

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi rahoitusjärjestelmän makrotason vakauden valvonnasta yhteisössä ja Euroopan järjestelmäriskikomitean perustamisesta”

KOM(2009) 499 lopullinen – 2009/0140 COD

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan vakuutus- ja työeläkeviranomaisen perustamisesta”

KOM(2009) 502 lopullinen – 2009/0143 COD

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaisen perustamisesta”

KOM(2009) 503 lopullinen – 2009/0144 COD

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan pankkiviranomaisen perustamisesta”

KOM(2009) 501 lopullinen – 2009/0142 COD

(2010/C 339/08)

Esittelijä: **Lars NYBERG**

Euroopan unionin neuvosto päätti 6. lokakuuta 2009 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 95 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheista

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi rahoitusjärjestelmän makrotason vakauden valvonnasta yhteisössä ja Euroopan järjestelmäriskikomitean perustamisesta

KOM(2009) 499 lopullinen – 2009/0140 COD

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan pankkiviranomaisen perustamisesta

KOM(2009) 501 lopullinen – 2009/0142 COD

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan vakuutus- ja työeläkeviranomaisen perustamisesta

KOM(2009) 502 lopullinen – 2009/0143 COD

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaisen perustamisesta

KOM(2009) 503 lopullinen – 2009/0144 COD.

Asian valmistelusta vastannut ”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 8. tammikuuta 2010.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 20.–21. tammikuuta 2010 pitämässään 459. täysistunnossa (tammikuun 21. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 169 ääntä puolesta ja 2 vastaan 15:n pidättyessä äänestämästä.

1. Tiivistelmä ja suositukset

1.1 Euroopan komissio esitti 23. syyskuuta 2009 ehdotukset asetukseksi Euroopan järjestelmäriskikomitean sekä Euroopan

pankkiviranomaisen, Euroopan vakuutus- ja työeläkeviranomaisen ja Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaisen perustamisesta. Kaikki ehdotukset ovat erittäin pitkälti de Larosièren asiantuntijaryhmän aiemmin samana vuonna laatiman raportin mukaisia.

1.2 De Larosièren asiantuntijaryhmän raportista antamassaan lausunnossa ETSK pohtii rahoitus- ja talouskriisin syitä, rahoitusmarkkinoiden sääntelyä ja valvontajärjestelyjä. Komitea viittaa yleisesti kyseiseen lausuntoon ja haluaa lisäksi toistaa seuraavan siinä esitetyn toteamuksen: ”Myös ETSK:n mielestä valvonnalla on keskeinen merkitys, jotta rahoituskriisin toistuminen vältetään vastaisuudessa. Valvonta edellyttää kuitenkin sääntöjä. Siksi ehdotuksia sääntöjen muuttamisesta ja vahvistamisesta [– –] voidaan pitää yhtä lailla merkittävänä.” (1)

Sidosryhmät

1.3 Aiemmassa lausunnossaan komitea katsoi, että kolmen uuden valvontaviranomaisen hallintoelinten tulisi olla edustukseltaan laaja-alaisempia. Komissio ehdottaa sen sijaan erityisten osallisryhmien perustamista.

1.3.1 **Euroopan järjestelmäriskikomitean (EJRK)** ”on pyydettyä tarvittaessa neuvoja asianomaisilta yksityissektorin sidosryhmiltä”. Esimerkkeinä mainitaan finanssialan edustajat, kuluttajajärjestöt ja tietyt komission perustamat ryhmät. Ehdotuksessa olisi kuitenkin todettava, että finanssialan edustajien joukossa olisi oltava sekä työnantajien että ammattijärjestöjen edustajia. Järjestelmäriskit eivät sitä paitsi koske pelkästään finanssimarkkinoita vaan koko taloutta, joten myös unionitason työnantaja- ja ammattijärjestöjä olisi kuultava.

1.3.1.1 Ehdotuksessa ei mainita mitään siitä, missä muodossa ja miten usein sidosryhmiä olisi kuultava. Täsmennys on tarpeen, sillä asiaa koskevan artiklan mukaan neuvoja ”on pyydettyä”. Lisäksi ilmaus ”tarvittaessa” vaikuttaa liian epämääräiseltä.

1.3.2 Ehdotettujen kolmen **valvontaviranomaisen** osallisryhmissä olisi komission mukaan kulloinkin oltava finanssimarkkinoiden asianomaisen sektorin työntekijöiden ja työnantajien edustajia sekä kuluttajia ja alan palveluiden käyttäjiä. Ehdotuksen mukaan osallisryhmässä on 30 jäsentä, joiden tulisi edustaa tasasuhteisesti kaikkia kyseisiä ryhmiä.

1.3.2.1 Osallisryhmät kokoontuvat vähintään kahdesti vuodessa. Ne voivat antaa lausuntoja ja neuvoja, ja niillä on käytettävissään sihteeristön palvelut. Osallisryhmän lausunnot ja neuvot tulee julkistaa. Vaarana on, että ryhmien toiminta keskittyy vain kahteen vuosittaiseen kokoukseen. Niillä olisi oltava mahdollisuus seurata asianomaisen valvontaviranomaisen työskentelyä jatkuvasti.

Makrotason vakauden valvonta

1.4 Euroopan järjestelmäriskikomiteaa koskevasta ehdotuksesta puuttuu järjestelmäriskin määrittely. Käsitteestä on keskusteltava julkisesti eikä vain uudessa EJRK:ssa suljettujen ovien takana.

1.4.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitean mielestä EJRK:illa on oltava selvä mandaatti toimia, kun rahoitusvakaus on vaarassa. Jotta asetus takaisi tämän, muutamien kohtien sanamuotoa olisi tarkistettava:

- Erikieliset toisinnot on yhdenmukaistettava valvonnan käsitteen pohjalta.

(1) Ks. ETSK:n lausunto aiheesta ”De Larosièren asiantuntijaryhmän raportti”, EUVL C 318, 23.12.2009, s. 57 kohta 1.4.

- EJRK:n varoitukset ja suositukset olisi toimitettava vain neuvostolle, kuten 16 artiklan 3 kohdassa säädetään, eikä neuvoston välityksellä, kuten johdanto-osan 9 perustelukappaleessa todetaan, sillä jälkimmäinen menettely voisi heikentää EJRK:n riippumattomuutta.

- ”Olisi”-alkuisten verbimuotojen käyttö tekee annetuista suosituksista enemmän tai vähemmän velvoittavia. Toimien pakollisuuden on kuitenkin määräydyttävä sen mukaan, kenen toimivaltaan säännöt kuuluvat: jäsenvaltioiden vai EU:n.

- Ehdotuksessa todetaan, että EJRK ”edistää sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa” (3 artikla). EJRK:n tehtäväalueena ovat finanssimarkkinoihin liittyvät riskit, mutta tässä kohdin sille on näköjään annettu laajempi rooli.

1.4.2 EJRK:n hallintoneuvostoon kuuluvat muassa Euroopan keskuspankin (EKP) yleisneuvoston 29 jäsentä. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea kannattaa tätä Euroopan keskuspankkijärjestelmän (EKPJ) ja EJRK:n välistä yhteyttä.

1.4.2.1 Ohjauskomiteaa koskevassa 11 artiklassa ei säädetä äänioikeudesta. ETSK suosittaa, että ohjauskomiteaan kuuluu viisi EKP:n yleisneuvoston jäsentä. Tällä tavoin voitaisiin huolehtia helpommin siitä, että edustus jakautuu maantieteellisesti paremmin pienten ja suurten sekä euroalueeseen kuuluvien ja kuulumattomien jäsenvaltioiden kesken. Lisäksi ohjauskomiteassa on oltava huomattava määrä keskuspankin edustajia, koska nähtävästi kaikilla sen jäsenillä on tarkoitus olla äänivalta.

1.4.3 Euroopan parlamentti mainitaan ehdotuksessa ainoastaan siltä osin, että EJRK:n on raportoitava Euroopan parlamentille ja neuvostolle vähintään kerran vuodessa. Asetuksen 20 artiklan mukaan neuvosto tarkastelee EJRK-asetusta kolmen vuoden kuluttua. Euroopan parlamentin olisi luonnollisestikin osallistuttava tarkasteluun.

Mikrotason vakauden valvonta

1.5 Euroopan valvontaviranomaisten tavoitteet (1 artiklan 4 kohta) ovat lähes samanlaiset kaikissa kolmessa asetuksessa: sisämarkkinoiden toimivuus, rahoitusjärjestelmän vakaus ja valvonnan kansainvälisen koordinoinnin lujittaminen. Erot koskevat sitä, ketä kunkin viranomaisen on tarkoitus suojella: arvopaperimarkkinaviranomainen suojelee sijoittajia, vakuutus- ja työeläkeviranomainen vakuutusosittajia ja muita edunsaajia ja pankkiviranomainen tallettajia ja sijoittajia.

1.5.1 Ehdotettujen kolmen valvontaviranomaisen päättehtävät koskevat voimassa olevia sääntöjä ja kansallisten viranomaisten käytäntöjen yhdenmukaistamista lähinnä ohjeita ja suosituksia antamalla. Valvontaviranomaisille annetaan myös valtuudet kehittää uusia teknisiä standardeja.

1.5.1.1 Valvontaviranomaisten ehdotukset uusiksi teknisiksi standardeiksi voitaisiin 7 artiklan 2 kohdan mukaan hyväksyä vain asetusten ja päätösten eikä direktiivien muodossa. Jos tekniset standardit määritellään luonteeltaan epäpoliittisiksi, myöskään asetukset eivät tule kysymykseen. Tekniset standardit olisi suunnattava kansallisille valvontaelimille ja finanssilaitoksille eikä jäsenvaltioille, ja siksi ne olisi annettava päätösten eikä asetusten tai direktiivien muodossa. Viimeksi mainitut on tarkoitettu vain komission ehdottamia poliittisia sääntöjä varten.

1.5.2 Euroopan valvontaviranomaisten harjoittama valvonta ei kohdistu suoraan finanssimarkkinoiden toimijoihin vaan kansallisiin valvontaviranomaisiin. Tästä periaatteesta poiketaan vain siinä tapauksessa, että kansallinen viranomais ei noudata sille annettuja suosituksia (9 ja 11 artikla). Tällöin Euroopan valvontaviranomainen tekee lopulta finanssimarkkinoiden toimijoille osoitetun päätöksen.

1.5.2.1 Ehdotetuissa asetuksissa (10 artikla) säädetään myös kriisitilanteista, joissa Euroopan valvontaviranomainen voi tehdä vastaavanlaisia päätöksiä komission osallistumatta prosessiin. Kriisitilanteen olemassaoloa koskevan päätöksenteon olisi kuitenkin kuuluttava neuvoston tehtäviin. ETSK katsoo, että kriisitilanne on julistettava markkinoiden yleistilanteen perusteella. Yksittäisten finanssilaitosten kriisien on kuuluttava kansallisten valvontaelinten tehtäviin.

1.5.2.2 Ehdotettujen asetusten 23 artiklassa säädetään takeista, jotka suojaavat jäsenvaltiota siinä tapauksessa, että se katsoo uusien teknisten standardien vaikuttavan finanssipolitiikkaan. Takeet vaikuttavat asianmukaisilta, vaikkei teknisillä standardeilla juuri koskaan ole finanssipoliittisia vaikutuksia. Koska takeet koskevat vain 10 ja 11 artiklan mukaisia päätöksiä, kyseinen artikla olisi sijoitettava heti 11 artiklan jälkeen.

1.5.3 ETSK ehdottaa, että uusien rahoitusvälineiden käyttöön-otto edellyttäisi kansallisen viranomaisen ennakkosuostumusta, kuten Espanjassa. Koska näin ei ole muissa jäsenvaltioissa, ensimmäinen askel olisi tutkia niissä käytettäviä välineitä. Näin ollen komission olisi myös muutettava Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaisen perustamista koskevaa asetusta asetuksella, jossa säädetään tällaisesta tehtävästä.

1.5.4 ETSK katsoo, että Euroopan pankkiviranomaisen toimialan olisi oltava mahdollisimman laaja. Yleistavoitteena olisi oltava tasapuolisen toimintaympäristön luominen kaikille finanssilaitoksille. Asetuksessa käytetyissä määritelmässä viitataan aikaisempiin direktiiveihin. ETSK toivoo, että direktiivien mukaisista määritelmistä keskusteltaisiin uudestaan, jotta niitä voitaisiin rahoituskriisistä saatujen kokemusten pohjalta laajentaa mahdollisimman paljon.

1.5.5 Ehdotettujen asetusten 20 artiklan 3 kohdan mukaan Euroopan valvontaviranomaiset voivat käyttää finanssilaitoksilta saamia luottamuksellisia tietoja ainoastaan kyseisissä asetuksissa niille säädettyjen tehtävien suorittamiseen. Kohtaa tulisi täydentää säätämällä myös siitä, miten luottamuksellisuus on turvattava.

1.5.6 Ehdotettujen asetusten mukaan kunkin Euroopan valvontaviranomaisen johtokunnassa on neljä jäsentä kansallisten valvontaviranomaisten piiristä. Vaikuttaisi kuitenkin luonnolliselta noudatella EJRK:ta koskevaa ehdotusta ja säätää viidestä tällaisesta jäsenestä.

1.5.6.1 Hallintoneuvostossa vain kansallisten viranomaisten pääjohtajilla on äänioikeus. Vaarana on, että hallintoneuvostosta tulee elin, joka valvoo itseään. Tällöin muiden näkökohtien merkitys kasvaa. Puheenjohtajan riippumattomuus on ratkaisevan tärkeää, ja hänellä olisi oltava äänioikeus. Yhtä lailla ratkaisevan

tärkeää on avoimuus osallisryhmää kohtaan ja osallisryhmän vaikutusvalta. Lisäksi on välttämätöntä toimia avoimesti siten, että Euroopan valvontaviranomaisten päätökset julkistetaan.

1.5.7 Jos Euroopan valvontaviranomaisten toiminta käynnistetään vuonna 2011, niiltä menee vielä yli kaksi vuotta ennen kuin ne toimivat täysipainoisesti. Toiminnan laajentamista onkin syytä nopeuttaa, jotta valitsevan kriisin aikana ilmenneihin ongelmiin voidaan puuttua pikaisesti.

2. Taustaa

2.1 Euroopan komissio esitti 23. syyskuuta 2009 finanssimarkkinoita koskevan lainsäädäntöpaketin. Siihen kuuluvat ehdotus asetukseksi Euroopan järjestelmäriskikomitean perustamisesta ja siihen liittyvä päätös, jolla EKP:lle annetaan EJRK:ta koskevia erityistehtäviä, sekä kolme ehdotusta asetuksiksi Euroopan pankkiviranomaisen, Euroopan vakuutus- ja työeläkeviranomaisen ja Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaisen perustamisesta. Myöhemmin 28. lokakuuta 2009 esitettiin direktiiviehdotus, joka koskee uusien viranomaisten perustamiseen liittyvien nykyisten direktiivien muuttamista. Kyseisestä direktiiviehdotuksesta annetaan oma lausuntonsa.

2.2 Kaikki edellä mainitut ehdotukset ovat erittäin pitkälti de Larosièren asiantuntijaryhmän vuoden 2009 alkupuolella laatiman raportin mukaisia. ETSK tarkastelee raporttia omaloitteisessa lausunnossaan, joka hyväksyttiin komitean täysistunnossa syyskuussa 2009. Lausunnossa pohditaan rahoitus- ja talouskriisin syitä, rahoitusmarkkinoiden sääntelyn parantamisen tai uudenlaisen sääntelyn tarvetta sekä uusia ja nykyistä parempia valvontajärjestelyitä. Ajankohtaisia konkreettisia säädösehdotuksia lukuun ottamatta komitea viittaaakin kaikkien muiden asiaan liittyvien kysymysten osalta kyseiseen lausuntoon.

2.3 Tästä yleisestä viittauksesta huolimatta komitea haluaa toistaa seuraavan lausunnossa esitetyn toteamuksen: ”Myös ETSK:n mielestä valvonnalla on keskeinen merkitys, jotta rahoituskriisin toistuminen vältetään vastaisuudessa. Valvonta edellyttää kuitenkin sääntöjä. Siksi ehdotuksia sääntöjen muuttamisesta ja vahvistamisesta [– –] voidaan pitää yhtä lailla merkittävänä.” Nyt kun komitea on havainnut sääntöjen noudattamisen mikrotason valvontaa koskevissa ehdotuksissa puutteita, sen korostama sääntöjen muuttaminen ja vahvistaminen vaikuttaa entistäkin tärkeämmältä.

2.4 Komissio on myös tehnyt muutamia lainsäädäntöehdotuksia, jotka koskevat finanssimarkkinoiden sääntöjä. ETSK on tähän mennessä laatinut lausuntoja luottoluokituslaitoksista (2), vaihtoehtoisten sijoitusrahastojen hoitajista ja pääomavaatimuksista. Lisäksi yksi uuden lainsäädännön aihe, josta komissio ei ole vielä tehnyt ehdotusta mutta jota ETSK on esittänyt, on antaa kansallisille viranomaisille tehtäväksi tutkia yksityiskohtaisesti kaikki finanssimarkkinoille tulevat uudet välineet ennen niiden hyväksymistä. Espanjassa tällainen järjestelmä on jo käytössä.

(2) Ks. ETSK:n lausunto aiheesta ”Luottoluokituslaitokset”, EUVL C 277, 17.11.2009, s. 117.

3. Yleistä

3.1 Finanssimarkkinoiden valvonnan mikro- ja makrotaso on syytä erottaa toisistaan. Samalla on kuitenkin aivan yhtä tarpeellista taata tiivis yhteistyö kaikkien ehdotettujen elinten kesken. Mikrotason valvonnan yhteydessä todetut yleiset ongelmat koskevat finanssimarkkinoita kokonaisuudessaan, ja mahdollisiin makrotasolla havaittuihin riskeihin on usein löydettävissä ratkaisu mikrotasolta. Tähän keskinäiseen riippuvuuteen viitataan useaan otteeseen myös asetusehdotuksissa.

3.2 Ehdotettujen kolmen valvontaviranomaisen päätehtävät koskevat voimassa olevia sääntöjä, ja lisäksi kansallisten viranomaisten käytäntöjä olisi yhdenmukaistettava lähinnä ohjeita ja suosituksia antamalla. Valvontaviranomaisille annetaan kuitenkin myös valtuudet kehittää uusia teknisiä standardeja, joista komissio tekee viralliset ehdotukset.

3.3 De Larosièren asiantuntijaryhmän raportista antamassaan lausunnossa komitea katsoi, että kolmen uuden valvontaviranomaisen hallintoelinten tulisi olla edustukseltaan laaja-alaisempia. Komissio ei ole ottanut näkemystä huomioon valvontaviranomaisia koskevissa asetusehdotuksissa eikä myöskään EJRK:sta annettavassa asetuksessa. Sen sijaan komissio ehdottaa molemmissa tapauksissa erityisten osallisryhmien perustamista.

3.3.1 EJRK:n olisi ”pyydyttävä tarvittaessa neuvoja asianomaisilta yksityissektorin sidosryhmiltä”. Ehdotetun asetuksen johdanto-osassa mainitaan esimerkkinä finanssialan edustajat, kuluttajajärjestöt ja tietyt komission perustamat ryhmät. Kohta ei kuitenkaan ole riittävän informatiivinen: siinä olisi todettava, että finanssialan edustajien joukossa olisi oltava sekä alan työnantajien että ammattijärjestöjen edustajia.

3.3.1.1 Järjestelmäriskit eivät sitä paitsi koske pelkästään finanssimarkkinoita vaan koko taloutta, joten ehdotettua laaja-alaisempi edustus on välttämätön. Tämän vuoksi olisi kuultava myös unionitason työnantaja- ja ammattijärjestöjen edustajia.

3.3.1.2 Ehdotuksessa ei myöskään mainita mitään siitä, missä muodossa ja miten usein sidosryhmiä olisi kuultava. Täsmennys on tarpeen, sillä asiaa koskevan artiklan mukaan neuvoja ”on pyydyttävä”. Lisäksi ilmaus ”tarvittaessa” vaikuttaa liian epämääräiseltä. Asetukseen olisi lisättävä tarkempi säännös siitä, milloin kuuleminen on pakollista.

3.3.2 Ehdotettujen kolmen valvontaviranomaisen osallisryhmien kokoonpanosta komissio näyttää olevan suunnilleen samaa mieltä kuin ETSK: osallisryhmissä olisi oltava finanssimarkkinoiden asianomaisen sektorin työntekijöiden ja työnantajien sekä kuluttajien ja alan palveluiden käyttäjien edustajia.

3.3.2.1 Ongelmia aiheuttanee erittäin todennäköisesti se, mitä maista osallisryhmien jäsenet tulisi valita. Komitea olettaa, ettei jäsenmäärän asettaminen 30:een tarkoita sitä, että osallisryhmissä olisi edustajia kaikkien jäsenvaltioiden finanssilaitoksista. Osallisryhmien 30 jäsenen tulisi edustaa tasasuhteisesti kaikkia mainittuja sidosryhmiä, kuten ehdotettujen asetusten johdanto-osassa todetaan.

3.3.2.2 Osallisryhmät kokoontuvat vähintään kahdesti vuodessa. Ne voivat antaa lausuntoja ja neuvoja, ja niillä on käytettävissään sihteeristön palvelut. Osallisryhmän lausunnot ja neuvot tulee julkistaa. Kaikki tämä vaikuttaa tarkoituksenmukaiselta, mutta vaarana on, että ryhmien toiminta keskittyy vain kahteen vuosittaiseen kokoukseen. Niillä olisi kuitenkin oltava mahdollisuus seurata asianomaisen valvontaviranomaisen työskentelyä jatkuvasti. Tämä on välttämätöntä, jotta voidaan taata, että Euroopan valvontaviranomaiset, joissa valvojat valvovat itseään, toimivat tehokkaasti.

4. Erityistä

Euroopan järjestelmäriskikomitea (EJRK)

4.1 Makrotason vakauden valvonnan osalta perusluonteinen puute on se, ettei käydä keskustelua siitä, mitä järjestelmä riskit voivat olla. Joidenkin uusien välineiden markkinoille tuloa voitaisiin vallitsevassa kriisitilanteessa pitää järjestelmäriskinä. Myös luottoluokituslaitosten soveltamia menetelmiä riskien ja arvojen määrittämiseksi voitaisiin kutsua järjestelmäriskeiksi. Entä voidaanko finanssilaitosten johtoa sitovia sääntöjä pitää järjestelmäriskinä, jos ne johtavat liialliseen riskinottoon? Nämä ovat muutamia mahdollisia esimerkkejä. Järjestelmäriskin käsitteestä on syytä keskustella julkisesti eikä vain uudessa järjestelmäriskikomiteassa suljettujen ovien takana.

4.2 Euroopan talous- ja sosiaalikomitean mielestä EJRK:lla on oltava selvä mandaatti toimia, kun rahoitusvakaus on vaarassa. Jotta asetus takaisi tämän, muutamien kohtien sanamuotoa olisi tarkistettava.

4.2.1 Ehdotetun asetuksen johdanto-osan mukaan EJRK:n tehtävät liittyvät finanssi”valvontaan” (*supervision*) (1 perustelukappale), ja valvonta on termi, jota on käytetty keskusteltaessa rahoituskriisin ratkaisukeinoista. Myöhemmin johdanto-osassa todetaan, että yhteisö tarvitsee makrotason vakauden valvonnasta (*oversight*) (7 perustelukappale) vastaavan yksikön. (*) *Oversight*-tyyppisen ilmauksen käyttö heikentää yksikön todellisia toimivaltuuksia: tarkkailu on ensimmäinen askel, ja seuraavan vaiheen olisi oltava valvonta siihen liittyvine todellisine toimintavaltuuksineen. Kyse ei ole synonyymeista, ja muutamissa kielitoisinnoissa on käytetty vain termin *supervision* vastinetta. Erikieliset tosinnot olisi yhdenmukaistettava valvonnan käsitteen pohjalta.

4.2.2 Ehdotuksessa todetaan selvästi, että EJRK:n on oltava riippumaton elin. Asetuksen mukaan EJRK:n varoitukset ja suositukset olisi kuitenkin niiden painoarvon lisäämiseksi toimitettava neuvoston tai ehdotettujen kolmen viranomaisen välityksellä (9 perustelukappale), mikä asettaa sen riippumattomuuden hieman kyseenalaiseksi. ETSK:n mielestä asia on ilmaistu oikein 16 artiklan 3 kohdassa, jonka mukaan varoitukset ja suositukset on toimitettava neuvostolle.

(*) Suom. huom. Komission asiakirjan suomenkielisessä toisinnossa puhutaan koko ajan valvonnasta, mutta esimerkiksi englanninkielisessä toisinnossa käytetään paikoitellen ilmausta *supervision* (valvonta) ja paikoitellen ilmausta *oversight* (valvonta, tarkkailu, seuranta).

4.2.3 Suositusten saajien "olisi toimittava" suositusten mukaan, elleivät ne pysty perustelevaan, miksi ne eivät voi toteuttaa toimia. "Olisi"-muodon käyttö tarkoittaa, että suositukset ovat enemmän tai vähemmän velvoittavia. Toimien pakollisuuden on kuitenkin määrädyttävä sen mukaan, kenen toimivaltaan säännöt kuuluvat: jäsenvaltioiden vai EU:n. Siksi kyseinen kohta on syytä muotoilla nykyistä täsmällisemmin.

4.2.4 Saattaa myös olla, että ehdotetun asetuksen 3 artiklassa on menty hieman liian pitkälle. Sen mukaan EJRK "edistää sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa". EJRK:n tehtäväalueena ovat finanssimarkkinoihin liittyvät riskit, mutta tässä kohdin sille on näköjään annettu laajempi rooli. Komission tavoitteena on luoda nimenomaan finanssimarkkinoita koskevaa lainsäädäntöä. Mahdollisten toimivaltakiistojen välttämiseksi artikla olisi muutettava uudestaan siten, että EJRK:n tavoitteet rajoitetaan koskemaan järjestelmäriskkejä.

4.3 EJRK muodostuu hallintoneuvostosta, ohjauskomiteasta ja sihteeristöstä. Yhteys Euroopan keskuspankkijärjestelmään (EKPJ) on erittäin selvä, sillä EJRK:n hallintoneuvostoon kuuluvat muiden muassa EKP:n yleisneuvoston 29 jäsentä. De Larosièren asiantuntijaryhmän raportista antamassaan lausunnossa ETSK kannattaa tällaista yhteyttä EKPJ:n ja EJRK:n välillä. Nämä 29 hallintoneuvoston jäsentä valitsevat keskuudestaan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan viiden vuoden toimikaudeksi. Kyseisten 29 jäsenen lisäksi hallintoneuvoston äänivaltaisia jäseniä ovat niin ikään Euroopan komission jäsen sekä uusien Euroopan valvontaviranomaisten kolme puheenjohtajaa. Kokouksiin voivat osallistua myös kansallisten valvontaviranomaisten 27 edustajaa sekä talous- ja rahoituskomitean puheenjohtaja, mutta heillä ei ole äänivaltaa.

4.3.1 Ohjauskomiteaa koskevassa 11 artiklassa ei säädetä ääni-oikeudesta. Komission ehdotuksen mukaan ohjauskomiteaan kuuluvat hallintoneuvoston puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja, viisi muuta EKP:n yleisneuvoston jäsentä, uusien Euroopan valvontaviranomaisten kolme puheenjohtajaa, Euroopan komission edustaja ja talous- ja rahoituskomitean puheenjohtaja.

4.3.1.1 Ensimmäiset raportit ehdotusten käsittelystä neuvostossa kertovat, että keskusteluissa on keskitytty siihen, montako EKP:n yleisneuvoston jäsentä ohjauskomiteassa tulisi olla: kolme vai viisi? ETSK suosittelee viittä, aivan kuten Euroopan keskuspankkikin omassa lausunnossaan. Tällä tavoin voitaisiin huolehtia helpommin siitä, että edustus jakautuu maantieteellisesti paremmin pienten ja suurten sekä euroalueeseen kuuluvien ja kuulumattomien jäsenvaltioiden kesken. Lisäksi ohjauskomiteassa on oltava huomattava määrä keskuspankin edustajia, koska nähtävästi kaikilla sen jäsenillä on tarkoitus olla äänivalta. Ohjauskomitean kokoonpanon olisi heijastettava riittävän hyvin EJRK:n hallintoneuvoston kokoonpanoa. EJRK:n hallintoneuvoston jäsenistä 29 on keskuspankkien edustajia.

4.3.2 Neuvoa-antava tekninen komitea olisi mainittava ehdotetun asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa, jossa luetellaan EJRK:n kaikki elimet.

4.4 Ehdotetussa asetuksessa on oma artiklansa siitä, tuleeko varoitukset ja suositukset julkistaa. ETSK on tietoinen kaikista näkökohdista, joita on pohdittava ennen julkistamista, mutta ei ymmärrä, miksi tämä on ainoa päätös, joka edellyttää hallintoneuvoston kahden kolmasosan määräenemmistöä. Jos hallintoneuvoston jäsenet ovat riittävän päteviä tekemään päätöksiä järjestelmäriskkejä ja laatimaan varoituksia ja suosituksia, heidän pitäisi myös olla riittävän päteviä päättämään siitä, onko päätösten oltava julkisia.

4.5 Euroopan parlamentin osallisuutta voisi luonnehtia hyvin vähäiseksi. Kaikkien tässä lausunnossa käsiteltävien komission ehdotusten hyväksyminen edellyttää sekä neuvoston että Euroopan parlamentin päätöstä. Tätä lukuun ottamatta Euroopan parlamentti mainitaan EJRK:ta koskevassa ehdotuksessa vain siltä osin, että EJRK:n on raportoitava Euroopan parlamentille ja neuvostolle vähintään kerran vuodessa. Ehdotetun asetuksen 20 artiklan mukaan neuvosto tarkastelee EJRK-asetusta kolmen vuoden kuluttua. Euroopan parlamenttia ei artiklassa mainita, vaikka sillä on tämän säädöksen suhteen yhtä lailla toimivaltaa kuin neuvostolla. ETSK katsoo, että asetuksessa olisi annettava Euroopan parlamentille suurempi rooli näissä kysymyksissä.

5. Erityistä

Mikrotason vakauden valvonta

5.1 Komission ehdotusten perustelujen 6.6 kohdan mukaan ehdotettujen asetusten ainoat erot liittyvät Euroopan valvontaviranomaisten tavoitteisiin, toimialoihin ja määrittelmiin.

5.1.1 Tavoitteet (1 artiklan 4 kohta) on määritelty lähes samalla tavalla kaikissa kolmessa asetuksessa: sisämarkkinoiden toimivuus, rahoitusjärjestelmän vakaus ja kansainvälisen valvontayhteistyön lujittaminen. Ainoat ilmeiset erot koskevat sitä, ketä kunkin valvontaviranomaisen on tarkoitus suojella: arvopaperimarkkinaviranomainen suojelee sijoittajia, vakuutus- ja työeläkeviranomainen vakuutusentottajia ja muita edunsaajia ja pankkiviranomainen tallettajia ja sijoittajia.

5.1.2 ETSK katsoo, että kyseisessä artiklassa tehdään selväsanaisesti ero Euroopan valvontaviranomaisten toimivaltuuksien ja EU:n toimielinten lainsäädäntävallan välillä. Komitean tulkitsee asetuksia niin, että valvontaviranomaisten todelliset valtuudet rajoitetaan koskemaan voimassa olevien sääntöjen noudattamisen valvontaa. Kun on kyse säädösperusteisten sääntöjen muuttamisesta, valvontaviranomaisten tehtävänä on vain antaa lausuntoja komissiolle, neuvostolle ja Euroopan parlamentille.

5.1.2.1 Euroopan valvontaviranomaisten ehdotukset uusiksi teknisiksi standardeiksi voitaisiin 7 artiklan 2 kohdan mukaan hyväksyä vain asetusten ja päätösten eikä direktiivien muodossa. Jos tekniset standardit määritellään luonteeltaan epäpoliittisiksi, olisi aiheellista sulkea pois myös asetusten mahdollisuus. Tekniset standardit olisi suunnattava kansallisille valvontaelimille ja finanssilaitoksille eikä jäsenvaltioille, ja siksi ne olisi annettava päätösten eikä asetusten tai direktiivien muodossa. Viimeksi mainitut on tarkoitettu vain komission ehdottamia poliittisia sääntöjä varten. Lisäksi 7 artiklassa säädetään, että komissio hyväksyy standardiluonnokset. Tämä ei voi koskea asetuksia tai direktiivejä, sillä ne on hyväksyttävä neuvostossa ja Euroopan parlamentissa.

5.1.3 Artiklat, joissa säädetään yksityiskohtaisesti Euroopan valvontaviranomaisten tehtävistä, vaikuttavat kaikki asianmukaisilta. Euroopan valvontaviranomaisten harjoittama valvonta ei kohdistu suoraan finanssimarkkinoiden toimijoihin vaan kansallisiin valvontaviranomaisiin. Tästä periaatteesta poiketaan vain siinä tapauksessa, että kansallinen viranomais ei noudata sille annettuja suosituksia (9 ja 11 artikla). Tällöin Euroopan valvontaviranomaisen tekee lopulta finanssimarkkinoiden toimijoille osoitetun päätöksen.

5.1.3.1 ETSK kannattaa yhteistä kantaa, jonka mukaan neuvostolle olisi annettava toimivalta todeta kriisitilanteen olemassaolon jälkeen, kun se on kuullut komissiota, EJRK:ta ja tarvittaessa Euroopan valvontaviranomaisia.

5.1.3.2 Euroopan pankkiviranomaisen perustamista koskevassa ehdotuksessa ei määritellä selvästi kriisitilannetta eikä kriteereitä, joiden perusteella se julistetaan. Ehdotetussa asetuksessa olisikin säädettävä nykyistä tarkemmin siitä, millä perusteella kriisitilanne voidaan julistaa. ETSK katsoo, että syiden on liityttävä markkinoiden yleistilanteeseen. Yksittäisten finanssilaitosten kriisien on kuuluttava kansallisten valvontaelinten tehtäviin.

5.1.3.3 Takeita koskevassa 23 artiklassa säädetään siitä, miten jäsenvaltio voi toimia, jos se katsoo teknisten standardien vaikuttavan finanssipolitiikkaan. Takeet vaikuttavat asianmukaisilta, vaikkei teknisillä standardeilla juuri koskaan ole finanssipoliittisia vaikutuksia. Koska takeet koskevat vain 10 ja 11 artiklan mukaisia päätöksiä, kyseinen artikla olisi sijoitettava heti 11 artiklan jälkeen.

5.1.4 Finanssilaitoksilla ja markkinatoimijoilla tulisi olla mahdollisuus kääntyä Euroopan pankkiviranomaisen puoleen siinä tapauksessa, että ne ovat eri mieltä kansallisen valvontaviranomaisen kanssa.

5.1.5 Valvontaviranomaisten toimialan osalta Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaisen erityistehtävänä on valvoa luottoluokituslaitoksia. Valvontavaltuuksiin sisältyy oikeus perua luottoluokituslaitosten rekisteröintejä, tehdä tutkimuksia ja suorittaa tarkastuksia paikan päällä. Näitä toimia ei ole yksilöity arvopaperimarkkinaviranomaisen perustamisesta annettavassa asetuksessa, vaan niistä säädetään tulevassa muutosasetuksessa. Vaikuttaa tarkoituksenmukaiselta antaa arvopaperimarkkinaviranomaiselle tällaiset valvontavaltuudet, ja luottoluokituslaitosten valvonta tulee olemaan sen tärkeimpiä tehtäviä.

5.1.5.1 ETSK päätyi de Larosièren asiantuntijaryhmän raportista antamassaan lausunnossa muun muassa siihen, että jäsenvaltioissa olisi Espanjan mallin mukaisesti oltava kansallinen elin, jonka tehtävänä on hyväksyä uudet rahoitusvälineet ennen kuin ne voidaan tuoda markkinoille. Kun käsiteltävänä olevat kolme valvontaviranomaista on perustettu, tämä ehdotus voitaisiin toteuttaa. Koska tällainen järjestelmä on tällä hetkellä käytössä vain Espanjassa, ensimmäinen askel olisi tutkia muissa jäsenvaltioissa käytettäviä välineitä. Näin ollen komission olisi myös muutettava Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaisen perustamista koskevaa asetusta asetuksella, jossa säädetään tällaisesta tehtävästä.

5.1.6 Euroopan pankkiviranomaisen osalta tärkein määritelmä koskee sitä, miten suurta osaa finanssialasta sen tulee valvoa. Rahoituskriisistä saatujen kokemusten perusteella määritelmän on oltava mahdollisimman laaja. Jos pankkiviranomaisen valvonnan ulkopuolelle jää finanssilaitoksia, tällaiset laitokset saattavat olla muita paremmassa asemassa voittoa tavoitellessaan, sillä niiden toimintaa koskevat säännöt ja valvonta eivät kuulu pankkiviranomaisen toimialaan. Yleistavoitteena olisi oltava tasapuolisen toimintaympäristön luominen kaikille finanssilaitoksille. Asetuksessa käytetyssä määritelmässä viitataan luottolaitoksista, sijoituspalveluyrityksistä ja finanssiryhmittymistä annettuihin direktiiveihin. ETSK toivoo, että näiden direktiivien mukaisista määritelmistä keskusteltaisiin uudestaan, jotta niitä voitaisiin rahoituskriisistä saatujen kokemusten pohjalta laajentaa mahdollisimman paljon.

5.1.7 Myös Euroopan vakuutus- ja työeläkeviranomaista koskevassa ehdotuksessa viitataan nykyisiin direktiiveihin. ETSK muistuttaa kuitenkin, että jäsenvaltiot soveltavat erilaisia malleja etenkin työeläkejärjestelyissä. Siksi tässä tapauksessa on erityisen tärkeää selvittää, että viranomaisen toimiala kattaa vain valvonnan. Uusia sääntöjä voi ehdottaa yksinomaan komissio.

5.1.8 Euroopan arvopaperiviranomaista koskevan asetusehdotuksen mukaan finanssimarkkinoiden toimija on "henkilö". Tällä tarkoitettaneen sekä oikeudellista että luonnollista henkilöä, mutta asia olisi ilmaistava selvästi asetuksen 2 artiklan 1 kohdassa.

5.1.9 Ehdotettujen asetusten 20 artiklan 3 kohdassa säädetään, että Euroopan valvontaviranomaiset voivat käyttää finanssilaitoksilta saamiaan luottamuksellisia tietoja ainoastaan kyseisten asetusten mukaisten tehtäviensä suorittamiseen. Kohtaa tulisi täydentää säätämällä myös siitä, miten luottamuksellisuus on turvattava.

5.2 Kaikilla kolmella valvontaviranomaisella on samanlainen rakenne: hallintoneuvosto, johtokunta, puheenjohtaja, toimitusjohtaja ja valituslautakunta. Valvontaviranomaisten puheenjohtajia ei nimitetä kansallisten valvontaviranomaisten keskuudesta. Asetusten mukaan puheenjohtajan on oltava kokopäiväinen riippumaton henkilö.

5.2.1 Ehdotusten mukaan kunkin Euroopan valvontaviranomaisen johtokunnassa on neljä jäsentä kansallisten valvontaviranomaisten piiristä. Koska lukumäärälle ei esitetä minkäänlaisia perusteluita, vaikuttaisi luonnolliselta noudatella EJRK:ta koskevaa ehdotusta ja säätää, että tällaisia jäseniä on neljän sijasta viisi.

5.2.2 Hallintoneuvostossa ovat äänivaltaisia vain kansallisten viranomaisten pääjohtajat. Komission ja EJRK:n edustajilla ei ole äänioikeutta. Tämä tarkoittaa sitä, että Euroopan valvontaviranomaisten sisällä kaikki valta annetaan valvonnan kohteena oleville kansallisille elimille. Tällaisen järjestelyn vaarana on, ettei toimiin ryhdytä vaikka asetuksessa kuinka säädetään siitä, miten valvonta toteutetaan ja miten kansallisia viranomaisia arvostellaan, ja jopa siitä, missä tilanteissa päätöksenteko siirtyy Euroopan valvontaviranomaisen ja viime kädessä mahdollisesti komission vastuulle. On selvää, että kansallisten viranomaisten on Euroopan valvontaelimissä työskenneltävä kollegiaalisesti, mutta voiko kollegiaalisuus mennä liiallisuuksiin?

5.2.3 Koska vaarana siis on, että hallintoneuvostosta tulee elin, joka valvoo itseään, komitea kiinnittää huomiota muutamien muiden kyseisiä valvontaviranomaisia koskevien näkökohtien merkitykseen. Puheenjohtajan riippumattomuus on ratkaisevan tärkeää, ja hänellä olisi oltava äänioikeus. Yhtä lailla ratkaisevan tärkeää on avoimuus osallisryhmää kohtaan ja osallisryhmän vaikutusvalta. Lisäksi on välttämätöntä toimia avoimesti siten, että Euroopan valvontaviranomaisten päätökset julkistetaan. Vaikka ETSK kannattaa tällaista yleisperiaatetta, komitea on tietysti tietoinen siitä, ettei kaikkia päätöksiä voida julkistaa heti, koska ne saattavat aiheuttaa häiriöitä finanssimarkkinoilla.

5.3 Euroopan valvontaviranomaisten käynnistäessä toimintansa niillä on ehdotusten mukaan tarkoitus olla kaksi kertaa niin paljon henkilöstöä kuin nykyisillä kolmella viranomaiskomitealla. Kun ne ovat saavuttaneet täydet toimintavalmiudet, niiden henkilöstömäärän odotetaan olevan nelinkertainen nykyisten komiteoiden henkilöstömääriin verrattuna. Koska uusien valvontaviranomaisten toiminta on laajuudeltaan ja luonteeltaan aivan erilaista, ETSK pitää ehdotettuja henkilöstömääriä asianmukaisina.

5.3.1 Komitea suhtautuu kuitenkin varauksellisesti ehdotukseen siitä, minkä ajan kuluessa valvontaviranomaisten toiminta on saatava täysipainoisesti käyntiin. Jos toiminta aloitetaan vuonna 2011, sen laajentamiseen menee tämän jälkeen vielä yli kaksi vuotta. Toiminnan laajentamista voitaisiinkin, ja on todella syytä, nopeuttaa, jotta valitsevan kriisin aikana ilmenneihin ongelmiin voidaan puuttua pikaisesti.

5.4 ETSK pitää kolmen valvontaviranomaisen perustamisen yhteydessä perustettavaa Euroopan valvontaviranomaisten sekkomiteaa tarpeellisenä täydennyksenä. Tämän valvontaviranomaisten yhteistyökomitean ansiosta ei ainakaan tällä hetkellä vaikuta tarpeelliselta luoda yhtä yhteistä viranomaista kaikkia kolmea valvonnan alaa varten.

5.5 Ehdotettujen asetusten 33 artiklassa on muutamia pieniä virheitä. (*) Kyseisen artiklan 2 kohdassa käytetty ilmaus *in his absence* olisi muutettava muotoon *in his/her absence*. Lisäksi saman artiklan 5 kohdassa on yhtäkkiä käytetty puheenjohtajasta sanaa *Chairman* aiemmin käytetyn sanan *Chairperson* tilalla. Myös tämä pitäisi korjata.

Bryssel 21. tammikuuta 2010

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Mario SEPI*

(*) Suom. huom. Kohdassa esitetyt huomiot eivät koske komission asiakirjan suomenkielistä toisintoa, koska suomen kielessä ei käytetä eri pronominia viitattaessa mies- tai naispuoliseen henkilöön (vrt. englannin *he* ja *she*). Myös ilmaus ”puheenjohtaja” on suomessa täysin sukupuolineutraali (vrt. englannin *Chairperson* ja *Chairman*).