

III

(Valmistavat säädökset)

EUROOPAN KESKUSPANKKI

EUROOPAN KESKUSPANKIN LAUSUNTO,

annettu 2 päivänä maaliskuuta 2018,

ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi finanssijärjestelmän makrotason vakauden valvonnasta Euroopan unionissa ja Euroopan järjestelmäriskikomitean perustamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 1092/2010 muuttamisesta

(CON/2018/12)

(2018/C 120/03)

JOHDANTO JA OIKEUSPERUSTA

Euroopan keskuspankki (EKP) vastaanotti 27 päivänä marraskuuta 2017 Euroopan unionin neuvostolta pyynnön antaa lausunto ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi finanssijärjestelmän makrotason vakauden valvonnasta Euroopan unionissa ja Euroopan järjestelmäriskikomitean perustamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 1092/2010 muuttamisesta ⁽¹⁾ (jäljempänä 'ehdotettu asetys').

EKP:n toimivalta antaa lausunto perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 127 artiklan 4 kohtaan ja 282 artiklan 5 kohtaan, koska ehdotettu asetys sisältää säännöksiä, jotka vaikuttavat perussopimuksen 127 artiklan 5 kohdan mukaiseen Euroopan keskuspankkijärjestelmän (EKPJ) tehtävään myötävaikuttaa luottolaitosten toiminnan vakauden valvontaan ja rahoitusjärjestelmän vakauteen liittyvän toimivaltaisten viranomaisten politiikan moitteettomaan harjoittamiseen sekä perussopimuksen 127 artiklan 6 kohdan mukaisesti EKP:lle annettuihin erityistehtäviin, jotka koskevat luottolaitosten toiminnan vakauden valvontaa ja Euroopan järjestelmäriskikomitean toimintaa. Tämän lausunnon on antanut EKP:n neuvosto Euroopan keskuspankin työjärjestyksen 17.5 artiklan ensimmäisen virkkeen mukaisesti.

YLEISET HUOMAUTUKSET

Ehdotettu asetys on osa laajempaa lakiehdotuspakettia, jolla on tarkoitus vahvistaa Euroopan valvontaviranomaisista ja EJRK:sta koostuvaa Euroopan finanssivalvojen järjestelmää. EKP katsoo, että EJRK:llä on perustamisestaan asti ollut keskeinen ja menestyksellisesti hoidettu rooli sellaisten rahoitusvakauteen kohdistuvien järjestelmäriskien estämisessä ja lieventämisessä, joita voi syntyä rahoitusjärjestelmässä ⁽²⁾.

EKP antaa tukensa komission ehdottamille EJRK:n hallinto- ja toimintajärjestelmää koskeville muutoksille, joiden lukumäärä on pieni ja jotka on räätälöity EJRK:n tehokkuuden ja vaikuttavuuden vahvistamiseksi entisestään, jotta EJRK voi täyttää tehtävänsä entistä paremmin. Tarkemmin sanottuna EKP pitää ehdotettuja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 1092/2010 ⁽³⁾ ehdotettuja muutoksia tarpeellisina yhteisen valvontamekanismin (YVM) ⁽⁴⁾ perustamisen huomioonottamiseksi asianmukaisesti ja sen varmistamiseksi, että EJRK voi harjoittaa koko rahoitusjärjestelmään kohdistuvaa yleisvalvontaa, ottaen huomioon että markkinarahoituksen merkitys kasvaa, etenkin pääomamarkkinaunionin perustamisen myötä. EKP ja EJRK katsovat, että EKP:llä on hyvät edellytykset jatkaa analyyttisen, tilastollisen,

⁽¹⁾ COM(2017) 538 final.

⁽²⁾ Ks. Euroopan keskuspankin lausunto, annettu 4 päivänä helmikuuta 2015, Euroopan järjestelmäriskikomitean tehtävien ja organisaation tarkistuksesta (CON/2015/4)(EUVL C 192, 10.6.2015, s. 1). Kaikki EKP:n lausunnot julkaistaan EKP:n verkkosivuilla osoitteessa www.ecb.europa.eu.

⁽³⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetys (EU) N:o 1092/2010, annettu 24 päivänä marraskuuta 2010, finanssijärjestelmän makrotason vakauden valvonnasta Euroopan unionissa ja Euroopan järjestelmäriskikomitean perustamisesta (EUVL L 331, 15.12.2010, s. 1).

⁽⁴⁾ Ks. EKP:n lausumat Euroopan komission kuulemistilaisuudessa, joka koski EU:n makrovakauseräpolitiikan kehityksen tarkastelua (12 päivänä joulukuuta 2016), (jäljempänä EKP:n lausumat) saatavilla EKP:n verkkosivuilla www.ecb.europa.eu. Ks. myös 24 päivänä lokakuuta 2016 päivätyn "ESRB response to the European Commission's Consultation Document on the "Review of the EU Macroprudential Policy Framework" -nimisen asiakirjan (jäljempänä 'EJRK:n vastaus'), saatavilla EJRK:n verkkosivuilla www.esrb.europa.eu.

hallinnollisen ja logistisen tuen tarjoamista EJRK:lle tällä hetkellä voimassa olevien järjestelyjen mukaisesti ⁽¹⁾. Lisäksi EKP tulee jatkossakin tukemaan EJRK:tä päällekkäisen työn välttämiseksi, ja tässä yhteydessä se käyttää hyväkseen hyötyjä jotka syntyvät EKP:n riskien arviointi- ja pankkijärjestelmän analyysitehtävistä YVM:ään osallistuvissa jäsenvaltioissa.

EKP panee lisäksi merkille, että asetuksessa (EU) N:o 1092/2010 EJRK veloitetaan antamaan Euroopan valvontaviranomaisille kaikki tiedot, jotka ne tarvitsevat tehtäviensä hoidossa, mutta siinä ei säädetä tiedonvaihdosta EJRK:n ja jäsenvaltioiden sellaisten makrovakausviranomaisien kanssa, jotka on perustettu vuoden 2010 (eli asetuksen antamisvuoden) jälkeen. Tätä taustaa vasten EKP suhtautuisi myönteisesti lakialoitteeseen, jolla muutettaisiin asetuksessa (EU) N:o 1092/2010 vahvistettuja tiedonvaihtojärjestelyjä. Tiedonvaihtojärjestelyjen muutoksilla EJRK:lle olisi annettava mahdollisuus antaa kansallisille makrovakausviranomaisille sellaisia relevantteja valvontatietoja, joita ne tarvitsevat kansallisen lain mukaisten tehtäviensä hoidossa, kuitenkin sillä edellytyksellä, että on vahvistettu riittävät takeet unionin oikeuden noudattamisen varmistamiseksi. Vastaavasti sellainen täsmennys saattaisi olla hyödyllinen, joka mahdollistaisi sen, että EJRK:n jäsenet [EKP]:stä ja valvontaviranomaisista voisivat käyttää EJRK:lta saatuja tietoja lakisäätteisten tehtäviensä hoitamisessa.

ERITYISET HUOMAUTUKSET

1. EJRK:n puheenjohtaja

Ehdotetussa asetuksen mukaan EKP:n puheenjohtaja toimii EJRK:n puheenjohtaja, eli asetus luo pysyvän linkin EKP:n puheenjohtajuuden ja EJRK:n puheenjohtajuuden välille ⁽²⁾. EJRK pysyy itsenäisenä, mutta se hyötyy myös merkittävästi EKP:n näkyvyydestä, riippumattomuudesta ja maineesta ⁽³⁾. Kuten EKP on aikaisemmin todennut ⁽⁴⁾, keskuspankeilla on makrovakauspolitiikassa tärkeä rooli, ottaen huomioon niiden tehtävä myötävaikuttaa rahoitusjärjestelmän vakauteen sekä niiden asiantuntemus reaalityönsä, rahoitusmarkkinoiden ja markkinainfrastruktuurien alalla. EKP:n tarjoaa EJRK:lle analyttistä, tilastollista, hallinnollista ja logistista tukea. Lisäksi teknisen tason tiivis yhteistyö EKP:n ja EJRK:n välillä on varmistettu, koska EKP on edustettuna EJRK:n neuvoo-antavassa teknisessä komiteassa ja EJRK EKP:n rahoitusvakauskomiteassa. Tätä taustaa vasten EJRK:n puheenjohtajuuden antaminen EKP:n puheenjohtajalle asetuksen (EU) N:o 1092/2010 5 artiklan 1 kohdan mukaisesti korostaa keskuspankkien roolin tärkeyttä EJRK:n toiminnassa ⁽⁵⁾. Näin ollen EKP kannattaa komission ehdotusta yhdistää EJRK:n puheenjohtajuus EKP:n puheenjohtajuuteen.

2. EJRK:n organisaatio

2.1 EJRK:n sihteeristön päällikön nimittämismenettely

Ehdotetussa asetuksessa täsmennetään, että kun hallintoneuvostoa kuullaan EJRK:n sihteeristön päällikön nimittämisestä, sen on arvioitava avoimella menettelyllä, onko EJRK:n sihteeristön päällikön tehtävään esitetyillä ehdokkailla EJRK:n sihteeristön hallinnoimiseksi tarvittava pätevyys ja kokemus, ja sen on myös tiedotettava Euroopan parlamentille ja neuvostolle kuulemismenettelystä ⁽⁶⁾. EKP suhtautuu yleisesti ottaen myönteisesti ehdotukseen nostaa EJRK:n sihteeristön profiilia, ja haluaa tehdä muutamia yksityiskohtaisia huomioita EKP:n tehtävästä tukea EJRK:n sihteeristöä sekä EKP:n nykyisestä roolista EJRK:n sihteeristön päällikön nimittämismenettelyssä. EKP tarjoaa EJRK:lle sihteeristöpalvelut, ja näin ollen EKP:n on tarjottava sille riittävät henkilöstö- ja taloudelliset resurssit ⁽⁷⁾. EKP nimittää EJRK:n sihteeristön päällikön kuultuaan EJRK:n hallintoneuvostoa ⁽⁸⁾. Tätä taustaa vasten EKP katsoo että menettely, jossa EJRK:n hallintoneuvosto arvioi hakijoiden sopivuuden EJRK:n sihteeristön päällikön nimityksen kuulemismenettelyn yhteydessä, ei saisi vaikuttaa siihen, että EKP:llä on viime kädessä vastuu EJRK:n sihteeristön päällikön nimittämisestä, kunnioittaen kuitenkin täysimääräisesti neuvoston asetuksen (EU) N:o 1096/2010 ⁽⁹⁾ 3 artiklan 2 kohdassa vahvistettua kuulemismenettelyä.

2.2 EJRK:n sihteeristön päällikön tehtävät

Ehdotetun asetuksen mukaan EJRK:n puheenjohtaja ja ohjauskomitea voivat antaa EJRK:n sihteeristön päällikölle erityistehtäviä. Tällaisia erityistehtäviä ovat esim. EJRK:n sihteeristön päivittäinen hallinnointi, hallintoneuvoston työn ja päätöksenteon koordinointi ja valmistelu ja EJRK:n vuosiohjelmasta koskevan ehdotuksen valmistelu ja ohjelman toteutus ⁽¹⁰⁾. EKP suhtautuu myönteisesti EJRK:n sihteeristön päällikön mahdollisten tehtävien täsmennykseen.

⁽¹⁾ Ks. EKP:n lausumien s. 9–10 sekä EJRK:n vastauksen s. 3.

⁽²⁾ Ks. ehdotetun asetuksen 1 artiklan 2 kohdan a alakohta.

⁽³⁾ Ks. EJRK:n vastauksen s. 3.

⁽⁴⁾ Ks. EKP:n lausuman s. 9.

⁽⁵⁾ Ks. lausunnon CON/2015/4 1.2 kohta.

⁽⁶⁾ Ks. ehdotetun asetuksen 1 artiklan 1 kohdan a alakohta.

⁽⁷⁾ Ks. neuvoston asetuksen (EU) N:o 1092/2010, annettu 17 päivänä marraskuuta 2010, Euroopan järjestelmäriskikomitean toimintaa koskevien erityistehtävien antamisesta Euroopan keskuspankille, johdanto-osan 8 kappale ja artikla 2 (EUVL L 331, 15.12.2010, s. 162).

⁽⁸⁾ Ks. asetuksen (EU) N:o 1096/2010 3 artiklan 2 kohta.

⁽⁹⁾ Neuvoston asetus (EU) N:o 1096/2010, annettu 17 päivänä marraskuuta 2010, Euroopan järjestelmäriskikomitean toimintaa koskevien erityistehtävien antamisesta Euroopan keskuspankille (EUVL L 331, 15.12.2010, s. 162).

⁽¹⁰⁾ Ks. ehdotetun asetuksen 1 artiklan 1 kohdan b alakohta.

Käytännössä EJRK:n sihteeritön päällikkö hoitaa jo nyt suurimman osan ehdotetussa asetuksessa luetelluista tehtävistä. Mitä tulee EJRK:n vuosiohjelman ehdotuksen valmisteluun, EKP katsoo, että EJRK:lla tulisi tulevaisuudessakin olla mahdollisuus vastata rahoitusjärjestelmän mahdollisiin heikkouksiin joustavasti, mikä saattaa vaatia väli aikaista ja poikkeuksellista poikkeamista vuosiohjelmasta tapauksen erityispiirteistä riippuen.

2.3 EJRK:n edustaminen ulkopuolisiin tahoihin nähden EJRK:n sihteeritön päällikön toimesta.

Ehdotetun asetuksen mukaan EJRK:n puheenjohtaja voi delegoida EJRK:n ulkoisen edustuksen EJRK:n sihteeritön päällikölle⁽¹⁾. EKP suhtautuu yleisesti ottaen myönteisesti komission tavoitteeseen nostaa EJRK:n sihteeritön päällikön profiilia mahdollistamalla tiettyjen tehtävien delegointi hänelle. EKP katsoo kuitenkin, että ehdotetussa asetuksessa olisi täsmennettävä, voiko EJRK:n sihteeritön päällikkö edustaa EJRK:ta myös asetuksen (EU) N:o 1092/2010 19 artiklan 1, 4 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa tilinteko- ja raportointitehtävissä⁽²⁾. EJRK:n tilintekovelvollisuuden varmistamisen tärkeys huomioon ottaen EKP katsoo, että EJRK:n puheenjohtajan olisi vastaisuudessakin edustettava EJRK:ta ulkoisesti asetuksen (EU) N:o 1092/2010 19 artiklan 1, 4 ja 5 kohdassa vahvistettujen tehtävien osalta, ja että nämä tehtävät tulisi olla delegoitavissa ainoastaan EJRK:n varapuheenjohtajalle.

2.4 YVM:n perustamiseen liittyvät muutokset.

Pankkiunionin ja erityisesti YVM:n perustaminen on ehdotetussa asetuksessa otettu huomioon siten, että valvontaelimen puheenjohtaja on hallintoneuvoston äänivaltainen jäsen⁽³⁾ ja ohjauskomitean jäsen⁽⁴⁾ ja hänellä on edustaja neuvoa-antavassa teknisessä komiteassa⁽⁵⁾. Pankkiunionin perustaminen ja siihen liittyvät YVM:n perustamisen seurauksena tapahtuneet muutokset luottolaitosten vakavaraisuusvalvonnan institutionaalisessa kehyksessä ovat relevantteja EJRK:n tehtävien ja toimintojen kannalta. Näin ollen EKP kannattaa komission ehdottamia muutoksia, jotka ovat yleisesti ottaen linjassa EKP:n aikaisemmin esittämien EJRK:n hallinnon vahvistamista koskevien suositusten kanssa⁽⁶⁾. EKP panee merkille, että ehdotetussa asetuksessa valvontaelimen puheenjohtajalle annetaan äänioikeus EJRK:n hallintoneuvostossa ja varmistetaan, että valvontaelimen puheenjohtaja on edustettuna EJRK:n ohjauskomiteassa. Näiden erityisten aspektien osalta voisi olla mahdollista sovittaa YVM:n eurooppalainen ulottuvuus sitä tosiasiaa vasten, että on tarpeen varmistaa asianmukainen institutionaalinen tasapaino sellaisten äänioikeudettomien ja äänivaltaisten pankkivalvontaedustajien välillä, jotka tulevat pankkiunioniin osallistuvista tai osallistumattomista jäsenvaltioista.

2.5 Kolmansien maiden viranomaisten osallistuminen EJRK:n hallintoneuvoston työhön

Komissio ehdottaa, että asetuksesta (EU) N:o 1092/2010 poistettaisiin säännös, jonka mukaan kolmansien maiden, varsinkin ETA-maiden asiaankuuluvien viranomaisten korkean tason edustajat, voivat osallistua EJRK:n työhön. Tällainen osallistuminen on ehdottomasti rajoitettu vain niille merkityksellisiin kysymyksiin⁽⁷⁾. Tämä säännös toimii oikeusperustana, kun EJRK:n hallintoneuvosto kutsuu kolmansien maiden asiaankuuluvia viranomaisia osallistumaan työhönsä, ja sen perusteella EJRK voi ryhtyä järjestykseen, joiden avulla täsmennetään kolmansien maiden osallistumisen luonne, ulottuvuus ja menettely⁽⁸⁾. EKP ehdottaa, että säännös säilytettäisiin, jotta EJRK:lla olisi tarvittaessa jatkossakin mahdollisuus ottaa EJRK:n työhön mukaan tällaisia asiaankuuluvien viranomaisten korkean tason edustajia.

3. EJRK:n varoitukset ja suositukset

3.1 EJRK:n varoitusten ja suositusten osoittaminen EKP:lle

Ehdotetulla asetuksella asetusta (EU) N:o 1092/2010 muutetaan mm. siten, että EJRK:n varoitukset ja suositukset voidaan osoittaa myös EKP:lle, toimivaltaisena tai nimettynä viranomaisena YVM:ään osallistuvissa jäsenvaltiossa asetuksen (EU) N:o 1024/2013 4 artiklan 1 ja 2 kohdan sekä 5 artiklan 2 kohdan mukaisesti EKP:lle annettujen tehtävien osalta. EKP kannattaa EJRK:n varoitusten ja suositusten mahdollisten vastaanottajien luettelon täsmenmistä; täsmennyksellä otetaan asianmukaisesti huomioon pankkiunionin perustaminen sekä siihen liittyvät muutokset makrovakaupoliittisen sääntelykehyksen institutionaalisessa rakenteessa⁽⁹⁾.

⁽¹⁾ Ks. ehdotetun asetuksen 1 artiklan 2 kohdan b alakohta.

⁽²⁾ Ks. asetuksen (EU) N:o 1092/2010 19 artiklan 1 kohta.

⁽³⁾ Ks. ehdotetun asetuksen 1 artiklan 3 kohdan a alakohdan i alakohta.

⁽⁴⁾ Ks. ehdotetun asetuksen 1 artiklan 5 kohdan a alakohdan i alakohta.

⁽⁵⁾ Ks. ehdotetun asetuksen 1 artiklan 7 kohdan a alakohdan ii alakohta.

⁽⁶⁾ Ks. myös lausunnon CON/2015/4 2.1, 2.2 ja 5.1 kohta, ks. myös EKP:n lausuman s. 10-

⁽⁷⁾ Ks. ehdotetun asetuksen 1 artiklan 4 kohta.

⁽⁸⁾ Ks. asetuksen (EU) N:o 1092/2010 9 artiklan 5 kohta.

⁽⁹⁾ Ks. EKP:n lausuman s. 2

3.2 EJRK:n varoitusten ja suositusten toimitaminen Euroopan parlamentille

EKP suhtautuu yleisesti ottaen myönteisesti EJRK:n suositusten ja varoitusten toimittamista Euroopan parlamentille koskevaan ehdotukseen⁽¹⁾. EKP korostaa kuitenkin, että kaikkien tahojen on noudatettava tarkasti luottamuksellisuutta ja salassapitovelvollisuutta, jotta rajoitetaan mahdollisia riskejä liittyen markkinaherkän tiedon paljastumiseen ennen aikaisesti tai asiattomasti tavalla, joka saattaa vaarantaa rahoitusjärjestelmän vakauden unionissa. Tällaiset ennen EJRK:n suositusten ja varoitusten julkistamista syntyvät riskit on aina otettava täysimääräisesti huomioon, kun laajennetaan EJRK:n varoitusten ja suositusten vastaanottajapiiriä.

4. Tiedonkeruu ja -vaihto

4.1 Euroopan valvontaviranomaisten osallistuminen tapauksissa, joissa EKP:n jäseniltä pyydetään tietoja, jotka eivät ole koosteena

EKP katsoo, että ehdotetussa asetuksessa olisi syytä selkiyttää asetuksen (EU) N:o 1092/2010 15 artiklan 7 kohdan soveltamisalaa. Tällä hetkellä säännöksen tekstin perusteella ei ole täysin selvää, onko myös Euroopan valvontaviranomaisia kuultava tapauksissa, joissa EJRK pyytää EKP:n keskuspankeilta tietoja, jotka eivät ole koosteena. EKP ei näe mitään syytä, miksi Euroopan valvontaviranomaisten tulisi, valvontaan liittymättömien tietojen osalta, osallistua sen arvioimiseen, onko EJRK:n pyyntö saada tietoja, jotka eivät ole koosteena, perusteltu ja oikeasuhtainen. EKP ehdottaa siksi, sen selkiyttämistä, että Euroopan valvontaviranomaisia on kuultava ainoastaan tapauksissa, joissa EJRK:n pyyntö koskee valvontatietoja, jotka eivät ole koosteena.

Niiltä osin kuin EKP suosittaa ehdotettua asetusta muutettavaksi, tarkat muutosehdotukset perusteluineen on esitetty teknisessä työasiakirjassa, johon on liitetty selvitys. Tekninen työasiakirja on luettavissa englanninkielisenä EKP:n verkkosivuilla.

Tehty Frankfurt am Mainissa 2 päivänä maaliskuuta 2018.

EKP:n puheenjohtaja

Mario DRAGHI

⁽¹⁾ Ks. ehdotetun asetuksen 1 artiklan 8 kohdan b alakohta.