

EUROOPAN RAHAPOLIITTINEN INSTITUUTTI

EUROOPAN RAHAPOLIITTISEN INSTITUUTIN LAUSUNTO

Euroopan unionin neuvoston Euroopan yhteisön perustamissopimuksen, jäljempänä ”perustamissopimus”, 109 f artiklan 6 kohdan ja Euroopan rahapoliittisen instituutin perussäännön 5.3 artiklan mukaisesti esittämän kuulemispyynnön johdosta komission muutetusta ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi luottolaitosten tervehdyttämisestä ja selvitystilasta

(98/C 332/04)

CON/96/2

velkojien kotipaikkaan perustuvan syrjinnän kieltämiseen.

1. Tämän kuulemisen pani alulle 30. tammikuuta 1996 vastaanotettu kirje Euroopan unionin neuvoston puheenjohtajalta ja se koskee komission valmistelemaa direktiiviehdotusta (KOM(88) 4 lopullinen) ja direktiivin tekstiä sellaisena kuin se on neuvoston työryhmässä käytyjen keskustelujen jälkeen (SN 4582/95). On huomattava, että asiakirjan SN 4582/95 sisältämä teksti on vain alustava asiakirja ja että jäsenvaltioiden valtuuskunnat eivät ole päässeet yksimielisyyteen sen määräyksistä.

Ehdotuksen tekstiin on tiettävästi tehty joitakin lisämuutoksia asiakirjan SN 4582/95 laatimisen jälkeen. Euroopan unionin neuvosto on rajannut tämän kuulemisen koskemaan nimenomaan asiakirjaa SN 4582/95, eikä se ulotu myöhemmin laadittuihin asiakirjoihin. Lausunnossa on kuitenkin mainittu muutoksista, joita tekstiin on EMIn tietojen mukaan tullut asiakirjan SN 4582/95 laatimisen jälkeen ja jotka voivat vaikuttaa tässä lausunnossa esitettyihin huomautuksiin.

Tässä lausunnossa esitetyt viittaukset artiklojen numeroihin viittaavat asiakirjan SN 4582/95 artiklojen numeroihin (ei asiakirjaan (KOM(88) 4 lopullinen)).

2. Ehdotuksen päätarkoitus on varmistaa, että luottolaitosten kotijäsenvaltiossa sovellettavat tervehdyttämistoimenpiteet ja selvitystilamenettelyt tunnustetaan koko yhteisössä yhtenäisyyden ja yleispätevyyden periaatteiden mukaisesti. Muut ehdotuksen säännökset liittyvät toimivaltaisten viranomaisten toimenpiteiden yhteensovittamiseen, julkiseen tiedottamiseen tällaisten toimenpiteiden ja menettelyjen aloittamisesta ja
3. EMI katsoo, että se on toimivaltainen antamaan ehdotusta koskevan lausunnon. Perustamissopimuksen 109 f artiklan 6 kohdassa ja ERI:n perussäännön 5.3 artiklassa edellytetään, että neuvoston on kuultava EMiä joikaisesta EMIn toimivaltaan kuuluvasta ehdotuksesta yhteisön lainsäädännöksi. Nyt käsiteltävä ehdotus liittyy useaan EMIn toimivallan alaan: se voi vaikuttaa rahoituslaitosten ja -markkinoiden vakautteen (EMIn perussäännön 4.1 artiklan neljäs luetelmakohta); se liittyy luottolaitosten valvontaan, joka on useiden kansallisten keskuspankkien toimivaltaan kuuluva ala (EMIn perussäännön 4.1 artiklan neljäs luetelmakohta); ja se liittyy kansainvälisten maksujärjestelmien tehokkuuteen (EMIn perussäännön 4.2 artiklan neljäs luetelmakohta).
4. Koska ehdotus sisältää lisäksi säädöksen kotivaltiossa sovellettavien tervehdyttämis- ja selvitystilamenettelyjen tunnustamisesta, se antaa enemmän varmuutta siitä, mitä menettelyjä EU:n luottolaitoksiin sovelletaan. Tämä on tärkeää Euroopan keskuspankkijärjestelmän jäsenten ja myös muiden rahoitusmarkkinoiden osapuolten kannalta, koska ne voivat tällöin arvioida luottolaitosten kanssa harjoittamiinsa liiketoimiin liittyvät riskit. Lausunnossa esitetään siksi myös tähän asiaan liittyviä huomautuksia.
4. EMIn kanta ehdotukseen on myönteinen. Merkittävää etu on suurempi varmuus sellaisten laitosten tervehdyttämisen ja selvitystilan yhteydessä, joilla on sivukontoreita useissa eri valtioissa. Ehdotuksesta on todennäköisesti paljon apua sen varmistamisessa ja selkeyttämisessä, mikä oikeuspaikka ryhtyy kussakin tilanteessa tarvittaviin menettelyihin. Koska luottolaitoksilla on ilmeinen vaikutus rahoitusmarkkinoiden

vakauteen, tällaisella varmuudella ja selkeydellä on todennäköisesti puolestaan myönteinen vaikutus rahoitusmarkkinoiden ja -laitosten vakauteen. Tällaiset ehdotukset vaikuttavat todennäköisesti myönteisesti myös yhteismarkkinoihin, koska luottamus rajat ylittäviin rahoitus sopimuksiin lisääntyy. Toisaalta EMI toteaa, että useisiin eri oikeusjärjestelmiin liittyvät oikeudenkäyntimenettelyt, jotka jo nyt ovat merkittäviä, todennäköisesti yleistyvät entisestään pankkialalla, jolla vallitsee kasvava suuntaus sivukonttoreiden perustamiseen koko yhteisön laajuisesti pankkialalla sovellettujen yhteismarkkinatoimenpiteiden ansiosta.

Ehdotus on siksi erityisen tervetullut tällä hetkellä. Kuten 3 kohdassa edellä on todettu, lisävarmuus, jonka tästä ehdotuksesta odotetaan seuraavan, hyödyttää myös Euroopan keskuspankkijärjestelmää riskien hallinnassa, kun se toteuttaa rahapolitiikkaa tekemällä sopimusjärjestelyjä luottolaitosten kanssa. Lisäksi EMI suhtautuu myönteisesti siihen, että ehdotuksessa periaatteessa sovelletaan tervehdyttämis- ja selvitystilamenettelyihin luottolaitosten valvon-
nassa omaksuttua kotivaltion valvonnan periaatetta.

5. EMI ei pidä asianmukaisena sitä, että se esittäisi huomautuksia ehdotuksen sanamuodosta. Lausunnossa esitetään kuitenkin useita näkökohtia, jotka edellyttäisivät jonkin verran muutoksia nykyiseen sanamuotoon tiettyjen ehdotuksen säännösten tarkoituksen selventämiseksi.
6. Ehdotuksen soveltamisala ja erityisesti sen ulottuminen luottolaitoksiin on pantu merkille. EMI toteaa myös, että nyt on päästy yksimielisyyteen EU:n konkursseja koskevasta sopimuksesta, joka kattaa useimmat EU:ssa rekisteröidyt oikeushenkilöt, mutta jonka soveltamisalan ulkopuolelle on jätetty nimenomaan paitsi luottolaitokset, myös vakuutusyhtiöt, sijoitusyritykset, jotka tarjoavat omaisuudenhoitoon liittyviä palveluja, sekä yhteissijoitusyritykset. EMI toteaa, että kaikilla näillä sopimuksen soveltamisalan ulkopuolelle jätetyillä yhteisöillä voi olla merkittävä vaikutus rahoitusmarkkinoiden ja -laitosten vakauteen ja että on siksi tärkeää laatia sopivia ehdotuksia, jotka kattavat kaikki tämäntyyppiset yhteisöt. EMI on tietoinen valmisteilla olevasta rinnakkaisesta, vakuutusyhtiöitä koskevasta hankkeesta, sekä siitä, että

EU:n neuvoston ja komission ilmaisema tarkoitus on laatia erillislainsäädäntö muitakin konkursseja koskevan sopimuksen soveltamisalan ulkopuolelle jääviä yhteisöjä varten. EMI suhtautuu myönteisesti näihin aloitteisiin. Tietoisena tarpeesta rajoittaa nyt käsiteltävän ehdotuksen soveltamisalaa EMI haluaisi kannustaa valmistelujen jatkamista mahdollisimman pikaisesti sellaisten uusien direktiivien laatimiseksi, jotka kattavat sekä konkursseja koskevan sopimuksen että tämän direktiiviehdotuksen soveltamisalan ulkopuolelle jäävät yhteisöt (erityisesti rahoituslaitokset).

Keskuspankkien näkökannalta EMI kannattaisi erityisesti kaikkia uusia ehdotuksia, joiden tarkoituksena olisi lisätä varmuutta kaikkien sellaisten yhteisöjen tervehdyttämisessä ja selvitystilassa, jotka voivat olla Euroopan keskuspankin ja/tai minkä tahansa kansallisen keskuspankin vastapuolina rahapolitiikkaa harjoittaessa. Näihin voivat EMU:n kolmannessa vaiheessa kuulua myös sijoituspalveluyritykset, jotka eivät ole luottolaitoksia ja jotka kuuluvat sijoituspalveludirektiivin (93/22/ETY) soveltamisalaan — Euroopan keskuspankin ja Euroopan keskuspankkijärjestelmän perussäännön 18 artiklan 1 kohdan toisessa luetelmakohdassa viitataan "... luotto toimiin luottolaitosten ja muiden markkinaosapuolten kanssa ...".

7. EMI toteaa edelleen, että Euroopassa rahoitusalan palvelujen tarjoajat monipuolistavat yhä enemmän toimintojaan rahoitustoiminnan eri aloille. Säätelyyn ja liiketoimintaan liittyvistä syistä tämä monipuolistuminen tapahtuu usein perustamalla erillisiä tytäryhtiöitä, jotka on rekisteröity joko samassa tai eri valtiossa kuin emoyhtiö ja joista vain osa on luottolaitoksia. Ottaen huomioon tällaisissa konserneissa yleensä vallitsevan merkittävän konsernin sisäisen riskin on usein niin, että tarve tervehdyttää jokin tällaiseen konserniin kuuluva yritys tai asettaa se selvitystilaan edellyttää samanlaisia toimenpiteitä myös kaikkien muiden konserniin kuuluvien yritysten suhteen. Tällaisissa monia aloja käsittävässä rahoituskonserneissa useampien konserniyritysten konkurssilla voi olla vielä suurempi vaikutus rahoituslaitosten ja -markkinoiden vakauteen kokonaisuutena kuin sellaisen yksittäisen yrityksen konkurssilla, jonka toiminta voi olla kapea-alaisempaa ja rajoittuneempaa. Tätä ilmiötä silmälläpitäen ja tietoisena rahoitusyhteisöjen liittyviä koskevan säännöskehityksen parantamiseksi tehdyistä ponnisteluista EMI toivoo, että asia otettaisiin huomioon kaikissa seuraavissa direktiiviehdotuksissa, jotka liittyvät sellaisten rahoitusyhteisö-

söjen tervehdyttämiseen ja selvitystilaan, jotka eivät ole luottolaitoksia. Tällöin tulisi ottaa huomioon erityisongelmat, joita rahoitusyhteenliittymät voivat aiheuttaa rahoituslaitosten ja -markkinoiden vakaukselle.

8. Ehdotuksen eri artikloissa säädetään, että liitteissä I ja II tarkoitettujen toimivaltaisten viranomaiset toimittavat menettelyjä koskevat tiedot luottolaitosten valvonnan alalla toimivaltaisille viranomaisille. Esimerkkinä voidaan mainita artikkelit 5, 6, 9 ja 12. Näiden säädösten tarkoituksena on antaa valvontaviranomaisille edellytykset ryhtyä jo aikaisessa vaiheessa tarvittaviin toimenpiteisiin valvottavien luottolaitosten suhteen. Neuvoston direktiivi 95/26/EY mahdollistaa valvontaviranomaisten, keskuspankkien ja maksujärjestelmiä valvovien viranomaisten välisen tietojen vaihdon, mutta kun otetaan huomioon keskuspankkien tärkeä rooli rahoitusmarkkinoiden vakauden varmistamisessa (tai maksujärjestelmien valvojen, jos tämä tehtävä kuuluu erillisille elimille), EMI:n mielestä tervehdyttämisen ja selvitystilamenettelyjä koskevat tiedot tulisi ilmoittaa myös suoraan näille yhteisöille, joiden toimivaltaan kuuluvalla alueella asianomaisella luottolaitoksella on toimipaikka. Tietojen välittämistä keskuspankille koskevan velvoitteen ei kuitenkaan tulisi viivyttää luottolaitosten tervehdyttämistä ja selvitystilaa koskeviin toimenpiteisiin ryhtymistä tai niitä koskevien määräysten antamista. EMI suosittelee sen vuoksi liitteissä I ja II mainittujen toimivaltaisten viranomaisten välisen tietojen vaihdon lisäämistä sellaisten säädösten avulla, jotka takaavat, että keskuspankit saavat maksujärjestelmien valvojina ja likviditeetin tarjoajina tiedon asiasta silloin kun nämä toimenpiteet koskevat jotakin niiden toimivaltaan kuuluvalla alueella olevaa sivukonttoria. Tietojen toimittaminen keskuspankeille ei kuitenkaan saa olla ehtona toimenpiteisiin ryhtymiselle.

9. EMI toteaa, että ehdotuksen 1 artiklan 2 kohdan mukaisesti ehdotus koskee luottolaitoksia, joiden kotipaikka on yhteisön ulkopuolella, ainoastaan silloin, kun näillä on sivukonttoreita vähintään kahdessa yhteisön jäsenvaltiossa. Perusteet tähän rajoitukseen ovat selkeät. Voidaan kuitenkin todeta, että on joukko hyvin suuria EU:n ulkopuolisia pankkikonserneja, jotka merkittävässä määrin toimivat yhteisössä sekä sivukonttoreiden että tytäryhtiöiden välityksellä siten, että niillä on mahdollisesti vain yksi sivukonttori mutta useita tytäryhtiöitä. Siksi EMI katsoo,

että uusissa tervehdyttämistoimenpiteitä ja selvitystilaa koskevilla direktiiviehdotuksissa olisi otettava huomioon sivukonttorin tervehdyttämisen ja selvitystilaa koskevan vaikutuksen muihin samaan konserniin kuuluviin yrityksiin.

10. Ehdotuksen 23 artiklan 1 kohdassa viitataan joukkoon tilanteita, joissa tervehdyttämisen ja selvitystilaa koskevia vaikutuksia muutetaan jollakin tavalla. EMI:n käsityksen mukaan tämän säännöksen tarkoitus on varmistaa, että kuhunkin järjestelyyn 23 artiklan 1 kohdassa määritellyn oikeusjärjestelmän mukaan sovellettavat säännöt voidaan panna täytäntöön ja että kotijäsenvaltion tervehdyttämisen ja selvitystilamenettelyyn liittyviä säännöksiä ei tältä osin sovelleta. EMI:n kanta tähän lähestymistapaan on myönteinen, erityisesti kun kyseessä ovat järjestelyt, joilla on välitön potentiaalinen vaikutus rahoituslaitoksiin ja -markkinoihin (esim. sopimusnettoutus, arvopapereita koskevat oikeudet ja maksujärjestelmiin liittyvät järjestelyt) ja joilla siksi on erityinen vaikutus EMI:n toimivallan alalla. EMI toteaa samoin, että 23 artiklan 2 kohdan tarkoitus on varmistaa, että lakiin perustuva kuittaus voidaan panna täytäntöön sen jäsenvaltion lain mukaan, jota sovelletaan konkurssin tehneen luottolaitoksen saatavaan, riippumatta tervehdyttämistoimenpiteistä ja selvitystilamenettelyistä. EMI kannattaa tätä periaatetta. Artiklassa käsiteltävien oikeudellisten kysymysten tärkeys edellyttää kuitenkin suurta huolellisuutta sanamuodon suhteen, jotta voidaan varmistaa, että näillä kannatettavilla tavoitteilla todella on aiottu vaikutus.

Selvyyden vuoksi EMI ehdottaa myös termin ”velkojat” korvaamista termillä ”vastapuolet” 23 artiklan 1 kappaleen kolmannessa luetelmakohdassa. Sopimusnettoutushan merkitsee sitä, että mikä tahansa tällaisen nettoutusjärjestelyn osapuoli tulee olemaan velkojana suhteessa yhteen tai useampaan sopimukseen, jotka nettoutussopimuksen puuttuessa edellyttäisivät vastapuolelta bruttoperusteista velvoitteiden suoritusta. Useimmat nettoutussopimukset ovat kuitenkin luonteeltaan sellaisia, että kumpikin osapuoli voi olla nettovelkojana tai nettovelallisenä ja osat voivat vaihtua ajan mittaan. Käytettäessä termiä velkoja tässä yhteydessä on olemassa vaara, että tämä säännös tulkitaan sovellettavaksi vain silloin, kun luottolaitos on sopimusnettoutuksessa nettovelallinen —

jos luottolaitos olisi tervehdyttämisen- ja selvitystilatoimenpiteiden alkaessa nettovelkojana, säännöstä ei tämän tulkinnan mukaan sovellettaisi.

11. Ehdotuksen 26 artiklan tarkoituksena on sulkea nol-latuntisäännön ja taannehtivaa vaikutusta koskevien säännösten soveltaminen pois siltä osin kuin ne voisivat vaikuttaa maksujärjestelmien ja pankkien välisten nettoutusjärjestelmien välityksellä suoritettujen maksutapahtumien pätevyys. Säädöksen tarkoitus on antaa lisävarmuutta maksujen lopullisuudesta maksujärjestelmissä, minkä ansiosta se voi parantaa rahoituslaitosten ja -markkinoiden vakautta ja siten vähentää järjestelmäriskkejä. Tästä syystä EMI kannattaa tätä säännöstä. Jotta se olisi tehokas, on kuitenkin erittäin tärkeää, että ajankohta, josta lähtien säännöstä sovelletaan sopimuksiin ja maksuihin, on sanamuodon perusteella selvästi määritettävissä. Direktiivi voisi sen vuoksi velvoittaa ottamaan käyttöön kansallisia maksu- ja selvitysjärjestelmiä koskevia sääntöjä, joissa määrätään selvästi, minä käsittelyjärjestyksen ajankohtana säädöksen tarjoama suoja tulee voimaan. Tämä voi esimerkiksi olla ajankohta, jona asianomaisen järjestelmän ja/tai lain mukaan maksusta tulee peruuttamaton tai lopullinen.
12. EMI toteaa, että asiakirjassa SN 4582/95 esitetyssä 30 artiklassa säädetään määräpäivästä, johon mennessä jäsenvaltioiden on saatettava voimaan tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset. EMIn tietojen mukaan tätä säännöstä on muutettu ehdotuksen myöhemmässä luonnoksessa siten, että direktiivi saatetaan voimaan kolme vuotta *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä* julkaisemisen jälkeen ja sitä sovelletaan ainoastaan niihin tervehdyttämisen- ja selvitystilamennettelyihin, jotka aloitetaan tämän ajankohdan jälkeen. EMI suhtautuu myönteisesti tähän ja muihin toimenpiteisiin ehdotuksen voimaansaattamispäivämäärän yhteensovittamiseksi edelleen. Ehdotuksella on erityisesti 23 artiklan ansiosta mahdollisesti vaikutusta tiettyjen kansainvälisten yksityisoikeutta koskevien kysymysten selkeyttämiseen ja muuttumiseen.

Jos nämä säännökset kuitenkin tulevat voimaan eri aikoina eri jäsenvaltioissa, siirtymäkauden aikana tulee esiintymään epävarmuutta ja sekaannuksia. Jotta tältä vältyttäisiin, EMI kannattaa 30 artiklan muutettuja säännöksiä sekä kaikkia muita toimenpiteitä ehdotuksen täytäntöönpanon päivämäärien yhteensovittamiseksi edelleen.

13. Yksi kansallinen keskuspankki on pyytänyt, että myös seuraava, luonnoksen 29 artiklaa koskeva huomautus tehtäisiin:

”Artiklassa 29 säädetään, että jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle kaikista liitteissä I ja II tarkoitettujen oikeudellisten säännösten muutoksista ja että näihin liitteisiin tarvittavat muutokset on hyväksyttävä toisen pankkidirektiivin (89/646/ETY) (komitologia) 22 artiklassa säädetyn menettelyn mukaisesti.

Lisäksi mainittuihin muutoksiin perustuvia toimenpiteitä ei tunnusteta vastavuoroisesti ennen kuin muutokset on hyväksytty edellä mainitun menettelyn mukaisesti.

Nämä säännökset saattavat aiheuttaa melko hankalan tilanteen, jos jokin jäsenvaltio hyväksyy uutta lainsäädäntöä kumoten samalla aikaisemmat säännökset ja päättää tämän jälkeen toteuttaa tervehdyttämistoimen tai aloittaa selvitystilamenettelyn luottolaitoksessa, jolla on sivukonttoreita muissa EU:n maissa, ennen kuin ko. vastaanottavat jäsenvaltiot ovat tunnustaneet uuden lainsäädännön direktiivin määräysten mukaisesti.

Vaikka direktiivissä ei pyritä yhdenmukaistamaan tervehdyttämisen- ja selvitystilamenettelyjä, jäsenvaltiot eivät näissä olosuhteissa voi soveltaa lakejaan tehokkaasti ennen kuin asiaa koskeva yhteisön lainsäädäntö on otettu käyttöön.”

14. EMIn puolesta kuuleva viranomainen voi julkaista tämän lausunnon.