

III

(Valmistavat säädökset)

EUROOPAN KESKUSPANKKI

EUROOPAN KESKUSPANKIN LAUSUNTO,

annettu 19 päivänä helmikuuta 2021,

ehdotuksesta asetukseksi kryptovarojen markkinoista ja direktiivin (EU) 2019/1937 muuttamisesta

(CON/2021/4)

(2021/C 152/01)

Johdanto ja oikeusperusta

Euroopan keskuspankki (EKP) vastaanotti 18 päivänä marraskuuta 2020 Euroopan unionin neuvostolta ja 30 päivänä marraskuuta 2020 Euroopan parlamentilta pyynnön antaa lausunto ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kryptovarojen markkinoista ja direktiivin (EU) 2019/1937 ⁽¹⁾ muuttamisesta (jäljempänä asetusehdotus).

EKP:n toimivalta antaa lausunto perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 127 artiklan 4 kohtaan ja 282 artiklan 5 kohtaan, sillä asetusehdotus sisältää säännöksiä EKP:n toimivaltaan kuuluvilla aloilla. Näitä ovat erityisesti rahapolitiikan harjoittaminen, maksujärjestelmien moitteettoman toiminnan edistäminen, luottolaitosten toiminnan vakauden valvonta ja osallistuminen toimivaltaisten viranomaisten finanssimarkkinajärjestelmän vakauteen liittyvän politiikan moitteettomaan harjoittamiseen perussopimuksen 127 artiklan 2 kohdan ensimmäisen ja neljännen luetelmakohdan, 127 artiklan 5 ja 6 kohdan sekä 282 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Tämän lausunnon on antanut EKP:n neuvosto Euroopan keskuspankin työjärjestyksen 17.5 artiklan ensimmäisen virkkeen mukaisesti.

1. Yleiset huomautukset

- 1.1. EKP suhtautuu myönteisesti Euroopan komission aloitteeseen luoda Euroopan unionin tasolla kryptovaroja ja niihin liittyviä toimintoja ja palveluja koskeva yhdenmukaistettu kehys, joka on osa komission 24 päivänä syyskuuta 2020 hyväksymää digitaalisen rahoituksen pakettia ⁽²⁾. EKP suhtautuu myönteisesti myös asetusehdotuksen tavoitteeseen ottaa huomioon kustakin kryptovaratyyppistä aiheutuvat eri riskitasot tasapainossa innovoinnin tukemisen tarpeen kanssa. Lisäksi EKP katsoo, että unionin yhdenmukaistettu kehys on ratkaisevan tärkeä sisämarkkinoiden pirstaloitumisen estämiseksi. Asetusehdotuksessa on kuitenkin joitakin näkökohtia, jotka liittyvät EKP:n, eurojärjestelmän ja Euroopan keskuspankkijärjestelmän (EKPJ) rahapolitiikan harjoittamisen, maksujärjestelmien moitteettoman toiminnan, luottolaitosten vakavaraisuuden valvonnan ja rahoitusvakautta koskeviin velvollisuuksiin, joiden mukauttaminen on perusteltua.
- 1.2. Asetusehdotuksen mukaan kryptovaroilla, erityisesti kahdella referenssivaratokenien ja sähköisen rahan tokenien alaluokalla, on selkeä rahallista korvattavuutta koskeva ulottuvuus, kun otetaan huomioon rahan kolme tehtävää vaihdon välineenä, arvon säilyttäjänä ja laskentayksikkönä. Referenssivaratokenin määritelmässä viitataan arvon säilyttäjän tehtävään ("– – jonka arvo pyritään vakauttamaan – –") ⁽³⁾, kun taas sähköisen rahan tokenin määritelmässä viitataan sekä vaihdon välineen että arvon säilyttäjän tehtävään ("– – jota on pääasiallisesti tarkoitus

⁽¹⁾ COM(2020) 593 final.

⁽²⁾ Digitaalinen rahoituspaketti sisältää digitaalisen rahoituksen strategian ja lainsäädäntöehdotuksia, jotta voidaan taata kilpailukykyinen unionin rahoitusala, joka tuo kuluttajien ulottuville innovatiivisia rahoitustuotteita samalla, kun varmistetaan kuluttajansuoja ja rahoitusvakaus.

⁽³⁾ Ks. asetusehdotuksen 3 artiklan 1 kohdan 3 alakohta.

käyttää vaihdantavälineenä ja jonka arvo pyritään vakauttamaan –”) (⁴). Asetusehdotuksessa korostetaan sähköisen rahan tokenien vaihdantavälineen tehtävää ja todetaan, että ne ”on tarkoitettu ensisijaisesti maksuvälineiksi ja [niiden] arvo pyritään vakauttamaan ottamalla niiden referenssiksi vain yksi fiat-valuutta” ja että ”sähköisen rahan tapaan tällaiset kryptovarot ovat kolikoiden ja seteleiden sähköisiä vastineita ja niitä käytetään maksujen suorittamiseen” (⁵). Tätä käsitystä vahvistaa se, että rahoitusvälineet, sellaisina kuin ne on määritelty Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2014/65/EU (jäljempänä rahoitusmarkkinadirektiivi II) (⁶), on suljettu asetusehdotuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Edellä esitetyn perusteella EKP tulkitsee, että referenssivaratokenit ja sähköisen rahan tokenit määritellään asetusehdotuksessa kokonaan tai osittain rahan korvikkeiksi.

- 1.3. EKP suhtautuu myönteisesti siihen, että asetusehdotuksen soveltamisalan ulkopuolelle jätetään yleisesti EKP ja jäsenvaltioiden kansalliset keskuspankit, kun ne toimivat rahapoliittisen viranomaisen ominaisuudessa (⁷), ja että soveltamisalan ulkopuolelle jätetään kryptovarot, joita keskuspankit laskevat liikkeeseen rahapoliittisen viranomaisen ominaisuudessa, sekä keskuspankkien tarjoamat kryptovarapalvelut (⁸). EKP panee merkille, että asetusehdotus sisältää myös viittauksia termeihin ”unionin valuutta” ja ”liikkeeseen laskeva keskuspankki” (⁹) ja että – luettuna yhdessä digitaalisen rahoituksen paketin toisen osan eli hajautetun tilikirjan teknologiaan perustuvien markkinainfrastruktuurien pilottijärjestelmää koskevan asetusehdotuksen (¹⁰) kanssa, joka sisältää myös nämä kaksi termiä – unionin lainsäädäntöehdotuksissa tehdään selvä ero kryptovarojen ja keskuspankkirahan välillä. (¹¹) Jotta vältettäisiin sekaannukset, jotka liittyvät keskuspankkien (mahdollisesti) liikkeeseen laskemien kryptovarojen oikeudelliseen luonteeseen ja ominaisuuksiin keskuspankkirahaan nähden, asetusehdotuksessa olisi hyödyllistä myös vahvistaa, että asetusehdotusta ei sovellettaisi keskuspankkien liikkeeseen laskemaan hajautetun tilikirjan teknologiaan (DLT) perustuvaan keskuspankkirahaan tai keskuspankkirahan olemassa olevia muotoja täydentävässä digitaalisessa muodossa olevaan keskuspankkirahaan, jotka EKP voi hyväksyä perussopimuksen ja Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussäännön (jäljempänä EKP:n perussääntö) mukaisesti.
- 1.4. Asetusehdotuksessa käyttöön otetusta kryptovaran määritelmästä EKP toteaa, että asetusehdotus sisältää laajan ja kaikenkattavan määritelmän. (¹²) Jotta kuitenkin vältettäisiin eriävät tulkinnat kansallisella tasolla siitä, mitä asetusehdotuksen mukaan on pidettävä kryptovarana ja jotta helpotettaisiin kryptovarapalvelujen tarjoamista rajojen yli ja luotaisiin kryptovaroille aidosti yhdenmukaistetut säännöt, asetusehdotuksen soveltamisalaa olisi selkeytettävä edelleen. Erityisesti on selkeytettävä, miten erotellaan toisistaan ne kryptovarot, jotka voidaan luokitella rahoitusvälineiksi (MiFID II -direktiivin soveltamisalaan kuuluvat) ja ne, jotka kuuluisivat asetusehdotuksen soveltamisalaan.

2. Rahapolitiikkaa ja maksujärjestelmää koskevat näkökohdat

2.1. Rahapolitiikka ja siihen liittyvät rahaa koskevat näkökohdat

- 2.1.1. Toisin kuin silloin, kun kryptovaroja käytetään yksinomaan joko maksuvälineenä tai arvon säilyttämisen välineenä, molemmat tehtävät täyttävistä kryptovaroista aiheutuvat rahapolitiikan välittymismekanismin vaikutukset voivat olla merkittäviä. Tässä yhteydessä EKP panee merkille asetusehdotuksessa (¹³) muiden pääasiassa maksuvälineenä käytettävien välineiden, kuten sähköisen rahan, sääntelyn mukaisen kiellon maksaa kryptovaroille korkoa. Tässä yhteydessä kiello saattaa tehdä sähköisen rahan tokenien ja referenssivaratokenien suhteellisen houkuttelevuuden

(⁴) Ks. asetusehdotuksen 3 artiklan 1 kohdan 4 alakohta.

(⁵) Ks. asetusehdotuksen johdanto-osan 9 perustelukappale.

(⁶) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/65/EU, annettu 15 päivänä toukokuuta 2014, rahoitusvälineiden markkinoista sekä direktiivin 2002/92/EY ja direktiivin 2011/61/EU muuttamisesta (EUVL L 173, 12.6.2014, s. 349).

(⁷) Ks. asetusehdotuksen 2 artiklan 3 kohdan a alakohta.

(⁸) Ks. asetusehdotuksen johdanto-osan 7 perustelukappale.

(⁹) Ks. asetusehdotuksen 43 artiklan 1 kohta ja vastaavasti 112 artiklan 5 kohta.

(¹⁰) Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi hajautetun tilikirjan teknologiaan perustuvien markkinainfrastruktuurien pilottijärjestelmästä (COM/2020/594 final). Ks. johdanto-osan 16 ja 24 perustelukappale sekä 4 artiklan 3 kohta ja 5 artiklan 5 kohta.

(¹¹) Erityisesti hajautetun tilikirjan teknologiaan perustuvien markkinainfrastruktuurien pilottijärjestelmästä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusehdotuksen 4 artiklan 3 kohdassa viitataan termeihin ”keskuspankkiraha”, ”liikepankkiraha”, ”tokeneihin perustuvassa muodossa oleva liikepankkiraha” ja ”sähköisen rahan tokenit”.

(¹²) Asetusehdotuksessa esitetty kryptovarojen määritelmä on sekä teknologiakohtainen että laaja. Tämä lähestymistapa poikkeaa kryptovarojen luonnehinnasta, joka on teknologianeutraali ja täsmällinen. Ks. EKP:n Occasional Paper –sarjaan kuuluva julkaisu No. 223/2019 ”Crypto-Assets: Implications for financial stability, monetary policy, and payments and market infrastructures”, joka on luettavissa EKP:n verkkosivuilla osoitteessa www.ecb.europa.eu

(¹³) Ks. asetusehdotuksen 36 artikla ja 45 artikla.

haltijan näkökulmasta riippuvaiseksi korkoympäristöstä. Ei voida täysin sulkea pois sitä mahdollisuutta, että tämä voisi aiheuttaa sisään ja -ulosvirtauksia, kun korkoympäristö muuttuu merkittävästi, mikä voisi vaikuttaa rahoitusvakauteen ja rahapolitiikan välittymismekanismiin.

- 2.1.2. Vakaan nimellisarvon kryptovarot, joita käytetään maksuvälineenä ja arvon säilyttämisen välineenä, voivat vaikuttaa luottolaitosten talletusrahoituksen vakauteen ja kustannuksiin, mikä voi aiheuttaa haasteita luottolaitosten kyvylle hoitaa taloudellista välitystehtäväänsä. Koska euroalueen rahoitusjärjestelmä perustuu pääasiassa luottolaitoksiin, luottolaitosten taseen vahvuudessa tapahtuvat äkilliset muutokset voivat vaikuttaa kielteisesti luottolaitosten vakauteen ja niiden lainanantokykyyn sekä rahapolitiikan välittymismekanismiin, vaikka innovaatioista ja kilpailusta johtuvat rahoitusjärjestelmän muutokset eivät sinänsä ole epätoivottavia. Tilanteessa, jossa talletukset korvataan merkittävässä määrin kryptovaroilla, luottolaitosten voi olla tarpeen tutkia vaihtoehtoisia rahoituslähteitä, kuten rahamarkkina- ja keskuspankkirahoitusta, mikä vaikuttaa pankkien rahoituskustannuksiin, rahamarkkinoiden viitekorkoihin ja keskuspankkien taseiden suuruuteen.
- 2.1.3. Lisäksi skenaariossa, jossa referenssivaratokeneja ja sähköisen rahan tokeneja käytetään runsaasti, turvallisten omaisuuserien kysyntä voi kasvaa ja siten vaikuttaa omaisuuserien hinnanmuodostukseen, vakuuksien arvostukseen, rahamarkkinoiden toimintaan ja rahapolitiikan harjoittamiseen. Tämä voi lopulta johtaa vakuuksien vähyteen avomarkkinaoperaatioissa. Lisäksi referenssivaratokenien laajamittainen käyttö maksuvälineenä saattaa kyseenalaistaa euromääräisten maksujen roolin ja jopa heikentää rahan julkista tarjontaa laskentayksikön asemassa.
- 2.1.4. Edellä mainittujen rahapoliittisten näkökohtien lisäksi asetusehdotuksen mukaan referenssivaratokenit ja sähköisen rahan tokenit poikkeaisivat toisistaan muun muassa niiden päätehtävän, reservivarojen koostumuksen ja haltijoiden oikeuksien osalta. Tältä osin vaarana on, että niiden konkreettisen käytön ja niiden mahdollisesti saaman systeemin merkityksen vuoksi referenssivaratokenit ja sähköisen rahan tokenit vastaisivat tosiasiallisesti maksuvälineitä riippumatta niiden pääasiallisesta tehtävästä tai käytöstä asetusehdotuksen nojalla. Jos näin on, referenssivaratokeneihin ja sähköisen rahan tokeneihin olisi sovellettava samanlaisia vaatimuksia, jotta vältetään riski eri maiden sääntelyerojen hyväksi käyttämisestä asianomaisten järjestelmien välillä. Erityisesti sen takia, että referenssivaratokenien rakenteelliset ominaisuudet ja käyttö mahdollistavat niiden soveltuvuuden maksuväline-käyttöön, olisi asianmukaista vähintään vaatia liikkeeseenlaskijoita myöntämään referenssivaratokenien haltijoille lunastusoikeudet joko liikkeeseenlaskijaan tai reservivaraantoon. Lisäksi voitaisiin harkita sellaisen tapauskohtaisen "maksutokenien" luokan luomista, joka asettaisi referenssivaratokeneille samat vaatimukset kuin sähköisen rahan tokenien liikkeeseenlaskijoille. Lisäksi olisi asianmukaista sen varalta, että suuria määriä referenssivaratokeneita käytetään maksuvälineenä unionissa laajalti, asettaa referenssivaratokenien liikkeeseenlaskijoille sähköisen rahan liikkeeseenlaskijoihin sovellettavia vaatimuksia vastaavat toimilupavaatimukset, kun Euroopan pankkiviranomainen (EPV) pitää sitä teknisissä sääntelystandardeissa vahvistettujen luokituskriteerien mukaan asianmukaisena.

Lisäksi asetusehdotuksessa säädetään, että toimivaltainen viranomainen voi evätä referenssivaratokenien liikkeeseenlaskijalta toimiluvan muun muassa silloin, kun liikkeeseenlaskijan liiketoimintamalli voi muodostaa vakavan uhan rahoitusvakaudelle, rahapolitiikan välittymismekanismitille tai rahapoliittiselle suvereniteetille.⁽¹⁴⁾ Siltä osin kuin referenssivarajärjestely vastaa maksujärjestelmää tai -järjestelyä, rahapolitiikan harjoittamiseen ja maksujärjestelmien moitteettomaan toimintaan mahdollisesti kohdistuvan uhkan arvioinnin olisi kuuluttava EKP:n (tai asianomaisten unionin rahayksikön liikkeeseen laskevan kansallisen keskuspankin) yksinomaiseen toimivaltaan. Euron osalta tämä johtuu siitä, että mahdollinen uhka saattaa vaikuttaa kielteisesti perussopimuksen mukaisten eurojärjestelmän kautta suoritettavien perustehtävien hoitamiseen, erityisesti unionin rahapolitiikan harjoittamiseen ja maksujärjestelmien moitteettoman toiminnan edistämiseen. Nämä riskit voivat viime kädessä vaikuttaa eurojärjestelmän ensisijaiseen tavoitteeseen eli hintavakauden ylläpitämiseen perustamissopimuksen mukaisesti. Kun otetaan huomioon ne kriittiset näkökohdat, joista EKP:n arviointia pyydetään referenssivaratokenien liikkeeseenlaskijoiden toimilupamenettelyn osalta, EKP:n väliintulo ei saisi rajoittaa ei-sitovan lausunnon antamiseen näillä EKP:n yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvilla aloilla. Samaa logiikkaa noudattaen silloin, kun referenssivaratokeneilla voi olla vaikutusta rahapolitiikan harjoittamiseen tai maksujärjestelmien moitteettomaan toimintaan jäsenvaltioissa, joiden rahayksikkö ei ole euro, myös näiden jäsenvaltioiden keskuspankkien, jotka perussopimuksen mukaan säilyttävät toimivaltansa rahapolitiikan alalla kansallisen lainsäädännön mukaisesti, olisi

⁽¹⁴⁾ Ks. asetusehdotuksen 19 artiklan 2 kohdan c alakohta.

voitava antaa sitova lausunto. Edellä esitetyn perusteella EKP ehdottaa, että asetusehdotusta muutetaan vastaavasti. Lisäksi EKP katsoo, että Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/110/EY, jäljempänä sähköistä rahaa koskeva direktiivi, mukaisen nykyisen lainsäädäntökehityksen tarkoituksenmukaisuuteen olisi kiinnitettävä tarkempaa huomiota⁽¹⁵⁾. Erityisesti merkittävien sähköisen rahan tokenien myötä on perusteltua, että EKP (tai asianomaisten jäsenvaltion, jonka rahayksikkö ei ole euro, keskuspankki) on mukana samalla tavalla kuin referenssivaratokenien toimiluvan osalta ehdotetaan. Sähköisen rahan tokenien liikkeeseenlasku, erityisesti jos se luokitellaan merkittäväksi, edellyttää rahapoliittisten vaikutusten ja maksujärjestelmien moitteettoman toiminnan huolellista arviointia.

Lisäksi toimivaltaisen viranomaisen valtuudet evätä toimilupa, jos referenssivaratokenien liikkeeseenlaskijan liiketoimintamalli aiheuttaa vakavan uhan rahoitusvakaudelle, rahapolitiikan välittymismekanismin tai rahapoliittiselle itsemääräämisoikeudelle, edellyttäen, että toimivaltainen viranomainen pystyy ennakoimaan tällaiset riskit tarkasti toimilupavaiheessa, mikä ei ehkä ole mahdollista, koska riskien laajuus riippuu tokenin käytön laajuudesta. Tältä osin asetusehdotus ei näytä tarjoavan vastaavaa välinettä, jonka avulla toimivaltainen viranomainen voisi reagoida, jos referenssivaratokenista tulee uhka rahoitusvakaudelle, rahapolitiikan välittymismekanismin tai rahapoliittiselle itsemääräämisoikeudelle sen voimassaoloaikana. Sen vuoksi EKP ehdottaa, että toimivaltaisilla viranomaisilla olisi myös oltava valtuudet toteuttaa asianmukaisia toimenpiteitä rahapolitiikan asianmukaisen harjoittamisen varmistamiseksi ja maksujärjestelmien moitteettoman toiminnan edistämiseksi ja että ne olisi velvoitettava toimimaan EKP:n ja asianomaisten keskuspankkien näitä erityisnäkökohtia koskevien lausuntojen mukaisesti. Asetusehdotukseen olisi sisällytettävä lisämekanismeja, joilla liikkeeseenlaskijoita kannustetaan rajoittamaan liikkeeseenlaskun laajuutta, mukaan lukien stressitestivaatimukset mahdollisine lisäpääomavaatimusten asettamisineen (ks. 3.2.3 kohta jäljempänä).

2.1.5. Lisäksi asetusehdotuksessa viitataan useaan otteeseen käsitteeseen "laillisen maksuvälineenä käytettävä fiat-valuutta". Perussopimusten ja unionin rahalainsäädännön mukaisesti euro on yhteinen raha euroalueella eli niissä jäsenvaltioissa, jotka ovat ottaneet euron käyttöön. Niiden jäsenvaltioiden osalta, jotka eivät ole ottaneet euroa käyttöön, perussopimuksissa viitataan johdonmukaisesti näiden jäsenvaltioiden rahayksikköihin. Perussopimuksissa ei missään kohtaa viitata euroon tai jäsenvaltioiden valuuttoihin "fiat-valuuttoina". Lisäksi EKP:n ja kansallisten keskuspankkien liikkeeseen laskemilla euroseteleillä ja -kolikoilla on laillisen maksuvälineen asema. Nämä setelit ja kolikot ovat euromääräisiä ja siten yhteisen rahan määräisiä. Tätä taustaa vasten unionin säädöstekstissä ei ole asianmukaista viitata "laillisina maksuvälineinä käytettävään fiat-valuuttaan". Asetusehdotuksessa olisi pikemminkin viitattava "virallisiin valuuttoihin", joita voidaan käyttää laillisina maksuvälineinä.⁽¹⁶⁾

2.1.6. Lisäksi asetusehdotus sisältää säännöksiä, jotka koskevat kryptovarapalvelun tarjoajien toteutettavaksi kuuluvia säilytysjärjestelyjä.⁽¹⁷⁾ Erityisesti säädetään, että asiakkaiden varat on viipymättä talletettava keskuspankkiin tai luottolaitokseen. Vaikka säilytystä koskevat säännökset ovat tarpeen, luottolaitosten pääsy keskuspankkien tileille eurojärjestelmän rahapoliittisissa operaatioissa tai liitännäisjärjestelmien TARGET2-operaatioiden yhteydessä suorittamien transaktioiden selvittämistä varten perustuu sovellettavien EKP:n suuntaviivojen⁽¹⁸⁾ mukaisiin kelpoisuusehtoihin ja -edellytyksiin. Näin ollen kryptovarapalvelun tarjoajien on joko oltava hyväksyttäviä eurojärjestelmän vastapuolia tai toimittava sellaisen kirjeenvaihtajapankin välityksellä, jolla on tili asianomaisessa eurojärjestelmän keskuspankissa. Vastaavia järjestelyjä saatetaan soveltaa muissa EKP:n keskuspankeissa. Edellä esitetyn perusteella asetusehdotuksessa olisi viitattava keskuspankin kanssa tehtäviin säilytysjärjestelyihin täsmentämällä, että nämä järjestelyt otetaan käyttöön vain, jos asianmukaiset kelpoisuusvaatimukset ja tilin avaamisen edellytykset täyttyvät.

⁽¹⁵⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/110/EY, annettu 16 päivänä syyskuuta 2009, sähköisen rahan liikkeeseenlaskijalaitosten liiketoiminnan aloittamisesta, harjoittamisesta ja toiminnan vakauden valvonnasta, direktiivien 2005/60/EY ja 2006/48/EY muuttamisesta sekä direktiivin 2000/46/EY kumoamisesta (EUVL L 267, 10.10.2009, s. 7).

⁽¹⁶⁾ Ks. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen johdanto-osa ja 3 artiklan 4 kohta, perussopimuksen 119 artiklan 2 kohta, 140 artiklan 3 kohta ja 282 artiklan 4 kohta ja euron käyttöönotosta 3 päivänä toukokuuta 1998 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 974/98 (EUVL L 139, 11.5.1998, s. 1) 2, 10 ja 11 artikla. Ks. myös valuutan määritelmä, joka sisältyy euron ja muiden valuuttojen suojaamisesta rahanyvärennykseltä rikosoikeuden keinoin ja neuvoston puitepäätöksen 2000/383/YOS korvaamisesta 15 päivänä toukokuuta 2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/62/EU 2 artiklan a kohtaan (EUVL L 151, 21.5.2014, s. 1).

⁽¹⁷⁾ Ks. Asetusehdotuksen 63 artiklan 3 kohta.

⁽¹⁸⁾ Euroopan keskuspankin suuntaviivat (EU) 2015/510, annettu 19 päivänä joulukuuta 2014, eurojärjestelmän rahapolitiikan kehityksen täytäntöönpanosta (EKP/2014/60) (EUVL L 91, 2.4.2015, s. 3); Euroopan keskuspankin suuntaviivat EKP/2012/27, annettu 5 päivänä joulukuuta 2012, Euroopan laajuudesta automatisoidusta reaaliaikaisesta bruttomaksujärjestelmästä (TARGET2) (EUVL L 30, 30.1.2013, s. 1).

2.2. Maksujärjestelmiin liittyvät näkökohdat

2.2.1. Perussopimuksessa ja EKP:n perussäännössä määrätään, että eurojärjestelmä toteuttaa osana sille kuuluvia tehtäviä selvitys- ja maksujärjestelmien yleisvalvontaa, joka liittyy läheisesti sen rahapolitiisiin perustehtäviin. Perussopimuksen 127 artiklan 2 kohdan neljännessä luetelmakohdassa ja perussäännön 3 artiklan 1 kohdassa mainitaan yhtenä EKP:lle kuuluvana perustehtävänä maksujärjestelmien moitteettoman toiminnan edistäminen. Tämän perustehtävän hoitamisen yhteydessä "EKP ja kansalliset keskuspankit voivat tarjota järjestelyjä ja EKP voi antaa asetuksia selvitys- ja maksujärjestelmien tehokkuuden ja vakauden varmistamiseksi yhteisössä ja kolmansien maiden kanssa" ⁽¹⁹⁾. EKP antoi valvontatehtävänsä mukaisesti Euroopan keskuspankin asetuksen (EU) N:o 795/2014 (EKP/2014/28), jäljempänä SIPS-asetus ⁽²⁰⁾. SIPS-asetuksella pannaan täytäntöön maksu- ja selvitysjärjestelmäkomitean (CPSS) ja kansainvälisen arvopaperimarkkinavalvojien yhteisön (IOSCO) julkaisemat rahoitusmarkkinoiden infrastruktuurien yleisvalvontaperiaatteet ⁽²¹⁾ (jäljempänä CPSS-IOSCO-periaatteet), jotka ovat oikeudellisesti sitovia ja kattavat sekä suuria että pieniä maksuja välittävät, järjestelmän kannalta merkittävät maksujärjestelmät, joita operoi joko eurojärjestelmän keskuspankki tai yksityinen yhteisö. Eurojärjestelmän yleisvalvontaa koskevassa puiteasiakirjassa ⁽²²⁾ maksuvälineet määritellään "maksujärjestelmien olennaiseksi osaksi", joten ne kuuluvat sen yleisvalvonnan piiriin. Maksuvälineiden yleisvalvontaa koskevaa puiteasiakirjaa tarkistetaan parhaillaan, ⁽²³⁾ Kyseisessä puitekirjassa maksuväline (esim. kortti, tilisiirto, suoraveloitus, sähköisen rahan siirto ja digitaalinen maksuväline ⁽²⁴⁾) määritellään yksilölliseksi laitteeksi (tai laitekokonaisuudeksi) ja/tai menettelykokonaisuudeksi, josta on sovittu maksupalvelunkäyttäjän ja maksupalveluntarjoajan välillä arvonsiirron käynnistämiseksi. ⁽²⁵⁾ Tähän saakka eurojärjestelmän päävalvojan rooli määräytyy maksujärjestelyn kansallisen ankkurin ja sen hallintoviranomaisen laillisen kokoonpanon perusteella. EKP:llä on ensisijainen valvontatehtävä yleiseurooppalaisien tilisiirto- ja suoraveloitusjärjestelmien suhteen yhtenäisellä euromaksualueella sekä joidenkin kansainvälisten korttimaksujärjestelmien suhteen. Maksupalveluntarjoajiin, mukaan lukien luottolaitokset, maksulaitokset ja sähköisen rahan liikkeeseenlaskijat, sovelletaan myös PSD2-direktiiviä. Eurojärjestelmän yleisvalvontaa koskevat puiteasiakirjat täydentävät maksupalveluntarjoajien, kuten luottolaitosten, maksulaitosten ja sähköisen rahan liikkeeseenlaskijoiden, mikrovalvontaa maksujärjestelmän tai maksujärjestelyjen kannalta merkityksellisillä näkökohdilla.

2.2.2. Edellä esitetyn perusteella sellaisten referenssivaratokenien ja sähköisen rahan tokenien järjestelyjen, jotka mahdollistavat siirtomääräysten toteuttamisen, tehtävää voidaan pitää eurojärjestelmän yleisvalvonnassa "maksujärjestelmän" tehtävää vastaavana. Referenssivaratokenien ja sähköisen rahan tokenien järjestelyt voidaan katsoa "maksujärjestelmän" järjestelyiksi, jos niillä on kaikki maksujärjestelmän tyypilliset osat: a) muodollinen järjestely; b) vähintään kolme suoraa osallistujaa (lukuun ottamatta mahdollisia maksupankkeja, keskusvastapuolia, selvitysyhteisöjä tai välillisiä osallistujia); c) järjestelmäsääntöjen mukaiset prosessit ja menettelyt, jotka ovat yhteisiä kaikille osallistujaryhmille; d) siirtotoimeksiannot toteutetaan järjestelmän sisällä, ja niihin kuuluu toimituksen käynnistäminen ja/tai velvoitteen täyttäminen (esim. nettoutus), ja siirtomääräysten täytäntöönpanolla on näin ollen oikeudellinen vaikutus osallistujien velvoitteisiin; ja e) siirtomääräykset toteutetaan osallistujien välillä. SIPS-asetuksessa maksujärjestelmällä tarkoitetaan "kolmen tai useamman osallistujan välistä virallista järjestelyä, jolla on yhteiset säännöt ja standardoidut järjestelyt osallistujien välisten siirtomääräysten täytäntöönpanoa varten". ⁽²⁶⁾ Tässä määritelmässä siirtomääräykset ja osallistajat määritellään väljästi siten, että niihin voidaan sisällyttää

⁽¹⁹⁾ Ks. EKP:n perussäännön 22 artikla.

⁽²⁰⁾ Euroopan keskuspankin asetus (EU) N:o 795/2014, annettu 3 päivänä heinäkuuta 2014, systemaattisesti merkittäviä maksujärjestelmiä koskevista yleisvalvontavaatimuksista (EKP/2014/28) (EUVL L 217, 23.7.2014, s. 16).

⁽²¹⁾ Saatavilla kansainvälisen järjestelypankin verkkosivuilla www.bis.org.

⁽²²⁾ Eurojärjestelmän yleisvalvontaa koskeva puiteasiakirja (Eurosystem oversight policy framework), tarkistettu versio, heinäkuu 2016, luettavissa EKP:n verkkosivuilla osoitteessa www.ecb.europa.eu.

⁽²³⁾ Ks. Eurojärjestelmän sähköisten maksuvälineiden yleisvalvontaa koskeva puiteasiakirja (Eurosystem oversight framework for electronic payment instruments, schemes and arrangements, ns. PISA-kehys), luettavissa EKP:n verkkosivuilla osoitteessa www.ecb.europa.eu.

⁽²⁴⁾ Digitaalinen maksutoken ilmentää digitaalista arvoa, jonka taustalla on muualla kirjatut saamiset tai omaisuuserät, ja se mahdollistaa arvon siirtämisen loppukäyttäjien välillä. Digitaaliset maksutokenit voivat niiden perustana olevasta mallista riippuen ennakoida arvon siirtämisen ilman, että siihen välttämättä liittyy kolmatta keskusosapuolta ja/tai maksutilien käyttöä.

⁽²⁵⁾ Maksajan tai maksunsaajan maksajan puolesta käynnistämä toimi, jossa siirretään varoja tai digitaalisia maksutokeneita taikka jossa siirretään käteistä käyttäjätilille tai nostetaan käteistä käyttäjätilitä, riippumatta mahdollisista taustalla olevista velvoitteista maksajan ja maksunsaajan välillä. Siirtoon voi liittyä yksi tai useampi maksupalveluntarjoaja. PISA-kehukseen sisältyvä arvon siirtämisen määritelmä poikkeaa maksupalveluista sisämarkkinoilla, direktiivien 2002/65/EY, 2009/110/EY ja 2013/36/EU ja asetuksen (EU) N:o 1093/2010 muuttamisesta sekä direktiivin 2007/64/EY kumoamisesta 25 päivänä marraskuuta 2015 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä (EU) 2015/2366 (EUVL L 337, 23.12.2015, s. 35), jäljempänä PSD2-direktiivi, määritellystä "varojen" siirrosta. PSD2-direktiivissä määritellyn "maksuvälineen" yhteydessä "arvon siirrolla" voidaan viitata ainoastaan "varojen" siirtoon. PSD2-direktiivin mukaan "varat" eivät sisällä digitaalisia maksutokeneja, ellei tokeneita voida luokitella sähköiseksi rahaksi (tai hypoteettisesti tilirahaksi).

⁽²⁶⁾ Ks. SIPS-asetuksen 2 artiklan 1 kohta.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 98/26/EY⁽²⁷⁾ tarkoitettu ”määräys, jonka seurauksena on maksuvelvoitteesta vastaaminen tai sen suorittaminen”, ja vastaavasti ”yhteisö, jonka maksujärjestelmä määrittää tai tunnistaa ja jonka sallitaan joko suoraan tai epäsuorasti lähettävän siirtomääräyksiä tähän järjestelmään ja joka kykenee vastaanottamaan siltä siirtomääräyksiä”⁽²⁸⁾. Jos referenssivaratokenien ja sähköisen rahan tokenien järjestelyt katsotaan maksujärjestelmiksi, niihin sovellettaisiin CPSS-IOSCO-periaatteisiin perustuvaa eurojärjestelmän maksujärjestelmien yleisvalvontajärjestelmää.

2.2.3. Vastaavasti sellainen referenssivaratokenien ja sähköisen rahan tokenien järjestelyjen toiminto, jolla vahvistetaan vakimuotoiset ja yhteiset säännöt loppukäyttäjien välisten maksutapahtumien toteuttamiselle, voitaisiin katsoa ”maksujärjestelyksi”. Yleisvalvonnan näkökulmasta silloin, kun referenssivaratokenit ja sähköisen rahan tokenit ovat euromääräisiä tai niillä on euromääräisiä reservivaroja, maksujärjestelyn yleisestä toiminnasta vastaavaan kryptovarapalvelun tarjoajaan saatetaan soveltaa maksuvälineitä ja -järjestelyjä koskevaa eurojärjestelmän tarkistettua ja konsolidoitua yleisvalvontajärjestelmää. Tätä kehystä sovellettaisiin kaikkiin sähköisiin maksuvälineisiin, joiden avulla loppukäyttäjät voivat lähettää ja vastaanottaa arvoa, ja näin ollen sitä sovellettaisiin riippumatta siitä, luokitellaanko omaisuus PSD2-direktiivin nojalla varoiksi.⁽²⁹⁾

2.2.4. EKP:n yleisvalvontarooli olisi myös tärkeä suhteessa merkittävien referenssivaratokenien ja sähköisen rahan tokenien järjestelyihin, koska niillä voi olla kielteisiä vaikutuksia liikkeeseen laskevan keskuspankin kykyyn toteuttaa rahapoliittisia tavoitteitaan, kuten edellä mainittiin. Edellä mainituista syistä EKP:n perussopimuksen mukainen toimivalta ja eurojärjestelmän SIPS-asetuksen mukainen toimivalta olisi ilmaistava selkeästi asetusehdotuksen johdanto-osan kappaleissa ja pääosassa. Lisäksi EKP:n ja tarvittaessa niiden asianomaisten kansallisten keskuspankkien, joiden rahayksikkö ei ole euro, olisi osallistuttava merkittävien referenssivaratokenien ja sähköisen rahan tokenien luokitteluprosessiin, ja EKP:tä olisi kuultava delegoidusta säädöksestä, jossa täsmennettäisiin tarkemmin luokituskriteereitä. Asetusehdotuksessa olisi myös viitattava näkyvämmiin mahdolliseen vuorovaikutukseen PSD2-direktiivin kanssa, mikä vaikuttaa nykyisessä tekstissä melko vähäiseltä.⁽³⁰⁾ Yksi esimerkki asetusehdotuksen ja PSD2-direktiivin mahdollisesta vuorovaikutuksesta olisi se, että palveluntarjoaja tekee maksunsaajan kanssa sopimuksen muiden kryptovarojen kuin sähköisen rahan tokenien hyväksymisestä. Tällaisessa tapauksessa olisi selvitettävä, olisiko tällaisten palveluntarjoajien täytettävä samat kuluttajansuojaa, turvallisuutta ja operatiivisten häiriöiden sietokykyä koskevat vaatimukset kuin säänneltyjen maksupalveluntarjoajien. Viime kädessä olisi selvitettävä, voidaanko tällainen toiminta rinnastaa PSD2-direktiivissä määriteltyyn ”maksutapahtumien vastaanottamiseen”.⁽³¹⁾

3. Rahoitusvakauteen ja vakavaraisuusvalvontaan liittyviä näkökohtia koskevat erityiset huomautukset

3.1. Rahoitusvakauteen liittyvät näkökohdat

3.1.1. Merkittävien sähköisen rahan tokenien liikkeeseenlaskijoita koskevat valvontajärjestelyt

3.1.2. Asetusehdotuksella perustetaan merkittäviä sähköisen rahan tokenien liikkeeseenlaskijoita koskeva kaksitahoinen valvontajärjestely, jossa valvovina toimivat yhdessä asianomainen kansallinen toimivaltainen viranomainen ja EPV. Tässä järjestelyssä EPV olisi yksin vastuussa sen varmistamisesta, että merkittävät sähköisen rahan tokenien liikkeeseenlaskijat noudattavat erityisiä vaatimuksia⁽³²⁾, kun taas asianomainen kansallinen toimivaltainen viranomainen valvoisi kaikkien muiden asetusehdotuksessa säädettyjen vaatimusten noudattamista.

⁽²⁷⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 98/26/EY, annettu 19 päivänä toukokuuta 1998, selvityksen lopullisuudesta maksujärjestelmissä ja arvopapereiden selvitysjärjestelmissä (EYVL L 166, 11.6.1998, s. 45). Ks. 2 artiklan i kohta, jossa siirtomääräys määritellään seuraavasti: ”osallistujan antamaa määräystä asettaa saajan käyttöön tietty rahamäärä tekemällä kirjaus luottolaitoksen, keskuspankin, keskuksena toimivan vastapuolen tai selvitysosapuolen tileihin tai määräystä, jonka seurauksena on maksuvelvoitteesta vastaaminen tai sen suorittaminen järjestelmän säännöissä määritellyllä tavalla [–]”.

⁽²⁸⁾ Ks. SIPS-asetuksen 2 artiklan 18 kohta.

⁽²⁹⁾ Ks. eurojärjestelmän sähköisten maksuvälineiden, -järjestelmien ja -järjestelyjen yleisvalvontaa koskeva puiteasiakirja (lokakuu 2020), luettavissa EKP:n verkkosivuilla osoitteessa www.ecb.europa.eu.

⁽³⁰⁾ Ks. asetusehdotuksen 63 artiklan 4 kohta.

⁽³¹⁾ Ks. PSD2-direktiivin 4 artiklan 44 kohta.

⁽³²⁾ Ks. asetusehdotuksen 52 artikla.

3.1.3. Kaksitahoiseen valvontajärjestelyyn liittyy merkittäviä puutteita, ja sekä merkittäviä sähköisen rahan tokeneja että referenssivaratokeneja valvottaisiin paremmin Euroopan tasolla. Mitään taloudellista syytä perustella erilaisia valvontajärjestelyjä merkittävien referenssivaratokenien (jotka kuuluvat EPV:n yhdenmukaistetun valvonnan piiriin) ja merkittävien sähköisen rahan tokenien (jotka kuuluvat EPV:n ja kansallisen toimivaltaisen viranomaisen harjoittaman kaksitahoisen valvonnan piiriin) välillä ei näytä olevan. Kaksitahoinen valvonta voi hämärtää vastuuta ja lisätä järjestelyjen monimutkaisuutta. Se voi myös johtaa päällekkäisiin tai jopa ristiriitaisiin valvontatehtäviin esimerkiksi silloin, kun kansalliset toimivaltaiset viranomaiset valvovat sellaisia merkittäviä referenssivaratokenien tai sähköisen rahan tokenien liikkeeseenlaskijoita, jotka tarjoavat muita kryptovarapalveluja. EKP katsoo, että merkittäviä referenssivaratokeneja ja sähköisen rahan tokeneja valvottaisiin paremmin Euroopan tasolla, koska näin varmistettaisiin kattava yleiskuva riskeistä ja valvontatoimien koordinointi ja samalla vältettäisiin eri maiden sääntelyerojen hyväksikäyttö.

3.1.4. Ehdotettu kaksoisvalvontajärjestely pantaisiin täytäntöön nykyisten valvontapuitteiden lisäksi. Erityisesti silloin, kun merkittävän sähköisen rahan tokenien liikkeeseenlaskija on luottolaitos, kaksoisvalvonta aiheuttaisi lisäongelmia, koska liikkeeseenlaskija voi olla merkittävä luottolaitos, jota EKP valvoo neuvoston asetuksen (EU) N:o 1024/2013⁽³³⁾ (jäljempänä YVM-asetus) perusteella. Asetusehdotuksessa liikkeeseenlaskija voisi kuulua kolmen eri valvontaviranomaisen toimivaltaan: i) asianomainen kansallinen toimivaltainen viranomainen, ii) EPV ja iii) EKP. Tältä osin kansallisen toimivaltaisen viranomaisen kokemusta ja asiantuntemusta sähköisen rahan tokenien liikkeeseenlaskijoiden ja palveluntarjoajien valvonnasta voitaisiin hyödyntää osana niiden jäsenyyttä EPV:n päätöksentekoaikavälissä ja merkittävien luottolaitosten osalta yhteisten valvontaryhmien kautta sekä kutakin merkittävää sähköisen rahan tokenia varten perustettavan valvontakollegion kautta⁽³⁴⁾.

3.1.5. Jos merkittävien stablecoinien liikkeeseenlaskija on merkittävä luottolaitos, EPV:n ja EKP:n valvontavastuuta ja -tehtäviä olisi myös selkeytettävä mahdollisten päällekkäisyyksien ja ristiriitojen välttämiseksi. Erityisesti EPV:n velvollisuus varmistaa, että liikkeeseenlaskija noudattaa asetusehdotuksessa säädettyjä vaatimuksia, ei saisi vaikuttaa EKP:n pankkivalvontatehtävässään täytäntöön panemaan vakavaraisuusvaatimusten valvontaan.

3.2. Omien varojen vaatimukset ja reservivarantojen sijoittaminen

3.2.1. On tervetullutta asettaa vakavaraisuusvaatimuksia referenssivaratokenien ja sähköisen rahan tokenien liikkeeseenlaskijoille, sillä aiemmin tässä lausunnossa esitetyistä syistä tällaiset tokenit voivat aiheuttaa riskejä rahapolitiikan harjoittamiselle ja maksujärjestelmien moitteettomalle toiminnalle. Tervetulleita ovat myös ehdotetut suojatoimet tokenien reservivarantojen turvaamiseksi tilanteessa, jossa liikkeeseenlaskija päättää sijoittaa osan varannoista.

3.2.2. Stablecoinien liikkeeseenlaskijoille asetettavien vakavaraisuus- ja maksuvalmiusvaatimusten olisi oltava oikeassa suhteessa riskeihin, joita kyseiset tokenit voivat aiheuttaa rahoitusvakaudelle. Asetusehdotuksessa vahvistetut lisävaatimukset, jotka koskevat merkittäviä stablecoinien liikkeeseenlaskijoita, ovat siksi tervetulleita. Nämä lisävaatimukset eivät kuitenkaan välttämättä riitä kattamaan kasvavia riskejä, kun stablecoineja käytetään laajalti maksuvälineenä tai arvon säilyttämisen välineenä useilla lainkäyttöalueilla eri puolilla unionia. Lisäksi stablecoinien liikkeeseenlaskijoilla, jotka eivät ole luottolaitoksia, ei olisi pääsyä keskuspankkien viime käden luotonantoon. Edellä esitetyn perusteella EKP esittää seuraavat huomautukset.

3.2.3. Ensinnäkin asetusehdotuksessa annetaan kansalliselle toimivaltaiselle viranomaiselle mahdollisuus tarkistaa – ylös- tai alaspäin – omia varoja koskevaa vaatimusta, joka on 2 prosenttia (vähemmän merkittävien) stablecoinien liikkeeseenlaskijoiden reservivarantojen keskiarvosta, enintään 20 prosenttia. Merkittävien liikkeeseenlaskijoiden tapauksessa valvontaviranomainen ei saa mukauttaa 3:n prosentin vaatimusta. Toisen pilarin tyyppisiä lisävaltuuksia olisi annettava valvontaviranomaiselle, erityisesti merkittävien liikkeeseenlaskijoiden osalta, kun otetaan huomioon niistä rahoitusvakaudelle aiheutuvat korkeammat riskit. Erityisesti merkittävät stablecoinien liikkeeseenlaskijat olisi velvoitettava tekemään säännöllisesti stressitestejä, joissa otetaan huomioon vakavat mutta realistiset taloudelliset (esim. korkohäiriöt) ja muut kuin taloudelliset (esim. operatiiviseen riskiin liittyvät)

⁽³³⁾ Neuvoston asetus (EU) N:o 1024/2013, annettu 15 päivänä lokakuuta 2013, luottolaitosten vakavaraisuusvalvontaan liittyvää politiikkaa koskevien erityistehtävien antamisesta Euroopan keskuspankille (EUVL L 287, 29.10.2013, s. 63).

⁽³⁴⁾ Ks. asetusehdotuksen 101 artiklan 1 kohta.

stressiskenaariot. Jos näiden tokenien liikkeeseenlaskija tarjoaa kahta tai useampaa kryptovaratokeiden luokkaa ja/tai tarjoaa kryptovarapalveluja, stressitestien olisi katettava kaikki nämä palvelut ja toiminnot kattavalla ja kokonaisvaltaisella tavalla, jotta voidaan ottaa huomioon niiden monimutkaisesta rakenteesta johtuva yhdistetty riski. Tällaisten stressitestien tulosten perusteella valvontaviranomaisella olisi oltava valtuudet määrätä 3:n prosentin vaatimuksen lisäksi omia varoja koskevia lisävaatimuksia, joiden olisi oltava oikeassa suhteessa havaittuihin riskeihin. Vähemmän merkittävien liikkeeseenlaskijoiden osalta voitaisiin ottaa käyttöön samanlaisia stressitestivaatimuksia ja valvontaviranomaisen valtuuksia, jolloin valvontaviranomaiset voisivat periaatteessa ylittää 2:n prosentin vaatimuksen 20 prosentin korotuksen tietyissä olosuhteissa riskinäkymien ja stressitestien tulosten perusteella.

3.2.4. Toiseksi sekä referenssivaratokeiden että sähköisen rahan tokenien liikkeeseenlaskijat voivat olla yhtä alttiita ”pakojen” riskille, johon voi liittyä muuhun rahoitusjärjestelmään kohdistuvia leviämisiskejä ja rahoitusvakauteen kohdistuvia liittämissä riskejä. Sen vuoksi on tärkeää, että tällaisiin liikkeeseenlaskijoihin sovelletaan reservivarojen sijoittamista koskevia yhdenmukaistettuja vaatimuksia, jotta voidaan varmistaa tasapuoliset toimintaedellytykset ja noudattaa ”sama liiketoiminta, sama riski, sama sääntö” -periaatetta referenssivaratokeiden ja sähköisen rahan tokenien välillä. Stablecoinin liikkeeseenlaskijoille, erityisesti merkittävälle liikkeeseenlaskijoille, asetetut tiukat maksuvalmiusvaatimukset ovat myös ratkaisevan tärkeitä, jotta ne voivat kestää likviditeettiongelmia ja minimoida rahoitusvakauteen kohdistuvat riskit. Stablecoin-järjestelyillä ja niiden reservivaroilla on erityisesti yhtäläisyyksiä rahamarkkinarahastojen kanssa. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2017/1131 ⁽³⁵⁾ edellytetään, että rahamarkkinarahastoilla on oltava merkittäviä likviditeettivaroja äkillisten ulosvirtaushokkien varalta. Stablecoinien liikkeeseenlaskijoiden olisi noudatettava likviditeettivaatimuksia, jotka ovat vähintään yhtä konservatiivisia kuin kiinteähintaisille rahamarkkinarahastoille asetetut vaatimukset ja jotka määritetään teknisissä sääntelystandardeissa. Tällaiset sijoituksia koskevat konservatiiviset vaatimukset, jotka on määritettävä teknisissä sääntelystandardeissa, voisivat lisätä stablecoinien reservivarojen kykyä kestää vakavia ulosvirtausskenaarioita. Lisäksi merkittäviä stablecoinien liikkeeseenlaskijoita olisi vaadittava tekemään säännöllisesti likviditeettiä koskevia stressitestejä, ja tällaisten testien tuloksista riippuen valvontaviranomaisella olisi oltava valtuudet tiukentaa likviditeettiriskivaatimuksia.

3.2.5. Asetusehdotuksessa ei myöskään aseteta rajoituksia, joilla estettäisiin omaisuuden säilyttäjäiden mahdollinen keskittyminen tai reservivarojen sijoittaminen. Mahdollista keskittymää koskevien rajoitusten puuttuminen voisi heikentää reservivarojen turvallisuutta ja altistaa ne tiettyjen omaisuuden säilyttäjäiden ja velkakirjojen liikkeeseenlaskijoiden idiosynkraattisille riskeille. Asetusehdotuksessa on säädettävä tällaisen keskittymisen estämiseksi suojatoimien käyttöönotosta, ja kyseiset suojatoimet on määritettävä teknisissä sääntelystandardeissa.

3.3. Vakavaraisuutta koskevat valvontanäkökohdat

3.3.1. EKP ja asianomainen kansallinen toimivaltainen viranomainen ovat toimivaltaisia viranomaisia, jotka käyttävät vakavaraisuusvalvontaa koskevia valtuuksia Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 575/2013 ⁽³⁶⁾ (jäljempänä vakavaraisuusasetus) ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/36/EU ⁽³⁷⁾ (jäljempänä vakavaraisuusdirektiivi) nojalla, jotka yhdessä muodostavat vakavaraisuuskehyksen. Lisäksi YVM-asetuksessa annetaan EKP:lle euroalueen luottolaitosten vakavaraisuusvalvontaa koskevia erityistehtäviä ja vastuu yhteisen valvontamekanismin (YVM) tehokkaasta ja johdonmukaisesta toiminnasta, jossa erityiset vakavaraisuusvalvontaan liittyvät vastuut jaetaan EKP:n ja osallistuvien kansallisten toimivaltaisten viranomaisten kesken. EKP huolehtii erityisesti kaikkien luottolaitosten toimilupien myöntämisestä ja peruuttamisesta ⁽³⁸⁾. Merkittävien luottolaitosten osalta EKP:n tehtävänä on muun muassa varmistaa luottolaitoksille vakavaraisuusvaatimuksia asettavan asiaankuuluvan unionin lainsäädännön noudattaminen, mukaan lukien vaatimus, jonka mukaan käytössä on oltava vankat hallinto- ja ohjausjärjestelyt, kuten järkevät riskienhallintaprosessit ja sisäiset valvontamekanismit. ⁽³⁹⁾ Tätä varten EKP:lle annetaan kaikki luottolaitosten toimintaan puuttumista koskevat valvontavaltuudet, jotka ovat tarpeen EKP:n tehtävien hoitamiseksi.

⁽³⁵⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2017/1131, annettu 14 päivänä kesäkuuta 2017, rahamarkkinarahastoista (EUVL L 169, 30.6.2017, s. 8).

⁽³⁶⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 575/2013, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvaatimuksista ja asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta (EUVL L 176, 27.6.2013, s. 1).

⁽³⁷⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/36/EU, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, oikeudesta harjoittaa luottolaitostoimintaa ja luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvalvonnasta, direktiivin 2002/87/EY muuttamisesta sekä direktiivien 2006/48/EY ja 2006/49/EY kumoamisesta (EUVL L 176, 27.6.2013, s. 338).

⁽³⁸⁾ Ks. YVM-asetuksen 4 artiklan 1 kohdan a alakohta, 6 artiklan 4 kohta ja 14 artikla.

⁽³⁹⁾ Ks. YVM-asetuksen 4 artiklan 1 kohdan e alakohta ja 6 artiklan 4 kohta.

- 3.3.2. Asetusehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden on nimettävä ne kansalliset toimivaltaiset viranomaiset, jotka vastaavat asetusehdotuksen mukaisten tehtävien ja velvollisuuksien suorittamisesta. ⁽⁴⁰⁾ Lisäksi asetusehdotuksessa viitataan yleisesti siihen, että kansallisten toimivaltaisten viranomaisten on tehtävä yhteistyötä niiden viranomaisten kanssa, jotka vastaavat muiden kuin kryptovarojen liikkeeseenlaskijoiden ja tarjoajien toteuttamien toimien valvonnasta, asetusehdotuksen mukaisesti ⁽⁴¹⁾. Kansallisille toimivaltaisille viranomaisille asetusehdotuksen ⁽⁴²⁾ nojalla annetuilla valvontavaltuuksilla voi itse asiassa olla vaikutuksia luottolaitosten toiminnan vakauden valvontaan esimerkiksi silloin, kun vaaditaan lisätietoja tai varojen jäädyttämistä tai takavarikointia. Tällaisissa tapauksissa muiden viranomaisten kanssa tehtävää yhteistyötä koskeva kehoitus ei välttämättä riitä. ⁽⁴³⁾
- 3.3.3. Edellä esitetyn perusteella on äärimmäisen tärkeää luoda selkeä koordinoitimekanismi, mukaan luettuna ilmoitusnäkökohtiin liittyvät selkeästi määritellyt prosessit ja määrääjät asianomaisten kansallisten toimivaltaisten viranomaisten ja EKP:n välille merkittävien luottolaitosten vakavaraisuusvalvojana, kun laitokset ovat oikeissa laskea liikkeeseen kryptovaroja ja/tai tarjota kryptovaroihin liittyviä palveluja. Selkeällä koordinoitimekanismilla varmistettaisiin, että kansallisten toimivaltaisten viranomaisten ja EKP:n toimivaltuudet voidaan hoitaa oikea-aikaisesti, tehokkaasti ja johdonmukaisesti. Sen avulla voitaisiin myös varmistaa, että kryptovarojen liikkeeseenlaskijat ja tarjoajat noudattavat asetusehdotusta. Asetusehdotuksessa olisi viitattava kansallisten toimivaltaisten viranomaisten velvoitteeseen ilmoittaa EKP:lle tapauksista, joissa merkittävä luottolaitos antaa valkoisen kirjan, aikoo tarjota jotakin kryptovarapalvelua tai rikkoo asetusehdotusta.
- 3.3.4. Lisäksi jos merkittävät luottolaitokset laskevat liikkeeseen merkittäviä referenssivaratokeneja ja sähköisen rahan tokeneja, sovellettaisiin asianomaisten kansallisen toimivaltaisen viranomaisen ja EPV:n välistä kaksitahoista valvontajärjestelyä. Tässä yhteydessä on tarpeen selvittää tarkemmin, mitä EPV:n valvonta käytännössä merkitsisi. Lisäksi tässä kaksoisvalvontajärjestelyssä olisi otettava huomioon myös EKP:n valvontatehtävä merkittävien luottolaitosten osalta, ja siinä olisi oltava selkeämmät koordinoitimekanismit, mukaan lukien selkeä ilmoituskehys, ja EKP:n olisi otettava mukaan kollegioon vakavaraisuusvalvontatehtävän hoitajana. Lisäksi asetusehdotuksessa olisi viitattava nimenomaisesti ja johdonmukaisesti vakavaraisuusvalvontaviranomaisiin sekä merkittävien referenssivaratokenien että sähköisen rahan tokenien osalta ⁽⁴⁴⁾.

Niiltä osin kuin EKP suosittaa asetusehdotusta muutettavaksi, tarkat muutosehdotukset perusteluineen on esitetty teknisessä työasiakirjassa, johon on liitetty perustelut. Tekninen työasiakirja on luettavissa englanninkielisenä EUR-Lex-verkkosivustolla.

Tehty Frankfurt am Mainissa 19 päivänä helmikuuta 2021.

EKP:n puheenjohtaja
Christine LAGARDE

⁽⁴⁰⁾ Ks. asetusehdotuksen 81 artikla.

⁽⁴¹⁾ Ks. asetusehdotuksen 85 artikla ja 110 artikla.

⁽⁴²⁾ Ks. asetusehdotuksen 82 artikla.

⁽⁴³⁾ Ks. asetusehdotuksen 82 artiklan 4 kohdan b alakohta.

⁽⁴⁴⁾ Ks. asetusehdotuksen 99 artiklan 2 kohdan i alakohta ja 101 artiklan 2 kohdan b alakohta.