

Talousvaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksiksi Euroopan valvontaviranomaisten perustamisesta annettujen asetusten ja eräiden muiden asetusten muuttamisesta sekä direktiiviksi rahoitusvälineiden markkinoista sekä vakuutus- ja jälleenvakuutustoiminnan aloittamisesta ja harjoittamisesta annettujen direktiivien muuttamisesta (Euroopan finanssivalvontajärjestelmän tarkistus)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksiksi Euroopan valvontaviranomaisten perustamisesta annettujen asetusten ja eräiden muiden asetusten muuttamisesta sekä direktiiviksi rahoitusvälineiden markkinoista sekä vakuutus- ja jälleenvakuutustoiminnan aloittamisesta ja harjoittamisesta annettujen direktiivien muuttamisesta (Euroopan finanssivalvontajärjestelmän tarkistus) (U 62/2017 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitussihteeri Katri Aho, valtiovarainministeriö
- finanssisihteeri Tiina Heinonen, valtiovarainministeriö
- vakuutusylitarkastaja Tom Strandström, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö
- johtava asiantuntija Ville Kajala, Finanssivalvonta
- vanhempi ekonomisti Tuulia Asplund, Suomen Pankki
- pääekonomisti, kriisinsuositustasiantuntija Hanna Westman, Rahoitusvakaussuositustoimisto
- Head Of Communications and Public Affairs Pekka Isosomppi, Euroclear Finland Oy
- toimitusjohtaja Sari Lounasmeri, Suomen Pörssisäätiö
- asiantuntija Elina Kamppi, Finanssiala ry

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan finanssivalvonta-asetusten muutokset

Kaikkien kolmen Euroopan finanssivalvonta-asetuksen 1 artiklaa ehdotetaan muutettaviksi siten, että Euroopan valvontaviranomaisten vastuualueille lisättäisiin eräitä säännöksiä ja näin laajennettaisiin niiden toimivaltuuksien piiriin kuuluvien kansallisten toimivaltaisten viranomaisten ja toimijoiden määrää. Pääsääntöisesti ne säännökset, joissa Euroopan valvontaviranomaisille annetaan tehtäviä, tulevat suoraan niiden vastuualueelle. Lista on jälkikäteen lisättävä vain sellaisia säännöksiä, joissa tehtäviä ei nimenomaisesti anneta. Esimerkiksi kulutusluottosopimuksista annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/48/EY ja maksutileihin liittyvien maksujen vertailukelpoisuudesta, maksutilien siirtämisestä ja mahdollisuudesta käyttää perusmaksutilejä annettu direktiivi 2014/92/EU (perusmaksutilidirektiivi) lisättäisiin EBA:n vastuualueelle, moottoriajoneuvojen käyttöön liittyvän vastuun varalta otettavasta vakuutuksesta ja vakuuttamisvelvollisuuden voimaansaattamisesta annettu direktiivi 2009/103/EU lisättäisiin EIOPA:n vastuualueelle ja tietuentyypisten yritysten vuositilinpäätöksistä, konsernitilinpäätöksistä ja niihin liittyvistä kertomuksista annettu direktiivi 2013/34/EU (tilinpäätösdirektiivi) lisättäisiin ESMA:n vastuualueelle. Tilinpäätösdirektiivin osalta komission vaikutusarvioista ilmenee, että näin ESMA voisi esimerkiksi ottaa tilinpäätösdirektiivin huomioon ESMA-asetuksen 17 artiklan mukaisessa rikkomusmenettelyssä. Komission vaikutusarvioiden perusteella ESMA:n toimivaltaa ei tältä osin ole tarkoitus laajentaa olennaisesti esimerkiksi valvonnan kohteiden osalta. Kuluttajansuojaviranomaisten yhteistyöstä säädetään kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyöstä annetussa asetuksessa (EY) N:o 2006/2004, mihin ei myöskään ole komission vaikutusarvioiden perusteella tarkoitus puuttua.

EBA-asetuksen 4 artiklaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että Euroopan keskuspankki (jäljempänä EKP) lisättäisiin toimivaltaisen viranomaisen määritelmän piiriin sen hoitaessa sille asetuksessa (EU) N:o 1024/2013 annettuja pankkiunionin yhteiseen valvontamekanismiin liittyviä luotolaitosten valvontatehtäviä.

Sekä ESMA-asetuksen että EIOPA-asetuksen 8 artiklaan ehdotetaan lisättäväksi kyseisille Euroopan valvontaviranomaisille tehtäväksi kehittää ja ylläpitää ajantasaista valvontakäsikirjaa EU:n finanssilaitosten yhtenäistä valvontaa varten. EBA:lla tällainen tehtävä jo on, mutta sille ehdotetaan lisättäväksi tehtävä kehittää ja ylläpitää vastaavaa kriisinratkaisukäsikirjaa.

Euroopan valvontaviranomaisten tehtäviä ja toimivaltaa koskeviin Euroopan finanssivalvonta-asetusten 8 ja 9 artiklaan ehdotetaan useita muutoksia. Euroopan valvontaviranomaisten kuluttajansuojaroolia vastuualueillaan ehdotetaan vahvistettavaksi. EBA:n lisäksi EIOPA:lle ja ESMA:lle lisättäisiin nimenomainen velvollisuus soveltaa paremman sääntelyn periaatteita. Lisäksi Euroopan valvontaviranomaisten tulisi tehdä perusteellisia temaattisia arvioita markkinakäyttäytymisestä sekä kehittää riski-indikaattoreita potentiaalisista vahingonaiheuttajista kuluttajille. Euroopan valvontaviranomaisille ehdotetaan uusia teknologiseen innovaatioon ja kestävään kehitykseen liittyviä tehtäviä ja tavoitteita.

Valiokunnan lausunto TaVL 53/2017 vp

Euroopan finanssivalvonta-asetusten 8 artiklaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että Euroopan valvontaviranomaisten tulisi jatkossa ottaa toiminnassaan huomioon teknologinen innovaatio sekä ympäristö-, sosiaali- ja hallintoliitännäiset tekijät sekä seurata rahoituspalveluiden innovaatioita. Euroopan finanssivalvonta-asetusten 29 artiklaan ehdotettavien muutosten myötä Euroopan valvontaviranomaisille annettaisiin tietojenvaihdon koordinaatirooli kansallisten valvontaviranomaisten välillä muun muassa kyberuhkiin liittyen ja Euroopan valvontaviranomaisten olisi järjestettävä toimivaltaisille viranomaisille muun muassa teknologiseen innovaatioon liittyviä koulutuksia. Lisäksi Euroopan finanssivalvonta-asetusten 31 artiklaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että Euroopan valvontaviranomaisten olisi edistettävä yhdenmukaisuutta teknologiseen innovaatioon pohjaavien toimijoiden tai palveluiden markkinoillepääsyssä erityisesti kansallisten viranomaisten tietojenvaihtoa edistämällä.

ESMA-asetuksen uuden 31 b artiklan perusteella ESMA voisi suositella toimivaltaisille viranomaisille, että ne aloittavat markkinoiden väärinkäyttötutkinnan. ESMA voisi antaa tällaisen suosituksen, jos sillä on perusteltuja syitä epäillä, että sellaiset liiketoimet tai muut toimet, joilla on merkittäviä rajat ylittäviä vaikutuksia, uhkaavat EU:n rahoitusmarkkinoiden toimintaa, luotettavuutta tai vakautta. ESMA:n tulee antaa toimivaltaisille viranomaisille kaikki olennaiset tiedot. Myös rajat ylittävää markkinoiden väärinkäyttöä epäilevien toimivaltaisten viranomaisten tulisi vuorostaan ilmoittaa epäilyistään ESMA:lle. ESMA:n ja toimivaltaisten viranomaisten tietojenvaihdon helpottamiseksi ESMA:n tulisi ylläpitää tietokantaa.

Euroopan finanssivalvonta-asetusten 37 artiklaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että jos eri osallisryhmät eivät pääse yhteisymmärrykseen mielipiteestä tai ohjeesta Euroopan valvontaviranomaisille, voi kukin osallisryhmä antaa oman mielipiteensä tai ohjeensa. Euroopan finanssivalvonta-asetusten 39 artiklaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että kaikki Euroopan valvontaviranomaisten päätökset julkistetaan perustelut sisältävän tiivistelmän kanssa lukuun ottamatta sellaisia päätöksiä, jotka liittyvät tietopyynnön pohjalta aloitettuun 35—35 h artiklan mukaiseen tutkintaan.

Euroopan finanssivalvonta-asetusten 16 artiklaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että Euroopan valvontaviranomaisten olisi kuultava yleisöä laajasti ja tehtävä kustannus-hyötyanalyysi antamistaan ohjeista ja suosituksista. Jos kaksi kolmasosaa olennaisesta osallisryhmästä on sitä mieltä, että Euroopan valvontaviranomainen on ylittänyt toimivaltansa ohjeita tai suosituksia antaessaan, voisi osallisryhmä antaa tästä mielipiteen komissiolle. Komissio voisi lopulta vaatia Euroopan valvontaviranomaista vetämään ohjeensa tai suosituksensa takaisin.

Euroopan finanssivalvonta-asetusten 17 ja 19 artiklan rikkomus- ja sovittelumenettelyihin ehdotetaan Euroopan valvontaviranomaisten vastuulliseksi päätöksen tekemäksi toimielimeksi uutta itsenäisistä kokopäivätoimisista jäsenistä koostuvaa hallitusta. Näin menettelyt eivät komission mukaan olisi riippuvaisia hallintoneuvostosta, joka koostuu kansallisten toimivaltaisten viranomaisten edustajista.

Unionin oikeuden rikkomista koskevaa Euroopan finanssivalvonta-asetusten 17 artiklaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että Euroopan valvontaviranomaiset voisivat tarvittaessa ja perustellusti pyytää tietoa kansallisten viranomaisten lisäksi myös suoraan finanssilaitoksilta.

Valiokunnan lausunto TaVL 53/2017 vp

Toimivaltaisten viranomaisten välisten erimielisyyksien ratkaisemista rajat ylittävissä tilanteissa koskevaa 19 artiklaa ehdotetaan myös muutettavaksi. Ensinnäkin selvennettäisiin tilanteita, joissa Euroopan valvontaviranomaiset voivat itse aloittaa erimielisyyksien ratkaisumenettelyn. Euroopan valvontaviranomainen voisi aloittaa menettelyn itse, jos kansallisten viranomaisten välillä on objektiivisesti havaittavissa erimielisyys, ja kansallisten viranomaisten välillä oletettaisiin olevan erimielisyys, jos ne eivät saa yhteistä päätöstä tehtyä säädetyissä aikarajoissa. Toimivaltaisten viranomaisten olisi ilmoitettava Euroopan valvontaviranomaisille, jos yhteisymmärrykseen ei ole päästy.

Myös valvonnan yhdenmukaisuuteen liittyvissä alla kuvatuissa menettelyissä vastuulliseksi päätöksen tekemäksi toimielimeksi ehdotetaan uutta itsenäistä kokopäivätoimisista jäsenistä koostuvaa hallitusta.

Euroopan valvontaviranomaisten tulisi määrittää valvonnan prioriteetit joka kolmas vuosi niin sanotussa strategisessa valvontasuunnitelmassa (uusi 29 a artikla). Toimivaltaisten viranomaisten olisi laadittava vuosittaisia työohjelmia strategisen valvontasuunnitelman mukaisesti, ja mikäli Euroopan valvontaviranomaiset eivät pitäisi työohjelmia valvontasuunnitelman mukaisina, voisivat ne antaa toimivaltaisille viranomaisille suosituksia työohjelman muuttamiseksi. Toimivaltaiset viranomaiset myös toimittaisivat Euroopan valvontaviranomaisille vuosittain raportin, jossa kuvattaisiin työohjelman toteutumista.

Viranomaisten vertaisarviointia koskevaa Euroopan finanssivalvonta-asetusten 30 artiklaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että arviointi ei olisi enää vertaisarviointi vaan Euroopan valvontaviranomaisten työntekijöistä koostuvan riippumattoman komitean tekemä. Arvioinnin perusteella tuotettavassa raportissa annettaisiin toimivaltaisille viranomaisille suosituksia, joita kansallisten toimivaltaisten viranomaisten tulisi pyrkiä noudattamaan. Raportti julkistetaan, jollei julkistamisesta seuraa riskejä rahoitusjärjestelmän vakaudelle. Arvioinnin kohteena oleva viranomainen saisi kommentoida raporttia ennen sen julkistamista.

Uudessa 31 a artiklassa Euroopan valvontaviranomaisille ehdotetaan suurempaa koordinaatiroolia sen valvonnessa, millaisia toimintoja finanssilaitokset ulkoistavat ja delegoivat kolmansiin maihin sekä millaisia riskinsiirtomenetelmiä ne käyttävät. Kyseessä olisivat erityisesti sellaiset tilanteet, joissa finanssilaitos saa EU:n laajuisen toimiluvan, mutta harjoittaa olennaisia osia toiminnastaan kolmannessa maassa. Toimivaltaisten viranomaisten tulisi ilmoittaa Euroopan valvontaviranomaisille antaessaan toimilupaa sellaiselle toimijalle, joka aikoo ulkoistaa tai delegoida huomattavan osan toiminnastaan kolmanteen maahan. Euroopan valvontaviranomaiset voisivat antaa mielipiteen toimiluvan EU-oikeuden vastaisuudesta. Lisäksi valvottavien finanssilaitosten tulisi ilmoittaa toimivaltaisille viranomaisille toimintansa olennaisen osan ulkoistamisesta tai delegoinnista kolmanteen maahan, ja kansallisten toimivaltaisten viranomaisten tulisi tiedottaa Euroopan valvontaviranomaisille näistä ilmoituksista kahdesti vuodessa. Euroopan valvontaviranomaiset voisivat tutkia, ovatko kansalliset viranomaiset tutkineet näiden ulkoistusten lainmukaisuuden, ja tarvittaessa antaa suosituksia. Euroopan valvontaviranomaiset voisivat suositaa myös toimiluvan perumista. Toimivaltaisen viranomaisen tulee perustella poikkeamisensa suosituksesta. Suositus ja perustelut voidaan julkistaa.

Valiokunnan lausunto TaVL 53/2017 vp

Euroopan finanssivalvonta-asetusten 32 artiklaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että myös ESMA ja EIOPA velvoitettaisiin tekemään stressitestejä vastuualueillaan. EBA:lla tällainen tehtävä jo on. Lisäksi yksittäisten finanssilaitosten tai markkinatoimijoiden stressitestien tulokset voitaisiin julkistaa. Stressitestejä koskeva päätöksenteko annettaisiin uuden riippumattoman hallituksen tehtäväksi.

Euroopan valvontaviranomaisille ehdotetaan suurempaa roolia kolmansien maiden toimijoita koskevien ekvivalenssipäätösten teossa ja valvonnassa (Euroopan finanssivalvonta-asetusten 33 artikla). Euroopan valvontaviranomaiset auttaisivat komissiota ekvivalenssipäätösten valmistelussa. Lisäksi Euroopan valvontaviranomaiset seuraisivat lainsäädännön ja valvonnan kehitystä sekä täytäntöönpanokäytäntöjä niissä kolmansissa maissa, joita koskien komissio on tehnyt ekvivalenssipäätöksen. Euroopan valvontaviranomaiset luovuttaisivat vuosittain komissiolle luottamuksellisen raportin näistä kehityksistä.

Euroopan valvontaviranomaisille ehdotetaan vahvempia ja itsenäisempiä valtuuksia tiedonsaannin varmistamiseksi suoraan merkittäviltä finanssilaitoksilta ja markkinatoimijoilta (Euroopan finanssivalvonta-asetusten 35—35 h artiklat). Päätöksen tekemänä toimielimenä olisi uusi riippumaton hallitus. Euroopan valvontaviranomaiset voisivat määrätä finanssilaitoksille sakkoja ja seuraamusmaksuja, jos ne eivät pyydettyä saisi sopivaa tietoa. Finanssilaitoksille lisättäisiin oikeus tulla kuulluksi, päätöksestä voisi valittaa valituslautakuntaan ja lopulta päätöksen lainmukaisuus olisi Euroopan unionin tuomioistuimen harkintavallassa. Komissiolle ehdotetaan valtuutusta antaa delegoitu säädös, jossa tarkennettaisiin sakkojen ja seuraamusmaksujen määräysmenettelyä. Sakot olisivat suuruudeltaan pääsääntöisesti 50 000—200 000 euroa ja niiden suuruus perustuisi laitoksen vuosittaiseen liikevaihtoon. Seuraamusmaksu voitaisiin määrätä enintään kuuden kuukauden jaksolle, ja se olisi suuruudeltaan kolme prosenttia laitoksen edellisvuoden keskimääräisestä päivittäisestä liikevaihdosta.

Myös kansallisilla toimivaltaisilla viranomaisilla olisi oikeus perustellusta pyynnöstä saada tehtäviensä hoitamiseksi tarpeellista tietoa Euroopan valvontaviranomaisilta.

Euroopan valvontaviranomaisten johtokunnat ehdotetaan korvattaviksi uusilla riippumattomilla hallituksilla (Euroopan finanssivalvonta-asetusten 45 ja 47 artikla). Hallituksen pääasiallisena tehtävänä olisi hallintoneuvoston päätösten valmistelu.

Nykyiset johtokunnat koostuvat puheenjohtajasta sekä hallintoneuvoston äänivaltaisten jäsenten keskuudestaan valitsemista henkilöistä, eli kansallisten toimivaltaisten viranomaisten edustajista. Hallitukset koostuisivat puheenjohtajasta ja kokopäivätoimisista jäsenistä. ESMA:n hallituksessa olisi viisi kokopäivätoimista jäsentä. EBA:n ja EIOPA:n hallituksissa olisi kolme jäsentä. Neuvosto nimittäisi kokopäivätoimiset jäsenet Euroopan parlamentin hyväksymästä ja komission kokoamasta listasta ehdokkaita. Jäsenten toimikausi olisi viisi vuotta, ja se voitaisiin uusida kerran. Yksi pysyvistä jäsenistä ottaisi nykyisen toimitusjohtajan tehtävät hoitaakseen, ja toimitusjohtajan tehtävä poistettaisiin. Hallitus myös jatkaisi johtokunnan tehtäviä Euroopan valvontaviranomaisten työohjelmien ja budjetin valmistelussa. Hallituksen jokaisella jäsenellä olisi yksi ääni ja puheenjohtajalla ratkaiseva ääni, jos äänet menevät tasan.

Valiokunnan lausunto TaVL 53/2017 vp

Edellä on kunkin muutoksen kohdalla kuvattu hallitukselle ehdotuksissa annetut valtuudet. Kyseisissä ei-lainsäädännöllisissä asioissa hallitus korvaa hallintoneuvoston päätöselimenä, sillä on katsottu, että päätöksenteko tulee sen tehostamiseksi tehdä riippumattommaksi kansallisista toimivaltaisista viranomaisista. Hallintoneuvosto olisi edelleen Euroopan valvontaviranomaisten pääasiallinen päätöksentekaelin kaikissa muissa asioissa. Se tekee päätökset, jollei toisin ole säädetty. Sekä hallintoneuvosto että hallitus voisivat asettaa sisäisiä komiteoita erityistehtäviä varten.

Euroopan finanssivalvonta-asetusten hallintoneuvostoa koskevaa 40 artiklaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että hallituksen jäsenet olisivat hallintoneuvoston äänioikeudettomia jäseniä ja kuluttajansuojaviranomaiset olisivat tarvittaessa läsnä kokouksessa.

Pankkiunionin myötä EBA:n äänestyssääntöjä muutettiin vuonna 2013 siten, että sekä pankkiunioniin kuuluvien että kuulumattomien intressit turvataan. Päätöksentekoa ehdotetaan kuitenkin tehostettavaksi nyt niin, että päätöstä tulee tukea yksinkertainen enemmistö sekä pankkiunioniin kuuluvien että kuulumattomien jäsenvaltioiden toimivaltaisista kansallisista viranomaisista, jotka ovat paikalla äänestyksessä. Näin päätöksentekoa ei jouduttaisi lykkäämään jäsenten poissaolojen vuoksi (EBA-asetuksen 44 artikla).

ESMA:n suoraan valvontavaltaan liittyvissä päätöksentekotilanteissa hallintoneuvosto voi vastustaa hallituksen esitystä vain kahden kolmasosan määräenemmistöllä (ESMA-asetuksen 44 artikla). Keskusvastapuolten osalta valvontapäätökset tehtäisiin ESMA:n keskusvastapuolikomiteassa keskusvastapuolten valvontaa koskevan ehdotuksen mukaisesti.

Euroopan valvontaviranomaisten puheenjohtajien toimivaltaa ehdotetaan vahvistettavaksi. Puheenjohtajat nimitettäisiin samalla menettelyllä kuin hallituksen jäsenet (Euroopan finanssivalvonta-asetusten 48 artikla). Lisäksi kuluttajan- ja sijoittajansuoja-asiat ehdotetaan lisättäviksi yhteiskomitean toimivaltuuksien piiriin (Euroopan finanssivalvonta-asetusten 54 artikla).

Lisäksi komission antamaan, neuvoston ja Euroopan parlamentin käsittelyssä olevaan ehdotukseen keskusvastapuolten valvonnasta (COM(2017) 331 final, U 48/2017 vp) tehtäisiin täsmennyksiä, joilla pyritäisiin sovittamaan kyseisen ehdotuksen muutokset ESMA:n hallintorakenteeseen yhteen tämän ehdotuksen kanssa. Silloin, kun asia koskee keskusvastapuolia, olisi hallituksen päätettäväksi ehdotetuissa asioissa päätöksentekaelimenä ESMA:n hallituksen sijasta keskusvastapuolikomitea.

Nykyisellään Euroopan valvontaviranomaisten toiminnasta rahoitetaan 40 prosentin osuus EU:n budjetista ja 60 prosentin osuus kansallisilta toimivaltaisilta viranomaisilta. Kansallisten toimivaltaisten viranomaisten osuus Euroopan valvontaviranomaisten budjetista jaetaan määräenemmistöäänimäärien mukaan.

Euroopan valvontaviranomaisten rahoitusmalli ehdotetaan muutettavaksi siten, että se pohjautuisi kolmeen lähteeseen: EU:n budjettiin, vuosittaisiin finanssilaitosten maksuihin ja suorien valvottavien maksuihin.

Valiokunnan lausunto TaVL 53/2017 vp

Euroopan finanssivalvonta-asetusten 62 artiklaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että enintään 40 prosenttia Euroopan valvontaviranomaisten vuosittaisesta rahoitustarpeesta katettaisiin EU:n budjetista. Tällöin Euroopan valvontaviranomaiset pystyisivät kasvattamaan muiden rahoituslähteiden osuutta budjetistaan. Euroopan valvontaviranomaisten tulisi toimittaa komissiolle vähintään viiden vuoden mittainen budjetti-arvio. Vuosittaisia maksuja maksaisivat kaikki Euroopan finanssivalvonta-asetusten 1 artiklan 2 kohdan listassa mainittujen säännösten soveltamisalaan kuuluvat Euroopan valvontaviranomaisten epäsuorat valvottavat. Vuosittaiset maksut perustuisivat kunkin markkinatoimijakategorian osalta odotettavissa olevaan työmäärään. Kansalliset toimivaltaiset viranomaiset keräisivät maksut maksuvelvollisilta.

Komissiolle ehdotetaan valtuutta antaa delegoitu säädös tarkemmista maksuperusteista. Maksuperusteet määräytyisivät muun muassa finanssilaitoksen koon perusteella. Lisäksi delegoidussa säädöksessä asetettaisiin alaraja, jota pienempien laitosten ei tarvitsisi maksaa näitä maksuja, taikka vaihtoehtoisesti vähimmäismaksutaso.

Lisätulonlähteenä Euroopan valvontaviranomaiset voisivat kerätä kansallisilta toimivaltaisilta viranomaisilta maksuja julkaisuista, koulutuksista ja muista niiden pyytämistä palveluista. Lisäksi jäsenvaltiot ja tarkkailijat voisivat antaa Euroopan valvontaviranomaisille vapaaehtoisia lahjoituksia.

Euroopan valvontaviranomaisten oikeus kerätä maksuja niiden suoraan valvomilta finanssilaitoksilta säilytettäisiin. Suorista valvontamaksuista säädetään erikseen kussakin asetuksessa, jossa toimivaltuuksia keskitetään.

Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaisen toimivaltaa muissa asetuksissa koskevat muutokset

EuVECA-asetusta ja EuSEF-asetusta ehdotetaan muutettaviksi siten, että eurooppalaisen riskipääomarahaston (jäljempänä EuVECA-rahasto) ja eurooppalaisen yhteiskunnalliseen yrittäjyyteen erikoistuneen rahaston (jäljempänä EuSEF-rahasto) hoitajan rekisteröinti siirrettäisiin kotijäsenvaltion toimivaltaisilta viranomaisilta ESMA:lle (EuVECA-asetuksen 14 artikla ja EuSEF-asetuksen 15 artikla).

ESMA:lle annettaisiin myös toimivalta rekisteröidä vaihtoehtoisten sijoitusrahastojen hoitajista annetun direktiivin 2011/61/EU (jäljempänä AIFM-direktiivi) 6 artiklan nojalla toimiluvan saaneiden vaihtoehtorahastojen hoitajien hoitamat EuVECA- ja EuSEF-rahastot (EuVECA-asetuksen 14 a artikla ja EuSEF-asetuksen 15 a artikla).

Eurooppalaisista pitkäaikaissijoitusrahastoista annettua asetusta (EU) N:o 2015/760 (jäljempänä ELTIF-asetus) ehdotetaan muutettavaksi siten, että eurooppalaisen pitkäaikaissijoitusrahaston (jäljempänä ELTIF-rahasto) toimilupaa olisi haettava jatkossa ESMA:lta (ELTIF-asetuksen 5 artikla).

ESMA:n tehtävänä olisi valvoa, että rekisteröityneet EuVECA- ja EuSEF-rahastojen hoitajat noudattavat EuVECA- ja EuSEF-asetuksissa säädettyjä vaatimuksia. Lisäksi ESMA valvoisi toimiluvan saaneiden vaihtoehtorahastojen hoitajien osalta sitä, että EuVECA- ja EuSEF-rahastojen hoidon yhteydessä noudatetaan tiettyjä asetuksen säännöksiä sekä vastaavia AIFM-direktiin-

Valiokunnan lausunto TaVL 53/2017 vp

vin vaatimuksia (EuVECA-asetuksen 18 artikla ja EuSEF-asetuksen 19 artikla). Myös ELTIF-asetuksen noudattamisen valvonta ehdotetaan siirrettäväksi ESMA:lle (ELTIF-asetuksen 32 artikla).

ESMA:lle annettaisiin toimivaltuudet uuden valvontatehtävänsä toteuttamiseen sekä valtuus kerätä suoraa valvontamaksua. Valvontamaksun tulisi kattaa kaikki ESMA:lle näiden toimijoiden valvonnasta aiheutuvat kustannukset. Lisäksi ESMA:lla olisi valtuudet määrätä hallinnollisia seuraamuksia, mukaan lukien sakkoja ja seuraamusmaksuja.

ESMA voisi myös delegoida tehtäviä kansallisille toimivaltaisille viranomaisille. ESMA:n tulisi hyvittää kansallisille viranomaisille delegoiduista tehtävistä aiheutuvat kustannukset.

EuVECA-asetukseen ja EuSEF-asetukseen ehdotetaan komissiolle kolmea ja ESMA:lle kuutta uutta valtuutta antaa lisäsääntelyä. Valtuudet olisivat näissä kahdessa asetuksessa samanlaisia. Komissio voisi antaa delegoidut säädökset kolmansille osapuolille delegointiin liittyvien vaatimusten, sakkojen ja seuraamusmaksujen määrittämismenettelyn sekä valvontamaksujen tarkentamiseksi. ESMA:lla olisi valtuus laatia teknisiä sääntelystandardeja rahaston hoitajalle asetettujen vaatimusten täyttämiseksi asetettujen kriteerien, rahaston hoitamiseen tarvittavien resurssien, varojen arvostamismenettelyjen, tarvittavan hyvän maineen ja kokemuksen sekä tiettyjen toimivaltaisten viranomaisten informointivelvollisuuksien muodon tarkentamiseksi. ELTIF-asetukseen ehdotetaan komissiolle kolmea uutta valtuutta antaa delegoituja säädöksiä. Valtuudet annettaisiin sen prosessin tarkentamiseksi, jonka pohjalta arvioidaan, onko ELTIF-rahasto sopiva markkinoitavaksi vähittäissijoittajille, sekä sakkojen ja seuraamusmaksujen määrittämismenettelyn ja valvontamaksujen tarkentamiseksi.

Muutokset ESMA:n toimivaltuuksiin kyseisissä asetuksissa tulisivat sovellettaviksi kolme vuotta koko muutosasetuksen voimaantulon jälkeen.

Rahoitusvälineiden markkinoista annettuihin asetukseen (EU)N:o 600/2014 (jäljempänä MiFIR-asetus) ja direktiiviin 2014/65/EU (jäljempänä MiFID II-direktiivi) ehdotetaan muutoksia, joilla raportointipalvelujen tarjoajien toimilupien myöntäminen, rekisteröinti ja valvonta siirrettäisiin kansallisilta toimivaltaisilta viranomaisilta ESMA:lle. MiFIR-asetukseen ehdotetaan muutoksia, joissa määriteltäisiin kolme eri raportointipalveluiden tarjoajatyyppeä ja niiden toimilupavaatimukset (uudet 27 a—27 h artiklat). ESMA myös ylläpitäisi näistä raportointipalveluiden tarjoajista rekisteriä.

MiFID II -direktiiviin ehdotetaan muutoksia, joilla poistettaisiin ja muutettaisiin viittauksia raportointipalveluiden tarjoajiin.

Lisäksi ESMA:lle annettaisiin toimivaltuudet uuden valvontatehtävänsä toteuttamiseen sekä valtuus kerätä suoraa valvontamaksua (MiFIR-asetuksen uudet 38 a—38 o artiklat). Valvontamaksun tulisi kattaa kaikki ESMA:lle näiden toimijoiden valvonnasta aiheutuvat kustannukset. Lisäksi ESMA:lla olisi valtuudet määrätä hallinnollisia seuraamuksia, mukaan lukien sakkoja ja seuraamusmaksuja.

Valiokunnan lausunto TaVL 53/2017 vp

ESMA voisi myös delegoida tehtäviä kansallisille toimivaltaisille viranomaisille. ESMA:n tulisi hyvittää kansallisille viranomaisille delegoiduista tehtävistä aiheutuvat kustannukset.

MiFIR-asetuksen 26 artiklaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että sijoituspalveluyritysten olisi jatkossa ilmoitettava liiketoimia koskevat tiedot ESMA:lle toimivaltaisten viranomaisten sijasta. Lisäksi MiFIR-asetuksen 27 artiklaa muutettaisiin siten, että kauppapaikkojen olisi toimitettava ESMA:lle artikkelissa tarkoitettuja rahoitusvälineitä koskevat viitetiedot. Vastaavasti myös kauppajien sisäisten toteuttajien olisi jatkossa annettava viitetiedot ESMA:lle.

Samalla MiFIR-asetuksen 40 artiklaa ehdotetaan selvennettäväksi siltä osin, että sijoitus- ja vaihtoehtorahastojen hoitajat olisivat asetuksessa ESMA:lle annettujen tuoteinterventio-oikeuksien piirissä rahastonhoitajien toimien osalta.

MiFIR-asetukseen ehdotetaan komissiolle kolmea ja ESMA:lle kahdeksaa uutta valtuutta antaa lisäsääntelyä. Komissio voisi antaa delegoidut säädökset sakkojen ja seuraamusmaksujen määräämismenettelyn ja valvontamaksujen tarkentamiseksi. Lisäksi komissio voisi antaa delegoituja säädöksiä useista yksityiskohdista, jos se MiFIR-asetuksen 52 artiklan uuden 13 kohdan perusteella päätyisi siihen, että konsolidoitujen kauppätietojen tarjoajat eivät ole onnistuneet antamaan tietoja säädetyllä tavalla, ja se sen vuoksi pyytäisi ESMA:a aloittamaan julkisen hankintamenettelyn konsolidoitujen kauppätietojen tarjoajan nimittämiseksi. Lisäksi uusissa artikloissa ehdotetaan ESMA:lle valtuuksia laatia teknisiä sääntelystandardeja toimiluvan hakuprosessissa annettavien tietojen sekä niiden muodon tarkentamiseksi, raportointipalvelujen tarjoajien johdon sopivuuden määrittämiseksi sekä hyväksyttyjen julkistamisjärjestelyjen, konsolidoitujen kauppätietojen tarjoajien ja hyväksyttyjen ilmoitusjärjestelmien tiedonjulkistamismenetelmien ja -muotojen eräiden yksityiskohtien tarkentamiseksi.

Muutokset ESMA:n toimivaltuuksiin kyseisessä asetuksessa tulisivat sovellettavaksi kolme vuotta koko muutosasetuksen voimaantulon jälkeen.

Rahoitusvälineissä ja rahoitussopimuksissa vertailuarvoina tai sijoitusrahastojen arvonkehityksen mittaamisessa käytettävistä indekseistä annettuun asetukseen (EU) 2016/1011 (jäljempänä viitearvoasetus) ehdotetaan muutoksia, joiden myötä ESMA olisi toimivaltainen viranomainen kriittisten vertailuarvojen hallinnoijien osalta sekä kaikkien niiden vertailuarvojen hallinnoijien osalta, joita käytetään EU:ssa mutta joita hallinnoidaan EU:n ulkopuolella. Lisäksi ESMA olisi toimivaltainen viranomainen kyseisiin vertailuarvoihin liittyvien valvottujen tietolähteiden osalta.

Komissio voisi luokitella kriittisiksi sellaiset vertailuarvot, joita hallinnoidaan EU:ssa ja joita käytetään suoraan tai välillisesti viitearvona sellaisissa rahoitusvälineissä tai rahoitussopimuksissa tai sijoitusrahastojen arvonkehityksen mittaamisessa, joiden kokonaisarvo on vähintään 500 miljardia euroa. ESMA tai toimivaltainen viranomainen voisi ilmoittaa komissiolle mielipiteensä siitä, jos jokin vertailuarvo tulisi luokitella kriittiseksi. ESMA voisi luokitella kriittiseksi alle 500 miljardin euron kokonaisarvon viitteenä käytettävät vertailuarvot eräiden edellytysten täytyessä, muun muassa jos vertailuarvon tarjonnan lakkaamisesta seuraisi haitallisia vaikutuksia rahoitusvakaudelle (viitearvoasetuksen 20 artikla).

Valiokunnan lausunto TaVL 53/2017 vp

Lisäksi ESMA:lle annettaisiin toimivaltuudet uusien valvontatehtäviensä toteuttamiseen sekä valtuus kerätä suoraa valvontamaksua (viitearvoasetuksen uudet 48 a—48 o artiklat). Valvontamaksun tulisi kattaa kaikki ESMA:lle näiden toimijoiden valvonnasta aiheutuvat kustannukset. Lisäksi ESMA:lla olisi valtuudet määrätä hallinnollisia seuraamuksia, mukaan lukien sakkoja ja seuraamusmaksuja.

ESMA voisi myös delegoida tehtäviä kansallisille toimivaltaisille viranomaisille. ESMA:n tulisi hyvittää kansallisille viranomaisille delegoiduista tehtävistä aiheutuvat kustannukset.

Viitearvoasetukseen ehdotetaan komissiolle yhdeksää uutta valtuutta antaa lisäsääntelyä. Komissio voisi antaa delegoidut säädökset sakkojen ja seuraamusmaksujen määräämismenettelyn ja valvontamaksujen tarkentamiseksi. Lisäksi delegoidun säädöksen antovaltuudet lisättäisiin hallinnoijalta vaadittavien vakaiden hallintojärjestelyiden, hallinnoijan vertailuarvon määrittämismenettelyn ja syöttötietojen koskemattomuuden varmistavien järjestelmien valvonnan tarkentamiseksi sekä niiden kriteereiden määrittämiseksi, joiden pohjalta arvioidaan, miten vertailuarvo on siirrettävä uudelle hallinnoijalle tai miten sen tarjoaminen on lopetettava. Lisäksi komissio voisi antaa delegoidut säädökset hallinnoijiin ja vertailuarvoihin liittyvien vastaavuuspäätösten ehtojen tarkentamiseksi.

Muutokset ESMA:n toimivaltuuksiin kyseisessä asetuksessa tulisivat sovellettaviksi kolme vuotta koko muutosasetuksen voimaantulon jälkeen.

Esiteasetukseen ehdotetaan muutoksia, joilla ESMA:lle annettaisiin suorat valvontavaltuudet tiettyjen esitteiden osalta.

ESMA:sta ehdotetaan esitteen hyväksyvää viranomaista kansallisen toimivaltaisen viranomaisen sijasta neljässä tapauksessa. Ensinnäkin ESMA olisi toimivaltainen viranomainen hyväksymään esitteet, jotka koskevat sellaisten muiden kuin osakesidonnaisten arvopapereiden kaupankäynnin kohteeksi ottamista, joilla käydään kauppaa ainoastaan sellaisella säännellyllä markkinalla tai sen tietyllä segmentillä, jolla ainoastaan kokeneet sijoittajat voivat käydä kauppaa kyseisillä arvopapereilla. Lisäksi se olisi toimivaltainen hyväksymään omaisuusvakuudellisia arvopapereita koskevat esitteet sekä kiinteistö-, kaivos- ja louhinta-alan yhtiöiden, luonnontieteen ja tekniikan tutkimukseen pohjaavien yhtiöiden ja vesiliikenneyhtiöiden laatimat esitteet. Viimeiseksi ESMA olisi toimivaltainen viranomainen hyväksymään kolmansissa maissa olevien liikkeeseenlaskijoiden laatimat esiteasetuksen mukaiset esitteet. ESMA myös notifioisi vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle näiden esitteiden hyväksymistodistuksen (esiteasetuksen uusi 31 a artikla).

Kiinteistö-, kaivos- ja louhinta-alan yhtiöt, luonnontieteen ja tekniikan tutkimukseen pohjaavat yhtiöt sekä vesiliikenneyhtiöt määriteltäisiin esiteasetuksen 2 artiklassa tilastollisen toimialaluokituksen NACE Rev. 2 vahvistamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1893/2006 kautta.

Myös sellaisessa kolmannessa maassa hyväksytyt esitteet, jonka esitesäännökset komissio on todennut ekvivalenteiksi, toimitettaisiin vain ESMA:lle. ESMA lähettäisi tällöin todistuksen toimi-

Valiokunnan lausunto TaVL 53/2017 vp

tuksesta jokaisen sellaisen jäsenvaltion toimivaltaiselle kansalliselle viranomaiselle, jossa kolmannen maan esite notifioidaan.

ESMA:lla olisi oikeus varmistaa se, että myös sen hyväksymiin esitteisiin liittyvä mainonta noudattaa asetuksen vaatimuksia (esiteasetuksen 22 artiklan uusi 6 a kohta). Kansallinen toimivaltainen viranomainen voisi myös pyytää ESMA:a valvomaan ESMA:n toimivaltaan kuuluvien esitteiden mainontaa kotivaltiossaan.

ESMA:n toimivallassa olevat esitteet voitaisiin laatia joko kunkin vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen hyväksymällä kielellä tai kansainvälisellä finanssialalla yleisesti käytössä olevalla kielellä. Esitteen tiivistelmä laadittaisiin kunkin vastaanottavan jäsenvaltion virallisella kielellä tai muulla kansallisen toimivaltaisen viranomaisen hyväksymällä kielellä. Toimivaltaiset viranomaiset eivät kuitenkaan voisi vaatia esitteen muiden osien kääntämistä (esiteasetuksen 27 artiklan uusi 3 a kohta).

Lisäksi ESMA:lle annettaisiin toimivaltuudet uusien valvontatehtäviensä toteuttamiseen sekä valtuus kerätä suoraa valvontamaksua (esiteasetuksen uudet 43a-43m artikkelit). Valvontamaksun tulisi kattaa kaikki ESMA:lle näiden toimijoiden valvonnasta aiheutuvat kustannukset. Lisäksi ESMA:lla olisi valtuudet määrätä hallinnollisia seuraamuksia, mukaan lukien sakkoja ja seuraamusmaksuja.

ESMA voisi myös delegoida tehtäviä kansallisille toimivaltaisille viranomaisille. ESMA:n tulisi hyvittää kansallisille viranomaisille delegoiduista tehtävistä aiheutuvat kustannukset.

Esiteasetukseen ehdotetaan komissiolle kahta uutta valtuutta antaa delegoidut säädökset sakkojen ja seuraamusmaksujen määräämismenettelyn ja valvontamaksujen tarkentamiseksi.

Muutokset ESMA:n toimivaltuuksiin kyseisessä asetuksessa tulisivat sovellettaviksi kolme vuotta koko muutosasetuksen voimaantulon jälkeen.

Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomaisen rooli ryhmäsisäisten mallien hyväksynnässä ja muutoksissa

Vakuutus- ja jälleenvakuutustoiminnan aloittamisesta ja harjoittamisesta annetussa direktiivissä 2009/138/EY (jäljempänä Solvenssi II -direktiivi) vakuutusyrityksille on säädetty vakavaraisuuspääomavaatimus, jonka laskennan yleisistä periaatteista säädetään direktiivissä. Niin sanotun standardikaavan lisäksi laskennassa voidaan käyttää sisäistä mallia. Sisäisen mallin käyttäminen vaatii valvojan hyväksynnän ja sitä voidaan käyttää vakuutusyritystasolla tai vakuutusyritysrhytmätasolla.

Solvenssi II -direktiivin 112 artiklaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että toimivaltaisten vakuutusvalvontaviranomaisten olisi informoitava EIOPA:a, kun ne ovat saaneet vakuutusyrityksen sisäistä mallia koskevan hakemuksen. EIOPA:n pyynnöstä valvontaviranomaisten olisi toimitettava hakemusasiakirjat EIOPA:lle. Jos EIOPA esittää mielipiteen mallista, olisi valvontaviranomaisten toimittava EIOPA:n esittämän mielipiteen mukaisesti tai perusteltava kirjallisesti EIOPA:lle ja hakijalle, miksi poikkeaa mielipiteestä. Vastaavasti 231 artiklaan ehdotettavassa

Valiokunnan lausunto TaVL 53/2017 vp

uudessa 2 b kohdassa säädettäisiin, että EIOPA voi esittää mielipiteen vakuutusyrittäjäryhmän sisäisestä mallista, jos se katsoo, että mallia koskevaan hakemukseen liittyy sisäisten mallien hyväksynnän yhdenmukaisuuden kannalta merkittäviä seikkoja. Tällöin toimivaltaisten viranomaisten olisi tehtävä yhteinen päätöksensä vakuutusyrittäjäryhmän sisäisestä mallista EIOPA:n antaman mielipiteen mukaisesti tai perusteltava kirjallisesti EIOPA:lle ja hakijalle, miksi poikkeaa mielipiteestä. Lisäksi ehdotetun uuden 6 a kohdan mukaan sisäisen mallin käyttöä tai muutosta hakeva ryhmä voisi myös itse pyytää EIOPA:a aloittamaan EIOPA-asetuksen 19 artiklan mukaisen sovittelumenettelyn, jos asianomaiset valvontaviranomaiset eivät ole tehneet yhteistä päätöstä säädetyssä kuudessa kuukaudessa. Ryhmävalvojan tulisi tällöin noudattaa EIOPA:n tekemää ratkaisua.

Valvonnan yhdenmukaisuuden edistämiseksi EIOPA voisi omasta aloitteestaan, valvojan pyynnöstä tai vakuutusyrittäjien pyynnöstä esittää näkemyksiä ryhmäsisäisistä malleista ja niiden hyväksynnästä (Solvenssi II -direktiivin uusi 231 a artikla). EIOPA:n tulisi myös laatia vuosittaisia raportteja ryhmäsisäisten mallien hyväksynnästä (Solvenssi II -direktiivin uusi 231 b artikla).

Lisäksi EIOPA-asetukseen ehdotetaan lisättäväksi uusi 21 a artikla ryhmäsisäisten mallien yhdenmukaisuuden edistämiseksi. EIOPA voisi omasta aloitteestaan taikka yhden tai useamman toimivaltaisen viranomaisen pyynnöstä antaa asianomaisille toimivaltaisille viranomaisille mielipiteen ryhmäsisäisen mallin käyttöönotosta tai muutoksesta. EIOPA saisi kaiken tarpeellisen tiedon mielipidettä varten. Lisäksi EIOPA voisi käyttää EIOPA-asetuksen 19 artiklassa sille annettua valtuutta toimivaltaisten viranomaisten erimielisyyden ratkaisuun.

Euroopan järjestelmäriskikomitea

ESRB-asetukseen ehdotetaan eräitä hallintoon liittyviä muutoksia. Pankkiunionin perustaminen ESRB:n perustamisen jälkeen otettaisiin huomioon lisäämällä Yhteinen valvontamekanismi ja Yhteinen kriisiratkaisuneuvosto ESRB:n äänioikeutetuiksi hallintoneuvoston jäseniksi ja muihin soveltuviin toimielimiin (ESRB-asetuksen 6 artikla). Lisäksi ESRB voisi antaa EKP:lle varoituksia ja suosituksia liittyen sen tehtäviin Yhteisessä valvontamekanismissa (ESRB-asetuksen 16 artikla).

ESRB:lle ei ehdoteta omaa kokopäivätoimista puheenjohtajaa, vaan EKP:n pääjohtaja jatkaisi ESRB:n puheenjohtajana. Hallintoneuvosto arvioisi sihteeristön päällikköehdokkaiden sopivuuden tehtävään. Lisäksi sihteeristön päällikön tehtäviä tarkennettaisiin muun muassa siten, että ESRB:n puheenjohtaja voisi delegoida edustustehtäviä hänelle (ESRB-asetuksen 5 artikla).

Paremmen sääntelyn periaatteiden hengessä myös ESRB:n tulisi tarvittaessa kuulla sidosryhmiä, kun se laatii mielipiteitään, suosituksiaan ja päätöksiään (ESRB-asetuksen 12 artikla).

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu yleisesti myönteisesti ja rakentavasti Euroopan finanssivalvontajärjestelmän toiminnan kehittämiseen ja vahvistamiseen. Finanssimarkkinoiden yhdentyminen, yhtenäinen valvonta ja yhdenmukainen sääntelyn soveltaminen ovat oikeansuuntaisia päämääriä

Valiokunnan lausunto TaVL 53/2017 vp

EU:n rahoitusmarkkinoiden kehittämisen kannalta. Pääomien liikkua valtioiden rajojen yli ja finanssilaitosten tarjotessa palveluitaan yhä useammissa valtioissa EU-tason valvontaa on perusteltua kehittää etenkin selkeästi rajat ylittävissä tilanteissa ja suhteessa kolmansien maiden toimijoihin.

Euroopan valvontaviranomaisten vastualueet ja niiden sääntely ovat muuttuneet Euroopan finanssivalvontajärjestelmän perustamisen jälkeen. On perusteltua päivittää niiden tehtäviä ja hallintoa. Perusteellisempikin olemassa olevan valvonta-arkkitehtuurin tarkastelu ja tehostaminen olisi ollut tässä yhteydessä kannatettavaa, ja rahoitussektorien välisten yhteyksien voimistuessa esimerkiksi edellytykset Euroopan valvontaviranomaisten yhteiskomiteamenettelyn sujuvoittamiselle tulee jatkovalmistelussa selvittää. Valtioneuvosto pitää ongelmallisena, ettei nyt käsillä olevassa Euroopan finanssivalvontajärjestelmän tarkistuksessa oteta asianmukaisella tavalla huomioon kriisinratkaisuviranomaisten riippumattomuutta EBA:n hallinnossa. Muutenkin EBA-asetuksesta tulisi käydä selvästi ilmi, miltä osin toimivaltaisia viranomaisia velvoittava sääntely koskee myös kriisinratkaisuviranomaisia.

Yhteistä sääntökirjaa tulee soveltaa yhdenmukaisesti eri jäsenvaltioissa. Valtioneuvosto kannattaa yleisesti valvonnan yhdenmukaisuuden vahvistamiseen pyrkiviä ehdotuksia. Kuitenkin neuvoston työryhmässä tulee varmistaa, ettei yhdenmukaisuutta vahvisteta kansallisen valvonnan tehokkuuden kustannuksella ja kansalliset erityistarpeet kyetään yhä ottamaan huomioon. Valvonnan yhdenmukaisuuteen liittyvissä asioissa päätöksentekovalta annettaisiin uudelle itsenäiselle hallitukselle. Tämän voidaan katsoa johtavan tehokkaampaan päätöksentekoon asioissa, joissa hallintoneuvosto ei ole kyennyt päätöksentekoon. Kun pääosa valvontavastuusta kuitenkin pysyy kansallisilla toimivaltaisilla viranomaisilla, ei suhteellisen pienikokoisen hallituksen tai Euroopan valvontaviranomaisten henkilöstön asiantuntijuus välttämättä ainakaan aluksi riitä hoitamaan kaikkia niille ehdotettuja tehtäviä. Näin ollen neuvoston työryhmässä tulee varmistaa paitsi uusien ja olemassa olevien päätöksentekovelinten valtasuhteiden selkeys ja tarkkarajaisuus myös se, että hallitus ja henkilöstö todella kykenevät asianmukaisesti ja tehokkaasti hoitamaan kaikki niille säädetyt tehtävät. Valtioneuvosto katsoo yleisesti myös ESRB:n hallintoon ehdotettujen muutosten olevan perusteltuja.

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti Euroopan valvontaviranomaisten olemassa olevien toimivaltuuksien vahvistamiseen tähtääviin toimiin. Valtioneuvosto pitää kannatettavana muun muassa Euroopan valvontaviranomaisten roolin vahvistamista kolmansien maiden sääntelykehitysten keskitetyssä seurannassa. Euroopan valvontaviranomaisten tiedonsaantioikeuksia ehdotetaan myös vahvistettaviksi. Tältä osin valtioneuvosto painottaa, että tiedonsaantioikeuksien ja niihin liittyvien hallinnollisten seuraamusten on oltava oikeasuhtaisia.

Kaiken kaikkiaan valtioneuvosto pitää tärkeänä, että hallinnollisten seuraamusten määräämisessä noudatetaan rahoituspalvelulainsäädännössä yleisesti noudatettuja toimintamalleja ja ratkaisuja. Hallinnollisten seuraamusten tulee olla riittävän ennaltaehkäiseviä, mutta toisaalta oikeasuhtaisia suhteellisuusperiaatteen ja perusoikeuksien noudattamisen varmistamiseksi. Hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen on vielä kiinnitettävä huomiota.

Valiokunnan lausunto TaVL 53/2017 vp

Ehdotuksissa painotetaan paremman sääntelyn periaatteiden huomioon ottamista myös Euroopan valvontaviranomaisten lisäsääntelytoiminnassa ja vahvistetaan ohjeiden ja suositusten jälkikäteistä kontrollia. Valtioneuvosto pitää sääntelyn selkeyttä tärkeänä ja näin ollen suhtautuu myönteisesti ehdotettuihin muutoksiin.

Valtioneuvosto pitää yleisesti perusteltuna, että uusille innovatiivisille ja kestäville liiketoimintamalleille luodaan toimintaedellytyksiä ja rahoitusmarkkinoiden toimivuutta ja kestävyyttä arvioidaan taloudellisesta, sosiaalisesta ja ympäristöllisestä näkökulmasta. Kaikkien tällaisten uusien Euroopan valvontaviranomaisille annettavien tehtävien tulee kuitenkin olla sellaisia, että niitä voidaan käytännössä toteuttaa ja niiden pohjalta toteutettavat käytännön toimet olisivat ennakoitavissa.

Ehdotuksissa siirrettäisiin eräitä suoria valvontavaltuuksia kansallisilta toimivaltaisilta viranomaisilta ESMA:lle. Komissio pitää suoria valvontavaltuuksia ensimmäisinä askeleina kohti yhteistä eurooppalaista pääomamarkkinavalvojaa. Valtioneuvoston mielestä eurooppalaisen finanssivalvontajärjestelmän kokonaiskuva ja pidemmän aikavälin tavoitteet erityisesti suoran toimivallan keskittämiseksi eivät kuitenkaan ilmene ehdotuksista. Toimet ESMA:n suoran valvonnan laajentamiseksi jäävät osittain hajanaisiksi. Muutosehdotuksia koskevien neuvottelujen yhteydessä olisikin pyrittävä arvioimaan yksittäisten valvontavaltuuksien keskittämistä suhteessa pidemmän aikavälin päämääriin.

Lähtökohtaisesti Euroopan valvontaviranomaisten suora toimivalta ja valvonta on perusteltua, kun on kyse selkeästi rajat ylittävistä toiminnasta tai valvottavia on rajattu määrä. ESMA:lle ehdotetuista uusista valvontavastuista kannatettavina voidaan pitää esimerkiksi vertailuarvojen ja raportointipalveluiden tarjoajien valvontaa. Myös ESMA:lle ehdotettu koordinaatio- ja tietojenvaihtorooli markkinoiden väärinkäyttöpäilyjen tutkinnassa on kannatettava. Lisäksi kauppaportoinnin keskittämistä ESMA:an voidaan pitää lähtökohtaisesti kannatettavana, kunhan suhteellisuusperiaatteen toteutuminen ja riittävä siirtymäaika varmistetaan.

Kaikilta osin ehdotukset eivät kuitenkaan vaikuta aidosti tukevan pääomamarkkinaunionihankkeen tavoitteita erityisesti pienten toimijoiden sääntelytaakan keventämisestä. Hiljattain sovitun sääntelyn osalta valvontavaltuuksien keskittäminen voi olla myös ennenaikaista. Toimivallan keskittäminen tulisi kyetä perustelemaan valvottavan toiminnan luonteeseen perustuvalla analyysillä. Kuluttajarajapintaan liittyvät valvontatehtävät on muun muassa kielisyistä yleisesti perusteltua säilyttää kansallisilla toimivaltaisilla viranomaisilla. Erityisesti valtioneuvosto suhtautuu varauksella tiettyjen toimialojen esitteiden valvontavaltuuksien keskittämiseen ESMA:lle, kun juuri näiden toimialojen esitteiden keskittämiseksi ei ole esitetty uskottavia perusteita. Lisäksi monenlaisia rahastoja hallinnoivien rahastonhoitajien osalta keskitetyt toimivaltuudet voivat johtaa käytännön ongelmiin, kun ESMA joutuu soveltamaan myös kansallista lainsäädäntöä ja rahastoja valvovat eri viranomaiset.

Valtioneuvosto katsookin, että ESMA:lle keskitettävien suorien toimivaltuuksien täsmällisyys ja tarkkarajaisuus sekä keskittämisen tarkoituksenmukaisuus on selvitettävä neuvoston työryhmässä huolellisesti. Toimivaltuuksien päällekkäisyyksiä ja tehottomuutta on vältettävä ja suhteellisuusperiaatteen toteutuminen on varmistettava myös suorissa valvontamaksuissa. Lisäksi valtio-

Valiokunnan lausunto TaVL 53/2017 vp

neuvosto katsoo, että finanssilaitosten ja liikkeeseenlaskijoiden riittävä oikeussuoja sekä kansallisten toimivaltaisten viranomaisten riittävä tiedonsaanti on varmistettava.

Kun suomalaisten vahinkovakuutusyhtiöiden vastuista huomattava osa liittyy kansallisiin lakisääteisiin vakuutuslajeihin, EIOPA:lle kaavailnut lisävalvontavaltuudet edellyttävät Finanssivalvonnalta aktiivista yhteistyötä EIOPA:n kanssa. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan EIOPA:n valvontaroolia olisi siksi arvioitava hieman eri lähtökohdista kuin ESMA:n ja EBA:n valvontaroleja. Valtioneuvosto on kuitenkin valmis hyväksymään ehdotuksen sillä edellytyksellä, että sääntelytaakka ei käsillä olevan ehdotuksen myötä olennaisesti lisäänty. Myös EIOPA:n kasvavan roolin vaikutukset sekä valtuuksien täsmällisyys ja tarkkarajaisuus tulee neuvoston työryhmässä varmistaa.

Valtioneuvosto suhtautuu varauksella Euroopan valvontaviranomaisten ehdotettuun uuteen rahoitusmalliin, jossa epäsuorat toimialalta kerättävät valvontamaksut muodostaisivat 60 prosenttia Euroopan valvontaviranomaisten budjetista. Muutokset voivat Suomessa johtaa rinnakkaisiin maksuihin ja perusteettomaan ylimääräiseen hallinnolliseen taakkaan sekä maksut kerääville toimivaltaisille viranomaisille että finanssilaitoksille. Komissio on harkinnut myös maksujen keräämisen keskittämistä Euroopan valvontaviranomaisille, mutta hylännyt vaihtoehdon sen suurempien kustannusten vuoksi. Valtioneuvosto katsoo, että jatkovalmistelussa tulee selvittää valvontamaksujen tehokkain keräystapa ja varmistaa, että maksuperusteet sekä maksujen kokonaismäärä on rajattu olennaisilta osiltaan asetustekstissä.

Muutosehdotukset sisältävät erityisesti suorien valvontavaltuuksien osalta laajasti valtuutuksia komissiolle antaa täydentäviä delegoituja säädöksiä. Valtioneuvosto pitää ehdotettavia valtuuksia ja oikeuksia lähtökohtaisesti perusteltuina, mutta samalla näiden ja muiden samantyyppisten valtuuksien sekä oikeuksien tulisi olla asetustekstissä mahdollisimman täsmällisiä ja tarkkarajaisia eikä niiden perusteella saisi päättää tai muuttaa sääntelyn keskeisiä ja olennaisia osia. Erityisesti tämä koskee ehdotettuja delegoituja säädöksiä hallinnollisten seuraamusten määrittämismeneteltyistä sekä valvontamaksujen maksuperusteista.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotetun sääntelyn tausta ja tavoitteet. Finanssikriisin seurauksena Euroopan rahoitusmarkkinoiden valvontaa päätettiin vahvistaa luomalla finanssivalvontajärjestelmä, johon kuuluu Euroopan järjestelmäriskikomitea (ESRB) sekä kolme valvontaviranomaista: Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen (ESMA), Euroopan pankkiviranomainen (EBA) ja Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomainen (EIOPA). Euroopan komissio on nyt arvioinut tämän sääntelyn toimivuutta ja ehdottanut eräitä muutoksia. Tavoitteena on vahvistaa valvontaviranomaisten välistä koordinaatiota, parantaa hallintoa ja rahoitusta sekä keskittää joitakin uusia valvontatehtäviä EU-tason viranomaisille.

Valvonnan yhtenäistäminen. Talousvaliokunta toteaa, että finanssimarkkinoiden valvonnan yhtenäistäminen ja valvontaviranomaisten aseman vahvistaminen ovat tärkeitä pääomamarkkinaunionin kehittämisen näkökulmasta. Yhtenäinen valvonta edesauttaa myös perinteisen pankki-

Valiokunnan lausunto TaVL 53/2017 vp

sektorin ulkopuolisen, valtioiden rajat ylittävän rahoituksenvälityksen kasvun tuomien uudentyyppisten riskien tunnistamisessa ja rahoitusjärjestelmän haavoittuvuuksien ennalta ehkäisyssä.

Talousvaliokunnan saaman selvityksen mukaan sääntelyn harmonisoinnista huolimatta jäsenvaltioiden viranomaiset lähestyvät hyvin eri tavoin lupa- ja valvontatehtäväänsä. Ne toimijat, joiden toiminta on rajatylittävää, voivat kohdata hyvinkin erilaisia toimilupa- ja ilmoitusvelvollisuuksia, mikä voi johtaa liiketoimintamahdollisuuksien eriytymiseen jäsenvaltioissa. Rahoitusmarkkinoiden yhdentyminen ja kilpailun avautuminen edellyttävät yhteisten sääntöjen lisäksi soveltamiskäytäntöjen yhtenäisyyttä sekä toimijoiden tasapuolista kohtelua.

Hallinto ja tehtävänjako kansallisten viranomaisten ja Euroopan valvontaviranomaisten välillä.

Voimassa olevan sääntelyn mukaan kansallisten valvojien valitsevat edustajat ovat Euroopan valvontaviranomaisten johtokuntien jäseniä. Tämän on koettu vaikeuttavan Euroopan valvontaviranomaisten roolia kansallisen valvontatoiminnan arvioijina. Komissio ehdottaakin nykytilan sijaan riippumattomia hallituksia, joiden jäsenet olisivat päätoimisia. Lähtökohtana on, että hallituksen päätettäviksi tulisivat asiat, joissa kansallisten valvojien edustajilla voisi olla eturistiriitoja. Talousvaliokunta yhtyy kuulemiensa asiantuntijoiden huoleen tällaisen toimielimen suorittaman valvonnan vastuukysymyksistä ja kustannuksista. Ehdotettu päätöksentekomekanismi ei myöskään välttämättä pystyisi riittävästi huomioimaan jäsenvaltioiden markkinoiden ja niillä ilmenevien epäkohtien erityispiirteitä. Talousvaliokunta pitää hallinnon riippumattomuutta sinänsä hyvänä, mutta suhtautuu valtioneuvoston tapaan ehdotettuun malliin varauksella.

Valvontavallan siirtäminen kansalliselta tasolta EU-tasolle on määrätyissä, rajat ylittävien toimijoiden tapauksissa perusteltua, mutta pienten kansallisten toimijoiden valvonta on tarkoituksenmukaista säilyttää kansallisella tasolla. Valvonnan kustannusten päällekkäisyyttä täytyy välttää.

Euroopan valvontaviranomaisten rahoitus. Talousvaliokunta on kiinnittänyt huomiota komission esittämän rahoitusmallin uusimista koskeviin perusteluihin, joiden mukaan muun muassa Yhdistyneen kuningaskunnan eroaminen EU:sta tulee aiheuttamaan loven Euroopan valvontaviranomaisten tuloihin ja tämän johtavan tarpeeseen uudistaa valvontaviranomaisten rahoitusta. Talousvaliokunta muistuttaa, että finanssivalvontaviranomaisten toiminnan on määrä olla kustannusvastaavaa. Tällöin yhden jäsenvaltion poistumisen valvottavien joukosta ei pitäisi ainaakaan merkittävästi lisätä paineita rahoituksen kasvattamiseen työmäärän vähentyessä vastaavasti.

Tässä lausunnossa kuvatuin perustein valiokunta pitää finanssialan valvonnan uudelleenarviointia ja kattavuuden lisäämistä erittäin kannatettavina, mutta muistuttaa, että järjestelmän kustannukset tulevat lopulta aina kansalaisten maksettaviksi joko finanssipalveluiden käyttäjinä tai veronmaksajina. Talousvaliokunta tunnistaa sääntelyn ja hallinnon purkamisen ja kuluttajansuojan vahvistamisen välillä vallitsevan ristiriidan, mutta valtioneuvoston kirjelmässä kuvattu, uudistuksen myötä lisääntyvä resurssitarve näyttää kokonaisuutena arvioiden suhteettoman raskaalta. Talousvaliokunta huomauttaa myös, että EU-tason hallintoa on vaikea purkaa tai keventää sen jälkeen, kun se on kerran perustettu.

Valiokunta pitää tärkeänä, että valtioneuvosto kiinnittää huomiota ehdotetun sääntelyn jatkoneuvotteluissa vähintäänkin valvontamaksujen keräystavan kriittiseen arviointiin. On tärkeää, että

Valiokunnan lausunto TaVL 53/2017 vp

rahoitusmalli tukee Euroopan valvontaviranomaisten kustannustehokasta toimintaa sekä mahdollistaa kansallisten valvontaviranomaisten pääosin toimialalta kerättäviin maksuihin perustuvan rahoituksen myös jatkossa.

Ehdotuksen mukaan Euroopan valvontaviranomaisten rahoitusrakennetta muutettaisiin niin, että korkeintaan 40 prosenttia tulisi EU-budjetista ja loput tulisivat maksuina finanssilaitoksilta ja suorilta valvottavilta. Komission ehdottamalla tavalla vain EU-budjetista tulevaa osuutta kontrolloisi ulkopuolinen taho. Käytännössä ehdotus jättää valvontaviranomaisille vapaat valtuudet kerätä valvontamaksuja. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että jokin yhteiseurooppalainen institutionaalinen taho hyväksyisi Euroopan valvontaviranomaisten budjetit ja asettaisi siten katon kustannuksille.

Esitteiden hyväksymismenettelyt. Yksittäiskysymyksenä talousvaliokunta kiinnittää vielä huomiota eräisiin ehdotettuihin esitteiden hyväksymismenettelyihin. Määrätyissä poikkeustapauksissa esitteet hyväksyisi jatkossa kansallisen viranomaisen sijaan ESMA. Menettely näyttää osittain epäjohtomukaiselta ja on talousvaliokunnan näkemyksen mukaan heikosti perusteltu. Talousvaliokunta yhtyy tältä osin kirjelmästä ilmeneviin valtioneuvoston huolenaiheisiin.

Yhteenveto. Rahoitusmarkkinoiden integraatio altistaa jäsenvaltioita yhteisille tai yhteisiksi muodostuville häiriöille aikaisempaa enemmän. Yhtenäiselle finanssivalvontakehikolle on selkeä tarve finanssipalveluiden ja -tuotteiden liikkeessä entistä enemmän rajojen yli. Mahdollisuus asioida suoraan kunkin jäsenvaltion rahoitusmarkkinoiden ominaispiirteet tuntevan valvojan kanssa on kuitenkin tärkeää erityisesti pienille ja keskisuurille toimijoille. Olennaista on, että eurooppalaisen valvontajärjestelmän sisällä säilyy tulkintojen koheesio ja selkeä työnjako keskitetyn ja hajautetun valvonnan välillä.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin huomautuksin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 28.11.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kaj Turunen sin
varapuheenjohtaja Harri Jaskari kok
jäsen Harry Harkimo kok
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Laura Huhtasaari ps
jäsen Lauri Ihalainen sd
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Eero Lehti kok

Valiokunnan lausunto TaVL 53/2017 vp

jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Martti Mölsä sin
jäsen Arto Pirttilahti kesk
jäsen Hanna Sarkkinen vas
jäsen Joakim Strand r
jäsen Antero Vartia vihr

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller