

# EUROOPAN KESKUSPANKKI

## EUROOPAN KESKUSPANKIN LAUSUNTO,

annettu 20 päivänä helmikuuta 2004,

**Euroopan unionin neuvoston pyynnöstä, joka koskee ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi neuvoston direktiivien 73/239/ETY, 85/611/ETY, 91/675/ETY, 93/6/ETY ja 94/19/EY sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien 2000/12/EY, 2002/83/EY ja 2002/87/EY muuttamisesta rahoituspalvelualan komiteajärjestelmän uudistamiseksi (KOM(2003) 659 lopull.)**

(CON/2004/7)

(2004/C 58/11)

1. Euroopan keskuspankki (EKP) vastaanotti 18 päivänä marraskuuta 2003 Euroopan unionin neuvostolta pyynnön antaa lausunto ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi neuvoston direktiivien 73/239/ETY, 85/611/ETY, 91/675/ETY, 93/6/ETY ja 94/19/EY sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien 2000/12/EY, 2002/83/EY ja 2002/87/EY muuttamisesta rahoituspalvelualan komiteajärjestelmän uudistamiseksi (jäljempänä "direktiiviehdotus").
2. EKP:n toimivalta lausunnon antamiseen perustuu Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 105 artiklan 4 kohdan ensimmäiseen luetelmakohtaan, koska direktiiviehdotus koskee EU:n rahoituspalvelualan komiteajärjestelmän rakennetta ja vaikuttaa vakauden valvontaan ja rahoitusjärjestelmän vakauteen. Tämän lausunnon on antanut EKP:n neuvosto Euroopan keskuspankin työjärjestyksen 17.5 artiklan ensimmäisen virkkeen mukaisesti.
3. Direktiiviehdotus on osa toimenpidekokonaisuutta, jonka komissio on hyväksynyt pannakseen täytäntöön neuvoston suosituksen, joka perustuu neuvoston talous- ja rahoituskomitean laatimaan, rahoitusalan sääntelyä, valvontaa ja vakautta koskevaan mietintöön ja jonka mukaan rahoitusalan sääntelyä koskeva ns. Lamfalussy-menettely on laajennettava koskemaan arvopaperien lisäksi pankki-, vakuutus-, työeläke- ja sijoitusrahastoaloja (yhteissijoitusyritykset, UCITS). Lamfalussy-menettely perustuu nelitasoiseen lähestymistapaan. Taso 1 koostuu säädöksistä, jotka Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyvät yhteispäätösmenettelyssä. Tämä lainsäädäntö sisältää puiteperiaatteet, jotka heijastavat perustavanlaatuisia poliittisia valintoja, ja siinä määritellään komission täytäntöönpanovaltuuksien ulottuvuus. Taso 2 käsittää lainsäädännön, jonka komissio antaa jäsenvaltioiden edustajista koostuvien "tason 2 komiteoiden" avulla. Tämä lainsäädännön taso sisältää tekniset täytäntöönpanotoimenpiteet, jotka ovat tarpeen tason 1 lainsäädännön periaatteiden toteuttamiseksi. Nämä tekniset toimenpiteet valmistellaan kansallisten valvontaviranomaisten korkean tason edustajista koostuvien "tason 3 komiteoiden" työn pohjalta. Tason 3 komiteoiden tehtävänä on myös edistää yhteistyötä toimivaltaisten kansallisten viranomaisten välillä ja lähentää

niiden valvontamenettelyjä. Tasolla 4 komissio ja jäsenvaltiot toimivat tehostaakseen yhteisön lainsäädännön täytäntöönpanoa.

Sen jälkeen kun Tukholmassa pidetyssä Eurooppa-neuvoston kokouksessa oli hyväksytyt suositukset, jotka sisältyivät Euroopan arvopaperimarkkinoiden sääntelystä laadittuun asiantuntijakomitean raporttiin, komissio teki 6 päivänä kesäkuuta 2001 kaksi päätöstä<sup>(1)</sup>, joilla perustettiin Euroopan arvopaperikomitea (ESC) tasolle 2 ja Euroopan arvopaperimarkkinavalvojen komitea (CESR) tasolle 3. Direktiivillä 2002/87/EY<sup>(2)</sup> perustettiin rahoituslalle toinen tason 2 komitea eli finanssiryhmittymäkomitea (FCC).

4. Ehdotetulla direktiivillä ja komission tekemillä päätöksillä on tarkoitus perustaa kaksi uutta tason 2 komiteaa ja kaksi uutta tason 3 komiteaa.

Euroopan pankkikomitea (EBC) ja Euroopan vakuutus- ja työeläkekomitea (EIOPC) perustetaan tason 2 komiteoiksi<sup>(3)</sup>. EBC ja EIOPC – samoin kuin ESC arvopaperialalla ja FCC finanssiryhmittymiä koskevissa asioissa – avustavat komis-

<sup>(1)</sup> Komission päätös 2001/527/EY, tehty 6 päivänä kesäkuuta 2001, Euroopan arvopaperimarkkinavalvojen komitean perustamisesta (EYVL L 191, 13.7.2001, s. 43), sellaisena kuin se on muutettuna päätöksellä 2004/7/EY (EUVL L 3, 7.1.2004, s. 32), ja komission päätös 2001/528/EY, tehty 6 päivänä kesäkuuta 2001, Euroopan arvopaperikomitean perustamisesta (EYVL L 191, 13.7.2001, s. 45), sellaisena kuin se on muutettuna päätöksellä 2004/8/EY (EUVL L 3, 7.1.2004, s. 33).

<sup>(2)</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/87/EY, annettu 16 päivänä joulukuuta 2002, finanssiryhmittymään kuuluvien luottolaitosten, vakuutusyritysten ja sijoituspalveluyritysten lisävalvonnasta sekä neuvoston direktiivien 73/239/ETY, 79/267/ETY, 92/49/ETY, 92/96/ETY, 93/6/ETY ja 93/22/ETY ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien 98/78/EY ja 2000/12/EY muuttamisesta (EUVL L 35, 11.2.2003, s. 1).

<sup>(3)</sup> Komission päätös 2004/9/EY, tehty 5 päivänä marraskuuta 2003, Euroopan vakuutus- ja työeläkekomitean perustamisesta (EUVL L 3, 7.1.2004, s. 34) ja komission päätös 2004/10/EY, tehty 5 päivänä marraskuuta 2003, Euroopan pankkikomitean perustamisesta (EUVL L 3, 7.1.2004, s. 36).

siota politiikkakäytäntöissä sekä pankki- ja vakuutusaloja koskevista komission ehdotuksissa. Lisäksi ne avustavat komissiota täytäntöönpanovaltuuksien käytössä tasolla 2. EBC ja EIOPC korvaavat nykyiset neuvoo-antavan pankkikomitean ja vakuutuskomitean. EKP osallistuu ESC:n ja FCC:n tavoin tarkkailijana EBC:n kokouksiin.

Lisäksi yhteissijoitusyritysten yhteyskomitean nykyiset tehtävät eli komission avustaminen täytäntöönpanotoimien yhteydessä UCITS-alalla siirretään ESC:lle.

Ehdotetun direktiivin tavoitteena on korvata yhteisön lainsäädäntöön sisältyvät viittaukset aikaisempaan komitearakenteeseen pankki-, vakuutus- ja UCITS-alalla viittauksilla EBC:hen, EIOPC:hen ja ESC:hen. EBC:n ja EIOPC:n perustamisesta ja ESC:n tehtävien laajentamisesta tehdyt komission päätökset tulevat voimaan, kun Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyvät direktiiviehdotuksen.

Tasolle 3 perustettiin Euroopan pankkivalvontaviranomaisten komitea (CEBS) ja Euroopan vakuutus- ja työeläkevalvontaviranomaisten komitea (CEIOPS), ja komiteat aloittivat virallisesti toimintansa 1 päivänä tammikuuta 2004 <sup>(4)</sup> ja 24 päivänä marraskuuta 2003 <sup>(5)</sup>. CEBS:n ja CEIOPS:n tehtävänä on avustaa komissiota oman alansa ehdotettujen täytäntöönpanotoimien yhteydessä, lähentää valvontamenettelyjä ja edistää yhteistyötä valvontaviranomaisten välillä, mihin sisältyy yksittäisiä valvonnan kohteena olevia laitoksia koskevien tietojen vaihto. Kuten talous- ja rahoituskomitean mietinnössä suositellaan, keskuspankit, jotka eivät välittömästi osallistu yksittäisten luottolaitosten valvontaan, EKP mukaan lukien, ovat CEBS:n jäseniä ilman äänioikeutta.

Yhteissijoitusyritysten yhteyskomitean tämänhetkiset velvoitteet tason 3 tehtävien osalta siirretään CESR:lle, kun ehdotettu direktiivi annetaan <sup>(6)</sup>.

5. EKP suhtautuu myönteisesti siihen, että Lamfalussy-menettely ulotetaan koskemaan arvopaperialan lisäksi myös pankki-, vakuutus-, työeläke- ja UCITS-aloja. Kuten toimielinten välinen valvontaryhmäkin (IIMG) huomauttaa toisessa väliraportissaan, Lamfalussy-menettely vaikuttaa osaltaan myönteisesti EU:n arvopaperimarkkinoiden sääntelyn nopeuteen ja joustavuuteen ja on sovellettavissa lainsäädäntöön millä tahansa rahoituksen alalla. EKP yhtyy tähän näkemykseen ja tukee siten täysin komission ehdottamia toi-

menpiteitä. Kun tehdään asianmukainen toimielinten välinen sopimus kaikkien mukana olevien yhteisön toimielinten oikeuksien suojelemisesta, Lamfalussy-menettelyn käytön laajentaminen johtaa tehokkaampaan ja avoimempaan lainsäädäntömenettelyyn kaikilla rahoituksen aloilla. Sen ansiosta markkinoiden kehitykseen kyetään reagoimaan nopeasti ja tehokkaasti lainsäädäntötoimin.

6. Lamfalussy-menettelyn käytön laajentaminen kaikille rahoituksen aloille antaa myös mahdollisuuden luoda yhdenmukaisemman ja yksinkertaisemman sääntelymallin. EKP korostaa tässä yhteydessä toivovansa, että luottolaitoksia koskevan yhdenmukaisen Euroopan laajuisen säännösten kehittämisessä saavutettaisiin muutoinkin edistystä. IIMG:n toisen väliraportin suositukset ovat samansuuntaisia. Raportissa todetaan, että tason 1 toimien pitäisi koskea yksinomaan peruseräotteita ja että tason 2 toimien pitäisi sisältää yksiselitteisiä sääntöjä jäsenvaltioissa tapahtuvan täytäntöönpanon yhdenmukaisuuden varmistamiseksi. Lisäksi raportissa todetaan, että tason 2 asetuksia pitäisi käyttää useammin. Siinä suositellaan niin ikään, että tällä tasolla käytettäisiin direktiivejä ainoastaan niissä tapauksissa, joissa asetusten käyttäminen ei ole tärkeistä syistä toivottavaa tai joissa osoitetaan kansallisen lainsäädännön olevan tarpeen. EKP tukee näitä suosituksia. Niiden täytäntöönpano voisi vähitellen johtaa siihen, että tason 2 säädöksistä tulisi tärkein EU:n rahoituslaitoksiin sovellettava tekninen säännöstö. Samalla ne seikat, jotka olisi asianmukaisempaa käsitellä EU:n lainsäädännön avulla, voitaisiin siirtää kansallisesta lainsäädännöstä tason 2 säädöksiin. EKP on vakuuttunut, että tällainen yhdenmukaistettu ja yksinkertaistettu Euroopan laajuinen säännöstö edistäisi osaltaan merkittäväällä tavalla rahoitusmarkkinoiden yhdyntymistä, vähentäisi huomattavasti luottolaitoksia koskevan sääntelyn kustannuksia ja parantaisi kuluttajien oikeuksia rahoituspalveluiden osalta. Uudessa lainsäädäntömenettelyssä laajat neuvottelut markkinaosapuolten kanssa ovat olennaisen tärkeitä, jotta kyetään yksilöimään mahdolliset jäljellä olevat rahoitusmarkkinoiden yhdyntymisen esteet ja löydetään lainsäädännölliset ratkaisut niiden voittamiseksi.

7. Tason 2 komiteoiden osalta EKP pitää pankkialaa koskevia ehdotuksia erityisen suuressa arvossa. Direktiiviehdotuksessa korostetaan perustellusti EBC:n keskeistä sääntelytehtävää ja kiinnitetään huomiota siihen, että EU:n valvontaviranomaisten välinen yhteistyö on kehittynyt merkittävästi ensimmäisen ja toisen pankkidirektiivin <sup>(7)</sup> jälkeen. Lisäksi CEBS:n perustaminen tasolle 3 tarjoaa pohjan tämän yhteistyön jatkuvalla kehittämiselle ja vahvistamiselle. EKP kiinnittää tässä

<sup>(4)</sup> Komission päätös 2004/5/EY, tehty 5 päivänä marraskuuta 2003, Euroopan pankkivalvontaviranomaisten komitean perustamisesta (EUVL L 3, 7.1.2004, s. 28).

<sup>(5)</sup> Komission päätös 2004/6/EY, tehty 5 päivänä marraskuuta 2003, Euroopan vakuutus- ja työeläkevalvontaviranomaisten komitean perustamisesta (EUVL L 3, 7.1.2004, s. 30).

<sup>(6)</sup> Ks. edellä alaviiteessä 1 mainitut komission päätökset 2004/7/EY ja 2004/8/EY.

<sup>(7)</sup> Ensimmäinen neuvoston direktiivi 77/780/ETY, annettu 12 päivänä joulukuuta 1977, luottolaitosten liiketoiminnan aloittamiseen ja harjoittamiseen liittyvien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta (EYVL L 322, 17.12.1977, s. 30) (ku-mottu neuvoston ja Euroopan parlamentin direktiivillä 2000/12/EY). Toinen neuvoston direktiivi 89/646/ETY, annettu 15 päivänä joulukuuta 1989, luottolaitosten liiketoiminnan aloittamiseen ja harjoittamiseen liittyvien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta ja direktiivin 77/780/ETY muuttamisesta (EYVL L 386, 30.12.1989, s. 1). Molemmat direktiivit on sittemmin kodifioitu direktiiviksi 2000/12/EY.

yhteydessä huomiota siihen, että vakavaraisuuden ja maksuvalmiuden seurannassa tarvittavia suhdelukuja koskeva direktiivin 2000/12/EY<sup>(8)</sup> 59 artikla ehdotetaan poistettavaksi. EKP yhtyy tähän ehdotukseen ja tukee perusteluissa poistamiselle esitettyjä syitä: vakavaraisuuden seurannassa käytettävien suhdelukujen laskenta on nykyään suurelta osin tarpeetonta direktiivissä määritellyn vakavaraisuussuhteen vuoksi, ja maksuvalmiuden seurannassa käytettävien suhdelukujen määrittelemine ei ole enää tarpeen, koska pankkien maksuvalmiusriskin hallinta on kehittynyt. Vakavaraisuuden ja maksuvalmiuden seuranta hoidetaan lisäksi asianmukaisemmin toimivaltaisten viranomaisten ja keskuspankkien tasolla, kun otetaan huomioon niiltä tätä toimintaa varten tarvittava tietojen vaihto. EKP huomauttaa tässä yhteydessä, että on olennaisen tärkeää tunnustaa Euroopan keskuspankkijärjestelmän alaisuudessa toimivan pankkivalvontakomitean (BSC) asema. BSC on nimittäin jo kehittänyt puitteet makrotason vakauden kehityksen seurannalle.

8. EKP katsoo, että uudet tason 3 komiteat vahvistavat valvontaviranomaisten yhteistyötä kaikilla rahoituksen aloilla ja varmistavat sen, että sekä tason 1 periaatteet että tason 2 tekniset säännöt pannaan yhdenmukaisemmin täytäntöön. Lisäksi yhteistyö tasolla 3 edistää osaltaan valvontamenettelyjen lähentämistä, kun otetaan käyttöön yhteiset standardit ja sovitut parhaat menettelytavat ja kehitetään siten kaikkialla EU:ssa toimivien rahoituslaitosten ja -konsernien yleisvalvontaa ja toisaalta kevennetään valvonnan toteuttamisesta aiheutuvaa rasitetta. Yhä yhdentyneemmillä markkinoilla tiiviimpi yhteistyö asianomaisten viranomaisten välillä helpottaa rahoituslaitosten turvallisuuteen ja vakavaraisuuteen sekä rahoitusmarkkinoiden vakautteen kohdistuvien uhkien seuranta. EKP suhtautuu tässä yhteydessä erittäin myönteisesti siihen, että CEBS:n perustamisesta tehdyssä komission päätöksessä otetaan huomioon pankkialan valvontaa koskevan yhteistyön erityispiirteet. Tiivis ja tehokas yhteistyö keskuspankkien ja valvontaviranomaisten välillä on olennaisen tärkeää rahoitusmarkkinoiden vakauden edistämiseksi. Pankkitoimintaan liittyy järjestelmäriski, joka vaikuttaa keskus-

pankkien keskeisiin intresseihin, koska se koskee maksujärjestelmiä ja rahapoliittisia operaatioita. Keskuspankki-toiminnan ja valvontatehtävien välisen päivittäisen yhteistyön vahvistaminen on edellytys sille, että voidaan varmistaa yhteistyön saumattomuus kriisitilanteissa. Tästä syystä EKP on tyytyväinen huomatessaan, että keskuspankkien asema, joka on ratkaisevan tärkeä siitä riippumatta, miten laajasti ne käytännössä osallistuvat vakauden valvontaan, näkyy CEBS:n kokoonpanossa.

9. Lopuksi EKP haluaa kiinnittää huomiota siihen, että kuten direktiiviehdotuksen perusteluissa todetaan, Lamfalussy-menetely on viipymättä laajennettava koskemaan kaikkia rahoituksen aloja, kun otetaan huomioon toimenpiteet, joita on vielä toteutettava rahoituspalvelujen toimintasuunnitelman yhteydessä. Uusi menetely on erityisen tärkeä sen varmistamiseksi, että omien varojen riittävyttä koskevan tulevan EU:n puitesäännösten täytäntöönpano pankkialalla tapahtuu samaan aikaan ja yhdenmukaisesti Baselin sopimuksen kanssa, jolloin vältetään EU:n rahoituslaitoksille aiheutuvat kilpailuhaitat. Lisäksi Lamfalussy-menetellyllä luodaan perusedellytykset niiden yhteisön lainsäädäntötoimien tehokasta täytäntöönpanoa ja soveltamista varten, jotka on jo toteutettu rahoituspalvelujen toimintasuunnitelman perusteella, jotta saataisiin täysi hyöty tästä suunnitelmasta. Tarve joustavoittaa lainsäädäntömenettelyä, yksinkertaistaa EU:n lainsäädäntöä, yhdenmukaistaa edelleen EU:n oikeussääntöjen täytäntöönpanoa ja soveltamista ja vahvistaa valvontaviranomaisten yhteistyötä on vieläkin suurempi siinä vaiheessa, kun EU:iin kuuluu 25 jäsenvaltiota.

Annettu Frankfurt am Mainissa 20 päivänä helmikuuta 2004.

*EKP:n puheenjohtaja*

Jean-Claude TRICHET

<sup>(8)</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/12/EY, annettu 20 päivänä maaliskuuta 2000, luottolaitosten liiketoiminnan aloittamisesta ja harjoittamisesta (EYVL L 126, 26.5.2000, s. 1). Direktiivi sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna asiakirjalla Tsekin tasavallan, Viron tasavallan, Kyproksen tasavallan, Latvian tasavallan, Liettuan tasavallan, Unkarin tasavallan, Maltaan tasavallan, Puolan tasavallan, Slovenian tasavallan ja Slovakian tasavallan liittymisehdosta ja niiden sopimusten mukautuksista, joihin Euroopan unioni perustuu – Liite II: Luettelo, jota tarkoitetaan liittymisasiakirjan 20 artiklassa – 3. Palvelujen tarjoamisen vapaus (EUVL L 236, 23.9.2003, s. 335).