuuden kannalta riittävällä tavalla.

Valtioneuvosto pitää ensisijaisen tärkeänä, että valvontaa koskevat päätökset ja vastuu niistä on asetuksessa selvästi määritelty. Siirtymäaikaan kansallisilla viranomaisilla voisi säilyä rinnakkainen toimivalta, jolloin EKP käyttäisi valvontavaltuuksiaan ohi kansallisen viranomaisen ainoastaan sellaisissa tilanteissa, joissa siihen on erityinen syy. Pidemmällä aikavälillä on pyrittävä selkeään malliin, joka vähentää päällekkäistä valvontaa ja riskiä vastuunjaon epäselvyyksistä.

Valvonnan tehokkuuden ja sen yhtenä edellytyksenä olevan oikeusvarmuuden varmistamiseen liittyvien neuvottelutavoitteiden saavuttamiseksi yksityiskohtaisia säännösehdoituksia on tarpeen tarkistaa ainakin seuraavasti:

- kansallisella viranomaisella säilyy nykyisessä laajuudessa itsenäinen toimivalta saada valvonnan kannalta tarpeelliset tiedot jäsenvaltiossa olevilta pankeilta ja tarkastaa niitä sekä osallistua sellaisten valvontakollegioiden toimintaan, joiden piirissä on kyseisen jäsenvaltion pankkeja tai ulkomaisen pankin kyseisessä jäsenvaltiossa olevia merkittäviä sivuliikkeitä; (4 ja 5 artikla)

- EKP:lle asetetaan velvollisuus pyytää aina kansallisen valvontaviranomaisen lausuntoa ennen asianomaisessa jäsenvaltiossa sijaitsevaa pankkia koskevaa päätöstä; (4 artikla)

- asetuksessa säädetään selkeästi EKP:n toimintaan sovellettavasta laista siten, että siltä osin kuin Euroopan Unionin lainsäädäntö ei perustu suoraan sitoviin asetuksiin (täysharmonisointiin), EKP soveltaa pankin kotivaltion lainsäädäntöä (4, 5.1 ja 27.5 ja 6 artikla);

- asetuksessa säädetään muutoksenhakuoikeudesta EKP:n päätöksiin.

Lisäksi makrovakauserävalvonnan perusajatuksen mukaisesta kansallisilla valvontaviranomaisilla tulisi säilyä itsenäiset valtuudet kansallisten makrovakauseräriskien hallinnassa.

Hallinnolliset periaatteet

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että ehdotus ei riittävästi turvaa rahapoliittisen ja valvontaa koskevan päätöksenteon erottamista toisistaan, koska valvontaa koskevat päätökset tekisi EKP:n neuvosto. Valtioneuvosto katsoo, että valvontaa koskevan päätöksenteon hallintomallia tulisi kehittää siten, että se turvaa ehdotettua paremmin valvonnan riippumattomuuden ja sitä koskevan EKP:n toiminnan vastuunalaisuuden. Vastuunalaisuutta voitaisiin lisätä esimerkiksi siten, että valvontaneuvosto raportoi toiminnastaan säännöllisesti ja riittävän useasti Ecofin-neuvostolle ja toimittaisi lisäksi Euroopan parlamentille ja kansallisille parlamenteille säännönmukaisia raportteja.

Valtioneuvosto katsoo, että pankkivalvontaa koskevan EKP:n päätöksenteon tulisi olla mahdollisimman avointa, jolta osin selvitystyötä on edelleen jatkettava.

Lisäksi valtioneuvosto pyrkii siihen, että jäsenvaltioiden maksuosuus valvonnan kustannuksista määrätään yksiselitteisen jakopuutteen mukaisesti ja jaetaan valvottavien pankkien kesken kansallisen lainsäädännön mukaisesti, jolloin valvontamaksujen määrittämisessä yksittäisen pankin kohdalla säilyy riittävä yhteiskunnallinen kontrolli. Valtioneuvosto pyrkii lisäksi siihen, että valvonnan budjetin taso tulee etukäteen hyväksyä neuvostossa ja Euroopan parlamentissa valvontaan käytettävien varojen yhteiskunnallisen kontrollin varmistamiseksi ja EU-tason ja kansallisen tason valvontaresurssien yhteensovittamisen helpottamiseksi.

Valtioneuvosto korostaa, että Euroopan pankkiviranomaista koskeva asetus koskee kaikkia jäsenvaltioita ja pyrkii sen vuoksi siihen, että Euroopan pankkiviranomaista koskevan asetuksen muuttamista koskevaa ehdotusta tarkistetaan siten, että se ei ollenaisesti muuta nykyisen asetuksen mukaisia

äänivaltasuhteita Euroopan pankkiviranomaisen päätöksenteossa.

Ehdotusten suhde pankkiunionin valmisteluun

Yhteisen valvontamekanismin luominen on ensimmäinen askel kohti pankkiunionia. Prosessin myöhemmässä vaiheessa kokonaisuutta täydennetään mahdollisesti muilla toimenpiteillä, kuten talletussuojajärjestelmää tai pankkien kriisinratkaisua koskevan järjes-

telmän muutoksilla. Valtioneuvosto katsoo, että ehdotusten vaiheittainen käsittely on tarkoituksenmukainen ratkaisu, mutta pankkiunionista tulee luoda kattava ja tasapainoinen kokonaisuus, jolla pyritään estämään pankkikriisit ja hoitamaan mahdollisesti syntyvät pankkiongelmat veronmaksajia mahdollisimman vähän rasittavalla tavalla. Pankkiunionia koskevia jatkoesityksiä täytyy voida harkita itsenäisesti ilman että aikaisemmat ratkaisut sitovat jatkossa tehtäviä päätöksiä.