

EUROOPAN RAHAPOLIITTINEN INSTITUUTTI

EUROOPAN RAHAPOLIITTISEN INSTITUUTIN LAUSUNTO

(98/C 156/12)

Vastaus Euroopan unionin neuvoston Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 109 f artiklan 6 kohdan ja ERI:n perustamissäännön 5 artiklan 3 kohdan mukaiseen kuulemispyyntöön, joka koskee ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (jäljempänä ”direktiiviluonnos”) selvityksen pysyvyydestä ja vakuuksien asettamisesta

CON/96/09

1. Euroopan unionin neuvosto teki edellä mainittua kuulemismenettelyä koskevan aloitteen 10. päivänä heinäkuuta 1996 ja toimitti tätä tarkoitusta varten ERI:lle direktiiviluonnoksen tekstin ja selittävän muistion (asiakirja KOM(96) 193 lopullinen).
2. ERI suhtautuu direktiiviluonnokseen myönteisesti sen ratkaisevan merkityksen vuoksi, joka direktiiviluonnoksella on maksujärjestelmien tehokkaalle ja kitkattomalle toiminnalle. Ehdotuksen hyväksyminen edistäisi myös rahoitusmarkkinoiden ja -laitosten yleistä vakautta. Muutaman viime vuoden aikana tehdyissä maksuliikejärjestelmien oikeudellisia näkökohtia koskevilla tutkimuksissa on havaittu seuraavat viisi erityistä huomiota vaativaa asiaa:
 - kahdenvälisen ja monenkeskisen nettoutuksen oikeudellinen pätevyys ja täytäntöönpanokelpoisuus;
 - maksumääräysten peruuttamattomuus;
 - maksukyvyttömyysmenettelyjen taannehtivan vaikutuksen poistaminen (”nollatuntisäännön” kumoaminen);
 - sen mahdollisen vääristymisen pienentäminen, jonka ulkomaan lainsäädäntö tuottaa maksujärjestelmiin osallistumiselle tapauksissa, joissa joko maksujärjestelmään osallistuvaan osapuoleen ja/tai vakuuteen sovelletaan ulkomaan lainsäädäntöä;
 - maksujärjestelmien tai rahapoliittisten toimenpiteiden yhtydessä annettujen vakuuksien rahaksi muuttamisen esteiden poistaminen.

Nyt tarkasteltavana olevassa direktiiviluonnoksessa on otettu huomioon kaikki edellä mainitut seikat.

3. ERI tukee direktiivin valitsemista keinoksi samoista syistä, jotka myös komissio on maininnut direktiiviehdotustaan selittävässä muistiossa. Toisaalta sekä kitkattomasti toimivien ja tehokkaiden maasta toiseen tehtävien maksujärjestelyjen kehittäminen sisämarkkinoiden tueksi että yhteisen rahapolitiikan toteuttaminen EMU:n kolmannessa vaiheessa, toisaalta maksujärjestelmien peruspiirteitä koskevassa jäsenvaltioiden lainsäädännössä olevat erot edellyttävät tiettyä yhdenmukaistamista, joka voidaan saavuttaa vain käyttämällä vaikutukseltaan velvoittavaa oikeudellista välinettä, joka antaa kyseiselle yhdenmukaistamiselle yleisen kehyksen.
4. ERI pitäisi myönteisenä direktiivin säännösten soveltamista arvopaperien selvitysjärjestelmiin rahoitusmarkkinoilla esiintyvien järjestelmäriskien välttämiseksi. Rahoitusmarkkinat ovat niin läheisessä riippuvuussuhteessa toisiinsa, että sellaisia toimenpiteitä, kuten maksumääräysten peruuttamattomuutta ja nollatuntisäännön kumoamista, ei voi eikä pidä tehdä pelkästään maksujärjestelmissä. Esimerkiksi jossakin arvopaperien selvitysjärjestelmässä tehdyn selvityksen purkaminen voi vaikuttaa kielteisesti rahoitusmarkkinoiden ja -laitosten yleiseen vakauteen ja erityisesti kyseisen järjestelmän kanssa suoraan vuorovaikutussuhteessa oleviin tai sen kanssa liitännäisiin maksujärjestelmiin.

Maksujärjestelmät ja arvopaperien selvitysjärjestelmät ovat toiminnallisesti riippuvaisia toisistaan toimitusmaksua vastaan -järjestelmien vuoksi, joita käytetään tällä hetkellä yleisesti useimmissa Euroopan maissa sen varmistamiseksi, että osapuolet voivat selvittää (lopullisesti) veloitteensa luottaen siihen, että niiden vastapuolet ovat tehneet samoin, mikä turvaa rahoitusmarkkinoiden kitkattoman toiminnan. Jos tällaisten toimenpiteiden käteisvaroihin liittyvä osuus olisi lopullinen — ja direktiivissä pyritään tähän maksujen osalta — kun taas arvopaperien osuus voitaisiin edelleen asettaa onnistuneesti kyseenalaiseksi esimerkiksi maksukyvyttömyysmenettelyn yhteydessä, kyseisten ope-

raatioiden selvitys voisi vaarantua ja aiheuttaa järjestelmäriskkejä, minkä lopputuloksena voisi olla pääomamarkkinoiden yleisen vakauden vahingoittuminen. Niissä jäsenvaltioissa, joissa edellä mainittujen järjestelmien tukena on oikeudellisia ja/tai sopimuksiin perustuvia määräyksiä, direktiivin käyttöönotto ja soveltaminen eivät myöskään saa johtaa tahattomiin häiriöihin edellä mainittujen järjestelmien vakaudessa sen vuoksi, että maksut säädetään lopullisiksi toisin kuin arvopaperien toimittaminen. Tällaiset ongelmat voidaan välttää, jos direktiiviluonnoksen säännöksiä sovelletaan myös arvopaperien selvitysjärjestelmiin.

Lisäksi ja siinä määrin kuin arvopaperien selvitysjärjestelmät edellyttävät nettoutusta, lainsäädännöllä olisi tuettava sitä samoista syistä kuin lainsäädännöllä tuetaan maksujärjestelmiin liittyvää nettoutusta (katso myös jäljempänä 6 kohdan ensimmäinen luetelma-kohta). Lopuksi arvopaperien selvitysjärjestelmissä olisi saavutettava sama hyöty kuin maksujärjestelmissä siitä direktiiviluonnoksen säännöksestä, jonka mukaan toisessa maassa maksujärjestelmään osallistuvaa ulkomaista osapuolta vastaan aloitetusta maksukyvyttömyysmenettelystä huolimatta kyseisen osapuolen tähän maksujärjestelmään liittyvät oikeudet ja velvoitteet määräytyvät sen maan maksukyvyttömyyslainsäädännön mukaan, jossa maksujärjestelmä sijaitsee. Sama koskee direktiivissä säädettyä maksujärjestelmien puitteissa annettujen vakuuksien haltijoiden suojaa, jonka soveltaminen myös arvopaperien selvitysjärjestelmiin olisi hyödyllistä.

ERI katsoo, että arvopaperien selvitysjärjestelmät olisi mieluummin sisällytettävä nyt tarkasteltavana olevan kuin erillisen direktiivin soveltamisalaan. Ensiksi on erittäin epätodennäköistä, että tällainen erillinen direktiivi onnistuttaisiin neuvottelemaan rinnakkaisena ja hyväksymään sekä panemaan se täytäntöön ennen kolmannen vaiheen alkamista. Toiseksi ei ole toivottavaa, että samantyyppisiä asioita koskeva lainsäädäntö hajotetaan useisiin yhteisön lainsäädännöksiin, eikä vähiten siksi, että näin voi syntyä epäyhdenmukaisuuksia. ERI on kuitenkin ensisijaisesti kiinnostunut direktiiviluonnoksen hyväksymisestä ja täytäntöönpanosta hyvissä ajoin maksujärjestelmien kitkattoman toiminnan takaamiseksi EMU:n kolmannessa vaiheessa. Direktiiviluonnoksen laajentamisen koskemaan arvopaperien selvitysjärjestelmiä ei saisi sen vuoksi antaa viivästyttää tämän toteutumista. Näyttää mahdolliselta välttää erillisen direktiivin laatimisesta johtuva viivästyminen tekemällä direktiiviluonnokseen useita muutoksia arvopaperien selvitysjärjestelmän sisällyttämiseksi sen soveltamisalaan. Tämä voidaan toteuttaa eri tavoin (jotka eivät ole toisiaan pois sulkevia): muuttamalla useita perusmääritelmiä (esimerkiksi maksumääräys, maksujärjestelmä); ottamalla mukaan uusia määritelmiä (esimerkiksi määrittelemällä sovellusalat käsitteille arvopaperit, arvopaperien selvitysjärjestelmät ja näiden järjestelmien kautta tapahtuvat varojen siirrot); ja lisäämällä kaikkien asiaa koskevien artiklojen teks-

tiin asianmukaiset viittaukset ja laajennukset. ERI on valmis tekemään luonnosehdotuksia ja auttamaan nykyiseen luonnokseen tehtävien muutosten rahoitusalaan kohdistuvien vaikutusten arvioinnissa, mikäli tätä pidetään tarpeellisena. Lopuksi, koska direktiivi hyväksytään Euroopan parlamentin ja neuvoston yhteispäätösmenettelyä noudattaen, ja edelleen viivästyminen välttämiseksi neuvostolle ehdotetaan tiedon antamista parlamentille niin pian kuin mahdollista neuvoston pyrkimyksestä sisällyttää arvopaperien selvitysjärjestelmät direktiiviin viivytyksen välttämiseksi toisen käsittelyn aikana.

5. Maksuliikejärjestelmien osalta ERI on ensisijaisesti kiinnostunut siitä, että kaikkien järjestelmien, joihin voisi liittyä järjestelmäriskkejä, olisi kuuluttava direktiiviluonnoksen soveltamisalaan. Myönnetään, että kaikki mahdollisesti järjestelmäriskkejä sisältävät järjestelyt kattavan suppean määritelmän laatiminen ei ole mutkaton tai helppo tehtävä erityisesti siksi, että kyseiset järjestelyt voivat olla eri jäsenvaltioissa luonteeltaan ja muodoltaan erilaisia. Samanaikaisesti EMI katsoo kuitenkin, että direktiiviluonnokseen sisältyvän kuvauksen direktiivin soveltamisalasta olisi oltava yksiselitteisempi ja soveltamisalan määrittelyn tavoitteena olisi oltava selvemmin kaikkien sellaisten järjestelmien kattaminen, joihin voi liittyä tai jotka voivat aiheuttaa järjestelmäriskkejä.

Käsitteen ”suora osallistuminen” 2 artiklan b kohdassa olevalla määritelmällä ja erityisesti sanoilla ”osallistumista selvityksestä vastuussa olevaan maksujärjestelmään” näkyy tarkoitettavan soveltamisalan rajoittumista niihin maksujärjestelmiin, jotka on määritelty ERI:n huhtikuussa 1996 julkaisemassa teoksessa Compendium on Payment Systems in the European Union (”Blue Book”) kuuluviksi Funds Transfer System -käsitteen piiriin, toisin sanoen ”järjestely[ihin], jo[i]ssa on useita jäseniä, yhteiset säännöt ja vakiintuneet menettelytavat ja jonka [joiden] tarkoituksena on välittää ja suorittaa jäsentenvälisiä maksusitoumuksia”. ERI:n mielestä direktiivin soveltamisalaan pitäisi sisällyttää vähintään tällaiset järjestelyt. ERI tulkitsee direktiiviluonnoksen 2 artiklan h kohtaa kuitenkin niin, että sen soveltamisalaa ei ole tarkoitettu rajoitettavaksi kyseisiin järjestelmiin ja että sekä välillinen osallistuminen (tai toissijainen osallistuminen) että kirjeenvaihtajapankkimentettely on myös tarkoitettu sisällytettäväksi direktiiviluonnoksen soveltamisalaan. ERI on sitä mieltä, että järjestelmästä riippuen voi olla olemassa riittävät syyt laajentaa direktiivin soveltamisalaa sellaisiin maksujärjestelmiin, jotka voisivat mahdollisesti välillisesti aiheuttaa järjestelmäriskkejä-juuri sellaisen tilanteen varalta, jonka estäminen on direktiivin tavoitteena. Tämä pitää erityisesti paikkansa sellaisten maksujärjestelmien osalta, joissa on välillisiä osallistujia tai muiden osallistujien kautta osallistuvia. Samalla voi kuitenkin olla tarkoituksenmukaista varoa ulottamasta direktiivin suojaa rajoittamattomasti mi-

hin tahansa kahdenvälisiin maksujärjestelyihin, jos näiden järjestelyjen yhteydessä ei ole vaaraa järjestelmäriskien syntyisestä. Sen vuoksi ERI on kirjeenvaihtajapankkimenettelyn osalta sitä mieltä, että kirjeenvaihtajapankkipalvelut olisi sisällytettävä direktiivin soveltamisalaan siinä määrin, kun direktiivin suoja on tarpeen järjestelmäriskin sisältävien tilanteiden välttämiseksi, joita voisi aiheuttaa kirjeenvaihtajapankkien toiminnasta maksujärjestelmiä yhdistävinä tekijöinä.

6. ERI esittää seuraavassa yksittäisiä säännöksiä koskevat huomautuksensa, jotka yleisesti katsoen tukevat direktiiviluonnosta. Suurelta osalta näihin huomautuksiin on vaikuttanut suurinta uhkaa maksuliikejärjestelmien ja arvopaperien selvitysjärjestelmien kitkattomalle ja tehokkaalle toiminnalle merkitsevä tilanne, joka on kyseiseen järjestelmään osallistujan maksukyvyttömyys.

— 3 artikla

Epäilykset nettoutuksen täytäntöönpanokelpoisuudesta kaikissa olosuhteissa ja varsinkin maksukyvyttömyystilanteissa ovat aikaisemmin olleet maksujen siirtojärjestelmien ja erityisesti maksujärjestelmien kehittämisen keskeinen este tiettyjen lainsäädäntöjen soveltamisaloilla. Selvä oikeudellinen perusta nettoutukselle auttaisi sen vuoksi huomattavasti tehokkaiden maksujärjestelmien luomisessa. Näin poistuisi riski, että maksukyvyttömäksi joutuneen osallistujan pesänselvittäjä voi vaatia menestyksekkäästi nettoutuksen purkamista, ja lisäksi poistuisivat tästä johtuvat osallistujien välisiä todellisia riskejä koskevat epävarmuustekijät, minkä ansiosta järjestelmäriskin lisätekijä poistettaisiin järjestelmistä, jotka toimivat tällä hetkellä nettopohjaisesti ja joihin kuuluu jäseniä useilta eri lainsäädäntöjä soveltavilta alueilta, joista joidenkin maksukyvyttömyyslait eivät ehkä tällä hetkellä tunnusta nettoutusta. Tämä vaikuttaisi edullisesti rahoitusmarkkinoiden ja -laitosten vakauteen. Siksi ERI antaa täyden tukensa ehdotukselle nettoutuksen säätämistä tämän direktiivin nojalla täytäntöönpanokelpoiseksi.

— 4 artikla

Maksumääräysten peruuttamattomuus on maksujärjestelmien kitkattoman ja tehokkaan toiminnan ehdoton edellytys. Peruuttamattomuus palvelee tarvetta turvata maksujärjestelmän tekninen toiminta. Se ei kuitenkaan estä maksumääräyksen antajaa (tai tämän pesänselvittäjää) vaatimasta maksumääräyksen suorittamisen jälkeen maksun suurista hyvitystä, jos toimenpiteen taustalla olevat olosuhteet tekevät sen perustelluksi. Tämä periaate

on hyväksytty direktiiviluonnoksessa, ja ERI on asiasta samaa mieltä.

— 5 artikla

Nollatuntisääntö (jonka mukaan maksukyvyttömyys tulee voimaan takautuvasti kello 0.00 alkaen sinä päivänä, jona maksukyvyttömyys on virallisesti todettu) on käytössä monissa jäsenvaltioissa ja uhkaa maksujärjestelmien tehokasta ja kitkatonta toimintaa, minkä vuoksi ERI tukee tämän aiheen hoitamista lopullisesti pois päiväjärjestyksestä direktiiviluonnoksella.

— 6 artikla

Maksujärjestelmään osallistumisesta johtuvien tai sen yhteydessä syntyneiden oikeuksien ja velvoitteiden määräytyminen sen maan maksukyvyttömyyslainsäädännön mukaan, jossa maksujärjestelmä sijaitsee, edistää oikeudellista selkeyttä. On kuitenkin tärkeää varmistaa, että direktiiviluonnos ja yritysten toiminnan lopettamista koskeva direktiivi eivät ole tässä suhteessa keskenään ristiriitaisia.

ERI panee myös tyydytykseksen merkille, että 6 artikla ja 2 artiklan i kohta tarjoavat rinnan luetuina sovellettavan (maksukyvyttömyys)lain valitsemiseksi kaksi mahdollisuutta: maksujärjestelmään osallistuvien maksujärjestelyissään sovellettavaksi valitsema laki tai, jos valintaa ei ole tehty, sen jäsenvaltion laki, jossa selvitys tapahtuu. Maasta toiseen tehtävien maksujärjestelyjen kannalta on tärkeää säilyttää nämä kaksi mahdollisuutta, koska maasta toiseen tehtävissä maksujärjestelyissä selvityskeskukset voivat sijaita eri maissa ja niin ollen tiettyä maksujärjestelmän sijaintimaata ei ole olemassa. Tässä yhteydessä ERI tulkitsee direktiiviluonnoksen 6 artiklan tukevan parhaiten soveltuvan oikeudellisen rakenteen hyväksymistä ja soveltuvan oikeudellisen rakenteen hyväksymistä ja sovellettavan lain valintaa TARGET-järjestelmää varten, jota ERI ja jäsenvaltioiden kansalliset keskuspankit parhaillaan rakentavat.

— 7 artikla

Vaatus, että maksujärjestelmään osallistumisen tai rahapoliittisten toimenpiteiden yhteydessä annetut vakuudet voidaan muuttaa rahaksi osallistumista tai luottoa koskevan sopimuksen ehtojen mukaisesti, on jälleen yksi maksujärjestelmien kitkattoman ja tehokkaan toiminnan ja rahapolitiikan harjoittamisen edellytys. Kyseiseen rahaksi muuttamiseen puuttuminen ei vaarantaisi ainoastaan

maksujärjestelmien kitkatonta ja tehokasta toimintaa, vaan myös rahoitusmarkkinoiden ja -laitosten vakauden kokonaisuudessaan. Myös EKP:n/EKP:n perussäännön 18 artikla velvoittaa EKP:tä ja jäsenvaltioiden kansallisia keskuspankkeja vaatimaan luottotoiminnassaan ”riittävät” vakuudet. Tätä vaatimusta ei voida täyttää, jos sellaisissa olosuhteissa, joissa vakuus olisi pitänyt muuttua rahaksi, toisin sanoen maksukyvyttömyystilanteissa, rahaksi muuttamista ei ole voitu tehdä osallistumista tai luottoa koskevan sopimuksen ehtojen mukaisesti eri lainsäädäntöjen tällaiselle rahaksi muuttamiselle asettamien rajoitusten vuoksi. Tämä on erityisen tärkeää silloin, kun yhteismarkkinat, TARGET-järjestelmän luominen ja yhteisen rahoituspoliittikan harjoittaminen johtavat kolmannessa vaiheessa johdonmukaisesti etäosallistumisen lisääntymiseen maksujärjestelmien ja mahdollisesti myös rahapoliittisten toimien sekä maasta toiseen annettavien vakuuksien osalta. Kyseisten mahdollisuuksien ehdoton edellytys on, tämän vaikutta-

matta muihin edellytyksiin, että vakuus voidaan muuttaa rahaksi osallistumista tai luottoa koskevan sopimuksen ehtojen mukaisesti. Siksi ERI antaa täyden tukensa direktiiviluonnoksen 7 artiklan tavoitteelle.

Tämän artiklan teksti voi kuitenkin nykyisessä muodossaan tuottaa epäselvyyttä, jos käytetään käsitettä ”pantti” (pledge). Muiden vakuuden antamiseksi käytettyjen toimien kuten takaisinostosopimusten ja muiden tietyissä jäsenmaissa erityisesti sovellettavien järjestelyjen olisi myös kuuluttava direktiivin soveltamisalaan (katso direktiivin johdanto-osan toinen täydellinen kappale ja vakuuden laaja määritelmä 2 artiklan 1 kohdassa). ERI ehdottaa, että oikeudellisen selvyden vuoksi tämä tehtäisiin selväksi direktiiviluonnoksessa.

7. ERI:llä ei ole mitään sitä vastaan, että Euroopan unionin neuvosto harkintansa mukaan julkaisee tämän lausunnon.