

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheista ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi rahoitusvälineiden markkinoista annetun direktiivin 2014/65/EU muuttamisesta tiettyjen päivämäärien osalta”

(COM(2016) 56 final – 2016/0033 (COD))

ja

”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi rahoitusvälineiden markkinoista annetun asetuksen (EU) N:o 600/2014, markkinoiden väärinkäytöstä annetun asetuksen (EU) N:o 596/2014 ja arvopaperitoimituksen parantamisesta Euroopan unionissa sekä arvopaperikeskuksista annetun asetuksen (EU) N:o 909/2014 muuttamisesta tiettyjen päivämäärien osalta

(COM(2016) 57 final – 2016/0034 (COD))

(2016/C 303/12)

Esittelijä: Daniel MAREELS

Euroopan parlamentti päätti 25. helmikuuta 2016 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi rahoitusvälineiden markkinoista annetun direktiivin 2014/65/EU muuttamisesta tiettyjen päivämäärien osalta”

(COM(2016) 56 final – 2016/0033 (COD)).

Euroopan parlamentti ja neuvosto päättivät 25. helmikuuta 2016 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 ja 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi rahoitusvälineiden markkinoista annetun asetuksen (EU) N:o 600/2014, markkinoiden väärinkäytöstä annetun asetuksen (EU) N:o 596/2014 ja arvopaperitoimituksen parantamisesta Euroopan unionissa sekä arvopaperikeskuksista annetun asetuksen (EU) N:o 909/2014 muuttamisesta tiettyjen päivämäärien osalta”

(COM(2016) 57 final – 2016/0034 (COD)).

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 10. toukokuuta 2016.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 25.–26. toukokuuta 2016 pitämässään 517. täysistunnossa (toukokuun 26 päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 132 ääntä puolesta ja 2 vastaan 1:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Kun otetaan huomioon käsillä olevassa lausunnossa esiin tuodut olosuhteet, komitea hyväksyy komission ehdotukset, joiden myötä koko rahoitusmarkkinapakettin säännöstön (MiFID II -säännöstön) soveltamisen aloittamista lykätään vuodelle: vuoden 2017 tammikuun 3 päivästä vuoden 2018 tammikuun 3 päivään. Lykkäys on oletettavasti perusteltu lukuisten mittavien teknisten – ja tietoteknisten – ongelmien vuoksi ja siksi, ettei osittainen lykkääminen vaikuta loogiselta, sillä se synnyttäisi puolestaan koko joukon muita pulmia, jotka liittyvät muun muassa selkeysnäkökohtiin, oikeusvarmuuteen, mahdollisiin markkinahäiriöihin sekä ylimääräisiin kustannuksiin ja investointeihin. Komitea kehottaa silti painokkaasti tekemään kaiken mahdollisen, jotta vältetään MiFID II -paketin soveltamisen uudelta lykkäytymiseltä ja jotta lykkäysjakson aikana pidetään huoli siitä, ettei sijoittajansuoja käytännössä vaarannu. Uutta järjestelmää odotettaessa tulee voimassa olevia rahoitusmarkkinadirektiivin säännöksiä (MiFID I -säännöksiä) soveltaa tarvittaessa edelleen täysimääräisinä.

1.2 Komitean kehoitus on sitäkin aiheellisempi, kun se on jo ennenkin ilmoittanut kannattavansa⁽¹⁾ tiettyjä rahoitusmarkkinauudistuksia ja painottanut niiden toteuttamisen kiireellisyyttä. Näin tapahtui muun muassa MiFID II -paketin syntyvaiheissa vuonna 2014. MiFID II -paketti tarkoittaa vuonna 2007 voimaan tulleen EU:n rahoitusmarkkinadirektiivin MiFIDin⁽²⁾ (MiFID I) tarkistettua ja vahvistettua versiota sekä MiFIR-asetuksen⁽³⁾ (rahoitusmarkkina-asetuksen) käyttöönottoa. Olennaisinta asiassa on se, että MiFID II -paketti on keino tehostaa Euroopan rahoitusmarkkinoita ja tehdä ne läpinäkyvämmiksi sekä lisätä sijoittajien suojelua.

1.3 Silloin kun MiFID-direktiivin tarkistaminen ja lujittaminen oli käsillä, näkemys muotoiltiin seuraavasti: ”Direktiivin ensisijaisena tavoitteena on lisätä kaupankäynnin avoimuutta ja tehokkuutta, vähentää markkinoiden volatiliiteettia sekä vahvistaa välittäjien toiminnan asianmukaisuutta ja sijoittajien saamaa tukea ja avata Euroopan markkinoita tosiasialliselle kilpailulle rahoituspalvelujen tarjonnassa. ETSK kannattaa näitä tavoitteita ja katsoo, että ehdotus on kaiken kaikkiaan oikeasuuntainen⁽⁴⁾.” Ajateltu lykkäys ei saa millään tavoin vaarantaa uusien säädösten tavoitteita ja soveltamista.

2. Taustaa

2.1 Rahoitusmarkkinoiden sääntely siirtyi uusille urille vuonna 2007 voimaan tulleen MiFID I -direktiivin myötä. Sen perimmäisenä tavoitteena oli rehtien ja läpinäkyvien markkinoiden edistäminen. Direktiivi on tuonut tulosta ennen muuta kilpailun lisääjänä ja yhdentymisen eteenpäin viejänä Euroopan rahoitusmarkkinoilla. MiFID I on aikaansaanut toimeksiantojen toteuttamismarkkinoiden vapautumisen. Kauppapaikkojen välinen kilpailu on kasvanut, ja markkinoilla on tapahtunut pilkkoutumista. Lisäksi on otettu käyttöön sijoitussuojaa koskevia ja markkinoiden eheyttä suojaavia sääntöjä.

2.2 Rahoituskriisin johdosta on herännyt kysymys valvonnan lisäämisestä ja tiukentamisesta. Lisäksi on havaittu puutteita sijoittajansuojassa ja rahoitusmarkkinoiden toiminnassa ja läpinäkyvyydessä. Näiden ohella on osoittautunut tarpeelliseksi ottaa huomioon joukko markkinoilla ilmenneitä teknisen kehityksen suuntauksia, jotka liittyivät muun muassa huippunopeisiin ja algoritmisiin kaupankäyntimenetelmiin.

2.3 Niinpä olemassa olevia puitteita on uusittu ja vahvistettu. Toimet toteutettiin vuonna 2014, kun MiFID II -paketti laadittiin, ja siihen liittyen tuotiin mukaan MiFIR. Mainitut säädökset korvaavat MiFID I:n. MiFID II -paketin tavoitteena on tehostaa Euroopan rahoitusmarkkinoita ja tehdä ne läpinäkyvämmiksi sekä lisätä sijoittajien suojelua.

2.4 MiFID II:ta pystytään soveltamaan useampiin rahoitusvälineisiin, ja sen avulla kyetään takaamaan, että kaupankäynti tapahtuu säännellyillä kauppapaikoilla. Tämä parantaa sekä rahoitusmarkkinoiden läpinäkyvyyttä että niiden valvontaa, joita rahoitusvälineiden kaupankäyntiin ja määrittämiseen liittyvä kilpailu edellyttää. Tarkistetut rahoitusmarkkinadirektiivisäännöt vahvistavat myös sijoittajien suojaa, kun niiden myötä otetaan käyttöön tehokkaat toiminnan järjestämistä ja liiketoiminnan harjoittamista koskevat vaatimukset.

2.5 Säädöksiä laadittaessa vuonna 2014 säädettiin, että uusi järjestelmä on saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöä⁽⁵⁾ vuoden 2016 heinäkuun 3 päivään mennessä ja että säädöksiä ryhdytään soveltamaan vuoden 2017 tammikuun 3 päivänä.

2.6 Tarkasteltavana oleva ehdotus merkitsee sitä, että MiFID II -paketin voimaantuloa lykätään vuodella, vuoden 2017 tammikuun 3 päivästä vuoden 2018 tammikuun 3 päivään.

2.7 Lykkäys johtuu erityisesti tekniseen toteutukseen liittyvistä ongelmista, joita Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaisella (ESMA)⁽⁶⁾, toimivaltaisilla kansallisilla viranomaisilla ja sidosryhmillä on ollut. Tähän on syynä se, että MiFID II -paketti on erittäin monimutkainen ja edellyttää paljon täytäntöönpanotoimenpiteitä, säädetyt raportointivelvoitteet mukaan luettuina. Tähän tarvittavat rakenteet pitää luoda lähes kokonaan alusta, mikä vaatii enemmän aikaa kuin alun perin oli arvioitu.

⁽¹⁾ EUVL C 143, 22.5.2012, s. 42.

⁽²⁾ Markets in Financial Instruments Directive.

⁽³⁾ Markets in Financial Instruments Regulation.

⁽⁴⁾ EUVL C 191, 29.6.2012, s. 80.

⁽⁵⁾ Tämä koskee erityisesti MiFID II -direktiiviä. MiFIR on asetetus.

⁽⁶⁾ Lyhenne viittaa viranomaistahon englanninkieliseen nimeen, European Security and Markets Authority (ESMA).

3. Huomioita

3.1 Laadintavaiheessa oli tarkoitus, että jäsenvaltioiden pitäisi siirtää MiFID II -paketti osaksi kansallista lainsäädäntöä vuoden 2016 heinäkuun 3 päivään mennessä ja että säädöksiä ryhdyttäisiin soveltamaan vuoden 2017 tammikuun 3 päivänä.

3.2 Asetettujen tavoitteiden saavuttamista ajatellen MiFID II -pakettiin sisällytettiin muun muassa mittava tiedonkeruujärjestelmä. Jotta tietoja voidaan kerätä tehokkaalla ja yhdenmukaisella tavalla, on kehitettävä uusi tiedonkeruun infrastruktuuri. Tämän vuoksi ESMAn on yhdessä toimivaltaisten kansallisten viranomaisten kanssa perustettava tietojärjestelmä rahoitusvälineiden viitetietoja varten (Financial Instruments Reference Data System, FIRDS). FIRDSin on määrä kattaa kaikki rahoitusvälineet, jotka kuuluvat MiFID II -paketin laajennettuun soveltamisalaan. Tämän tehtävän suorittamiseksi FIRDSiä varten on yhdistettävä tiedot, jotka tulevat ESMAlta, kansallisilta toimivaltaisilta viranomaisilta ja EU:ssa olevilta noin 300 kauppapaikalta. Käytävissä olevat lähteet viittaavat siihen, että valtaosa uusista FIRDSin perustana olevista tietotekniikkajärjestelmistä on rakennettava tyhjästä uusien parametrien perusteella ⁽⁷⁾.

3.3 Oletettavasti koska uusi lainsäädäntökehys on monimutkainen ja koska tarvitaan hyvin suuri määrä delegoituja säädöksiä ja täytäntöönpanosäädöksiä, MiFIR-asetuksen soveltamisen aloittamispäivää lykättiin 30 kuukauden päähän asetuksen voimaantulosta. Tästä epätavallisen pitkstä ajanjaksosta huolimatta sidosryhmät, kuten kauppapaikat, kansalliset toimivaltaiset viranomaiset ja ESMA, väittävät, etteivät ne pysty varmistamaan, että tarvittavat tietoinfrastruktuurit olisivat valmiit ja toimintakunnossa vuoden 2017 tammikuun 3 päivään mennessä. Eritoten ESMA ilmoitti komissiolle jo ennen vuoden 2015 loppua, että MiFID II -paketin tekninen toteuttaminen viivästyy väistämättömästi, ja väitti, että tämä johtuu niiden tietoaisteistojen suuresta koosta ja monimutkaisuudesta, joita on kerättävä ja käsiteltävä uuden lainsäädäntökehysten saattamiseksi toimintavalmiiksi, ainakin tietyissä tapauksissa ⁽⁸⁾, ja että tiedonkeruun infrastruktuurien puuttumisella on seurauksia MiFID II -paketin koko soveltamisalalla ⁽⁹⁾.

3.4 Komissio on hyväksynyt tämän tilanteen, ja siitä syystä se on punninnut vaihtoehtoina MiFID II -paketin lykkäämistä osittain tai täysin. Komission mielestä tämännäköinen osittainen lykkääminen ei kuitenkaan ilmeisesti vaikuta loogiselta, ja se aiheuttaisi joka tapauksessa joukon uusia ja merkittäviä ongelmia. Ongelmat liittyvät muun muassa sekaannusten vaaraan, rajankäyntiin heti täytäntöönpanotapavien ja muiden sääntöjen välillä, siirtymävaihetta koskevien sääntöjen laatimiseen – jotka sitä paitsi saattavat vuorostaan synnyttää uusia ongelmia ja joihin liittyy riski asian uudesta pitkittymisestä. Myös kustannustehokkuuteen olisi syytä kiinnittää huomiota.

3.5 Kun otetaan lukuun paitsi oletetusti olemassa olevat tekniset – ja tietotekniset – ongelmat myös se oletettu seikka, ettei osittainen voimaantulo vaikuta loogiselta ratkaisulta, ja se, että on tehtävä kaikki mahdollinen, jottei asia jälleen pitkittyisi – tämä ei osittaisen voimaantulon yhteydessä ole mikään mahdottomuus –, ehdotus lykätä MiFID II -paketin soveltamista kokonaan vuodelle on komission mukaan todennäköisesti järkevin ja hyväksyttävien vaihtoehto.

3.6 ETSK pitää valitettavana, ettei komissio reagoinut asiaan viipymättä saatuaan vuonna 2015 ensimmäisiä tietoja MiFID II -direktiivin teknisen täytäntöönpanon viivästymisestä ja ettei se ryhtynyt toimenpiteisiin tilanteen korjaamiseksi tai muunlaisen ratkaisun löytämiseksi ongelmiin. Näin olisi nimittäin voitu parantaa rahoitusmarkkinoiden toimintaedellytyksiä ja vahvistaa sijoittajansuojaa.

3.7 Vaikka ETSK:n on myönnettävä, että nykyisissä olosuhteissa lykkääminen lienee vähiten huono vaihtoehto, se arvioi, että lykkäyksen on jätävä ainutkertaiseksi ja että on tehtävä kaikki voitava, jotta uudet viipeet MiFID II -paketin soveltamisen aloittamisessa kyetään välttämään. Lisäksi on tarpeen huolehtia siitä, että uuden MiFID II -paketin säännökset sijoittajansuojasta – joita tämänhetkiset vaikeudet eivät sinänsä koske – eivät käytännössä vaarannu ennen tämän uuden järjestelmän soveltamisen käynnistymistä 3. tammikuuta 2018 alkaen. Uutta järjestelmää odotettaessa tulee voimassa olevia rahoitusmarkkinadirektiivin säännöksiä (MiFID I -säännöksiä) soveltaa tarvittaessa edelleen täysimääräisinä.

Bryssel 26. toukokuuta 2016.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Georges DASSIS*

⁽⁷⁾ COM(2016) 56 final – 2016/0033 (COD), vrt. johdanto-osan 4 kappale.

⁽⁸⁾ COM(2016) 57 final – 2016/0034 (COD), vrt. johdanto-osan 5 kappale.

⁽⁹⁾ COM(2016) 57 final – 2016/0034 (COD), vrt. johdanto-osan 6 kappale.