

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi keskusvastapuolten elvytys- ja kriisinratkaisukehyksestä (*keskusvastapuolten elvytys- ja kriisinratkaisuasetus*)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 28 päivänä marraskuuta 2016 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi keskusvastapuolten elvytys- ja kriisinratkaisukehyksestä sekä asetusten (EU) N:o 1095/2010, (EU) N:o 648/2012 ja (EU) 2015/2365 muuttamisesta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 9 päivänä helmikuuta 2017

Valtiovarainministeri Petteri Orpo

Finanssineuvos Jyrki Knuutinen

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

MUISTIO
6.2.2017

EU/2016/1719

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI KESKUSVASTAPUOLTEN ELVYTYYS- JA KRIISINRATKAISUKEHYKSESTÄ (*KESKUSVASTAPUOLTEN ELVYTYYS- JA KRIISINRATKAISUASETUS*)

1 Ehdotuksen tausta ja tavoite

Komissio antoi 28 päivänä marraskuuta 2016 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi keskusvastapuolten elvytys- ja kriisinratkaisukehyksestä (*COM(2016) 856 final*).

Asetuksen säännöksillä ja menettelyillä on tavoitteena estää epäterveiden tai lähellä kaatumista olevien keskusvastapuolten (*central counterparties, CCP:t*) muodostuminen uhkaksi rahoitusvakaudelle ja turvata näiden kriittisten toimintojen jatkuvuus sekä suojata veronmaksajia vastuulta taloudellisissa ongelmatilanteissa.

Ehdotuksella muutetaan OTC-johdannaisista, keskusvastapuolista ja kauppatietorekistereistä annettua asetusta (EU) N:o 648/2012 (Euroopan markkinarakennasetus, jäljempänä *EMIR-asetus*) ja Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaista (jäljempänä *ESMA*) koskevan asetuksen (EU) N:o 1095/2010 (jäljempänä *ESMA-asetus*) sekä arvopapereilla toteutettavien rahoitus-toimien ja uudelleenkäytön raportointia ja läpinäkyvyyttä koskevan asetuksen (EU) 2015/2365 (jäljempänä *SFTR-asetus*) yksittäisiä säännöksiä.

Keskusvastapuolet ovat markkinaosapuolia, jotka asettuvat velvoitteita määritettäessä niiden vastapuolten väliin, joiden välisillä sopimuksilla käydään kauppaa yhdellä tai useammalla rahoitusmarkkinalla. Keskusvastapuolet tulevat määrittämisessä jokaiseen myyjään nähden ostajaksi ja jokaiseen ostajaan nähden myyjäksi. Täten ne osallistuvat laajasti finanssitransaktioihin erityyppisillä omaisuusluokilla, kuten osakkeilla, johdannaisilla ja takaisinostosopimuksilla. Keskusvastapuolet tarjoavat palveluitaan määritysosapuolille, jotka ovat yleensä pankkeja ja toimivat edelleen sopimussuhteessa omien asiakkaidensa transaktioiden määrittämisessä.

EMIR-asetus ja sen taustalla olevat G20-maiden ryhmän sitoumukset edellyttävät, että vakioidut markkinapaikkojen ulkopuoliset OTC (*over-the-counter*) -johdannaiset tulee määrittää keskusvastapuolia käyttäen. Asetus asettaa lisäksi vakavaraisuusvaatimuksia sekä toiminnallisia että valvontaan liittyviä vaatimuksia keskusvastapuolille samoin kuin johdannaissopimuksia koskevia raportointivelvollisuuksia ja sääntelee kauppatietorekisterien toimintaa. EMIR-asetuksen keskeisiä tavoitteita on pienentää OTC-johdannaisiin liittyviä riskejä ja lisätä näiden markkinoiden avoimuutta.

Johdannaisia käytetään yleensä riskienhallinnan välineinä, joiden avulla markkinaosapuolet pystyvät suojautumaan, siirtämään ja jakamaan taloudellisia ja rahoituksellisia riskejä. Johdannaissopimukset voivat olla muun muassa korko-, luotto-, osake-, hyödyke- tai valuuttajohdannaissopimuksia. Keskusvastapuolten toimiessa ostajien ja myyjien välissä ne vähentävät omalla toiminnallaan, kuten positoiden nettouttamisella ja vakuusvaatimuksilla, johdannaisista osapuolille ja rahoitusmarkkinoiden toimivuudelle aiheutuvia riskejä. Keskusvastapuolitoiminnassa ja sen riskienhallinnassa on keskeinen merkitys osapuolilta vaadittavilla ja kerättävillä vakuuksilla.

Keskusvastapuolet poistavat osapuolilta riskin vastapuolen maksukyvyttömyydestä, koska keskusvastapuoli kantaa luottoriskin osapuolensa mahdollisesta maksukyvyttömyydestä. Mutta samalla osapuolille syntyy luottoriski suhteessa keskusvastapuoleen eli keskusvastapuoliriski. Keskusvastapuolitoiminnan lisääntyessä ja keskittyessä sekä kansainvälisesti että EU:ssa rajalliseen määrään toimijoita korostuu keskusvastapuolten kriittisyys rahoitusjärjestelmän toimivuuden ja vakauden kannalta. EMIR-asetuksen mukainen OTC-johdannaisten määrittelyvelvollisuus on kasvattanut keskusvastapuoliin liittyviä järjestelmäriskejä.

Uhka keskusvastapuolen vakavista taloudellisista ongelmista ja mahdollinen maksukyvyttömyys on merkittävä riskitekijä rahoitusvakauden kannalta. Keskusvastapuolet eivät myöskään pysty markkinahäiriötilanteessa tai suuren määrätysosapuolen ongelmatilanteessa tehokkaasti realisoimaan vakuuksiaan. Yleisesti katsotaan, ettei keskusvastapuolia niiden toiminnan kriittisen luonteen, aseman ja niiden vastapuolina toimivien osapuolten keskinäisten yhteyksien takia voida asettaa tavanomaiseen maksukyvyttömyysmenettelyyn.

Kansainvälisesti on voimistunut tarve säännellä kaikkien systeemisesti merkittävien rahoituslaitosten kriisinhallintaa. Viranomaisien tulisi pystyä nopeasti ja tehokkaasti puuttumaan rahoituslaitosten ja markkinarakennetoimijoiden ongelmiin. EU-tasolla on tässä vaiheessa katsottu tarvittavan erityistä ja yhtenäistä sääntelyä keskusvastapuolten elvytyksestä ja kriisinhallinnasta.

Ehdotuksella vahvistetaan yhteismarkkinoiden toimivuutta ja rahoitusmarkkinoiden vakautta sekä luottamusta keskusvastapuolia kohtaan. Samalla keskusvastapuolille ja näiden osapuolille taataan yhdenmukaiset ja tasapuoliset toimintaedellytykset sekä valvontaviranomaisille riittävät ja toimivat välineet kriisinhallintaa ja -ratkaisua varten.

Komission ehdotus keskusvastapuolten elvytys- ja kriisinhallintakehyksestä täydentää voimassa olevaa EMIR-asetuksen sääntelyä. Ehdotuksella luodaan keskusvastapuolille EU-tasoinen paljolti luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten elvytys- ja kriisinhallintakehystä koskevaa direktiiviä 2014/59/EU (jäljempänä *BRRD-direktiivi*) vastaava sääntely ottaen samalla huomioon keskusvastapuolitoimintaa koskevat erityispiirteet. BRRD-direktiivin mukainen sääntely on lisäksi vähentänyt uhkaa keskusvastapuolten osapuolina olevien pankkien ajautumista maksukyvyttömyyteen, mikä samalla pienentää keskusvastapuolitoiminnan riskiä. Koska keskusvastapuolten toimintamalli ja pääomarakenne poikkeavat merkittävästi pankeista, niitä ei koskisi samantyyppinen vaatimus velkakirjojen arvon alaskirjauksesta (niin sanottu *bail-in*-menettely) eivätkä samanlaiset kansalliset tai EU-tasoiset ennakkorahoitusjärjestelyt ja -vaatimukset.

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Osasto I – Soveltamisala ja määritelmät

Asetuksen 1 artiklassa säädetään soveltamisalasta, joka kattaa kaikki EMIR-asetuksen mukaiset keskusvastapuolet. Asetusta sovelletaan kaikkiin keskusvastapuoliin, riippumatta niiden koosta, sidoksista ja erityispiirteistä, sekä pankkitoimiluvan saaneisiin keskusvastapuoliin. Sääntelyn suhteellisuusperiaate otetaan huomioon pienemmiltä keskusvastapuolilta vaadittavien suunnitelmien ja niitä koskevien toimien yhteydessä. Asetus antaa lisäksi mahdollisuuden kohdistaa tiettyjä toimia myös keskusvastapuolten emoyhteisöihin. Asetus sisältää säännöksiä kolmansien maiden keskusvastapuolia koskevista järjestelyistä.

Artiklassa 2 on asetuksessa käytettävät määritelmät.

Osasto II – Viranomaiset, kriisinratkaisukollegio ja menettelyt

Jakso 1 – Kriisinratkaisuviranomaiset, kriisinratkaisukollegiot ja Euroopan valvontaviranomaisten osallistuminen

Artikla 3 edellyttää jäsenvaltioiden nimeävän yhden tai useamman asetuksen mukaisilla yhdenmukaisilla toimivaltuuksilla varustetun kriisinratkaisuviranomaisen, joka voi olla keskuspankki, toimivaltainen ministeriö tai muu hallinto- tai valvontaviranomainen tai viranomainen, jolle on annettu hallinnolliset valtuudet. Toimivaltaiselle viranomaiselle ja sen henkilöstölle asetetaan ammattitaito- ja resurssivaatimuksia sekä vaatimus toiminnallisesta riippumattomuudesta. Kunkin jäsenvaltion on nimettävä asetuksen osalta toimivaltainen ministeriö, jolle toimivaltaisen kriisinratkaisuviranomaisen tulee tiedottaa asetuksen mukaisista päätöksistään ja jolta tiettyjen merkittävämpien päätösten osalta on saatava etukäteinen suostumus, ellei kansallisessa lainsäädännössä ole säädetty toisin.

Artikla 4 sääntelee kriisinratkaisukollegioiden perustamista, tehtäviä ja jäseniä. Kriisinratkaisukollegiot ovat keskusvastapuolen kotivaltion kriisinratkaisuviranomaisen perustamia viranomaisten yhteistyöelimiä. Kriisinratkaisukollegioiden jäsenten koostumus vastaa pitkälle EMIR-asetuksen mukaisten valvontakollegioiden jäsenyyttä. ESMA:n ohella kriisinratkaisukollegioiden jäsenenä olisi myös Euroopan pankkiviranomainen (EBA).

Jotta voidaan varmistaa kriisinratkaisukollegioiden yhdenmukainen ja johdonmukainen toiminta kaikkialla unionissa, ESMA:lle annetaan valtuus valmistella luonnokset teknisiksi sääntelystandardeiksi kriisinratkaisukollegioita koskeviksi sopimuksiksi ja niiden toimintaa koskevista käytännön järjestelyistä. Komissio valtuutetaan hyväksymään tekniset sääntelystandardit ESMA-asetuksen 10—14 artiklan mukaisesti.

Artiklalla 5 perustetaan ESMA-asetuksen 41 artiklan mukainen ESMA:n sisäinen kriisinratkaisukomitea valmistelemaan asetuksen mukaisia toimia. ESMA:lle asetetaan yhteistyövelvollisuus muiden Euroopan finanssivalvontaviranomaisten kanssa ja ESMA:n kriisinratkaisukomitealle tulee rakenteellinen erottamisvaatimus.

Artiklalla 6 asetetaan valvonta- ja kriisinratkaisuviranomaisille keskenään yhteistyövelvollisuus valmisteluissa, suunnittelussa ja kriisinratkaisupäätöksissä sekä lisäksi erikseen ESMA:n kanssa.

Jakso 2 – Päätöksenteko ja menettelyt

Artiklassa 7 säädetään yleisistä periaatteista ja valvonta- ja kriisinratkaisuviranomaisten sekä ESMA:n päätöksenteossa, jossa tulee ottaa huomioon suhteellisuusperiaate, tehokkuus, kohtuullinen aika, yhteistoiminta, selkeät roolit ja vastuut, erilaiset intressit ja velvollisuudet, kriisinratkaisusuunnitelmat, avoimuus, kustannustehokkuus ja kielteiset vaikutukset.

Artiklassa 8 säädetään valvonta- ja kriisinratkaisuviranomaisten välisestä tiedonvaihdosta ja kolmansien maiden viranomaisten toimittamien tietojen luottamuksellisuudesta sekä tietojen toimittamisesta toimivaltaiselle ministeriölle.

III Osasto – Valmistelu

Luku I – Elvytys- ja kriisinratkaisusuunnittelu

Jakso 1 – Elvytyssuunnittelu

Artiklassa 9 asetetaan keskusvastapuolille ja niiden johdolle velvollisuus laatia elvytyssuunnitelmat toimista, joita toteutetaan rahoitusaseman palauttamiseksi merkittävän heikkenemisen jälkeen erilaisissa tilanteissa tai rikottaessa EMIR-asetuksen mukaisia vakavaraisuusvaatimuksia. Vaatimuksilla sekä tuettaisiin että vahvistettaisiin keskusvastapuolia koskevia EMIR-asetuksen vaatimuksia.

Artiklassa säädetään elvytyssuunnitelmien sisällöstä ja niiden perusteella tehtävistä päätöksistä sekä päätöksistä valvontaviranomaiselle ja edelleen kriisinratkaisuviranomaiselle tiedottamisesta. Elvytyssuunnitelmat tulisi päivittää ainakin vuosittain tai sellaisen oikeudellisen, organisatorisen rakenteen, liiketoiminnan tai rahoitustilanteen muutoksen jälkeen, joka voi vaikuttaa olennaisesti elvytyssuunnitelmaan tai muutoin edellyttää sen muuttamista. Valvontaviranomaiset voivat edellyttää, että keskusvastapuolet päivittävät elvytyssuunnitelmansa tätä useammin. Elvytyssuunnitelman sisällölle asetetaan tarkempia vaatimuksia asetusehdotuksen liitteessä.

Artiklassa 10 säädetään elvytyssuunnitelmien arvioinnista ja asetetaan velvollisuus toimittaa suunnitelmat hyväksyttäväksi valvontaviranomaiselle, jonka tulee toimittaa suunnitelma valvontakollegiolle ja kriisinratkaisuviranomaiselle. Valvontaviranomainen arvioi elvytyssuunnitelman artiklan mukaisessa menettelyssä.

Artiklassa 11 on lisävaatimuksia konserneihin kuuluvien keskusvastapuolten osalta.

Artiklassa 12 on säännökset valvontakollegion yhteisestä päätöksestä ja yhteensovittamismenettelystä elvytyssuunnitelmien osalta. Jos yksimielisyyttä elvytyssuunnitelmasta ei saavuteta, valvontakollegion jäsenenä oleville viranomaisille annetaan artiklassa oikeus viedä erimielisyys ESMA:n sitovasti päätettäväksi ESMA-asetuksen 19 artiklan mukaisesti.

Jakso 2 – Kriisinratkaisusuunnittelu

Artiklassa 13 asetetaan kriisinratkaisuviranomaiselle velvollisuus laatia kriisinratkaisusuunnitelmat, joita laadittaessa on kuultava valvontaviranomaista ja toimittava yhteistoiminnassa kriisinratkaisukollegion kanssa. Artiklassa säädetään kriisinratkaisusuunnitelman laatimisen yhteydessä huomioon otettavista seikoista. Vastaavasti, kuten pankkien osalta on säädetty BRRD-direktiivissä, keskusvastapuolen kriisinratkaisusuunnitelmassa ei saa olettaa poikkeuksellista julkista rahoitustukea, keskuspankin hätärahoituksena antamaa maksuvalmiusapua tai keskuspankin epätavallisin vakuuksin, voimassaoloajalla ja korolla antamaa maksuvalmiusapua. Kriisinratkaisusuunnitelmat vaaditaan päivitettäväksi ainakin vuosittain tai merkittävien muutosten yhteydessä.

Kriisinratkaisusuunnitelmassa on eriteltävä erilaiset olosuhteet ja skenaariot kriisinratkaisuvälineiden ja -valtuuksien käyttämiseksi. Suunnitelmassa on esitettävä tarvittaessa ja mahdollisuuksien mukaan määrällisesti ilmaistuna artiklassa tarkemmin yksilöidyt seikat, vaihtoehdot ja vaikutukset.

ESMA:lle annetaan Euroopan järjestelmäriskikomiteaa (ESRB) kuultuaan valtuutus laatia luonnokset teknisiksi sääntelystandardeiksi, joissa tarkennetaan kriisinratkaisusuunnitelman

sisältö, ja komissio valtuutetaan hyväksymään tekniset sääntelystandardit ESMA-asetuksen 10—14 artiklan mukaisesti.

Artiklassa 14 säädetään keskusvastapuolten yhteistyö- ja tiedonantovelvollisuudesta kriisinratkaisusuunnitelmien laatimisen yhteydessä. Vaadittavat tiedot yksilöidään tarkemmin asetusehdotuksen liitteessä.

Artiklassa 15 säädetään kriisinratkaisukollegion yhteisestä päätöksestä ja yhteensovittamismenettelystä kriisinratkaisusuunnitelmien osalta. Mikäli yksimielisyyttä kriisinratkaisusuunnitelmasta ei saavuteta, valvontakollegion jäseninä oleville viranomaisille annetaan tässäkin artiklassa oikeus viedä erimielisyys ESMA:n sitovasti päätettäväksi.

Luku II – Purkamiskelpoisuus

Artiklassa 16 säädetään keskusvastapuolen purkamiskelpoisuuden arvioinnista, jonka kriisinratkaisuviranomainen tekee yhteistyössä kriisinratkaisukollegion kanssa.

Keskusvastapuoli arvioidaan purkamiskelpoiseksi, jos kriisinratkaisuviranomainen katsoo mahdolliseksi ja luotettavaksi joko käsitellä sen tavanomaisessa maksukyvyttömyysmenettelyssä tai toteuttaa sen kriisinratkaisun soveltaen eri kriisinratkaisuvälineitä ja -valtuuksia varmistaen kriittisten toimintojen jatkuvuuden ja välttää mahdollisimman pitkälle aiheuttamasta merkittävää haittaa rahoitusjärjestelmälle. Kriisinratkaisuviranomaisen on ilmoitettava ESMA:lle hyvissä ajoin, jos yksittäistä keskusvastapuolta ei katsota purkamiskelpoiseksi.

Artiklassa 17 säädetään purkamiskelpoisuuden esteiden poistamisesta ja *18 artiklassa* tähän liittyvästä kriisinratkaisukollegion yhteisestä päätöksestä ja yhteensovittamismenettelystä sekä mahdollisesta ESMA:n sitovasta päätöksestä.

Osasto IV – Varhainen puuttuminen

Artiklassa 19 säädetään yleisesti valvontaviranomaisten varhaisen vaiheen puuttumisen toimenpiteistä, jos keskusvastapuoli rikkoo tai todennäköisesti rikkoo lähitulevaisuudessa EMIR-asetuksen vakavaraisuusvaatimuksia tai jos uhkaavan kriisitilanteen katsotaan voivan vaikuttaa keskusvastapuolen toimintaan. Toimenpiteet voivat liittyä keskusvastapuolen elvytys- tai kriisinratkaisusuunnitelmaan, vaadittavaan toimintaohjelmaan, yhtiökokouksen koollekutsu-miseen, johtoon, liiketoimintastrategiaan, oikeudelliseen tai organisatoriseen rakenteeseen, vi-ranomaisten tiedonsaantiin, kriisinratkaisutoimenpiteiden täytäntöönpanoon tai pääoman vah-vistamiseen. Valvontaviranomaisen edellytetään päätöksenteossaan ottavan huomioon kes-kusvastapuolen koko toiminta-alueen vaikutukset ja erityisesti niiden toiminnan kriittisyyden. Lisäksi toimenpiteiden tulee olla yleisen edun mukaisia ja välttämättömiä rahoitusvakauden säilyttämiseksi unionissa, keskusvastapuolen kriittisten toimintojen säilyttämiseksi tai säilyt-tää ja vahvistaa keskusvastapuolen taloudellista kestävyyttä. Valvontaviranomaisen tulee il-moittaa tilanteesta ja toimenpiteistä koskevasta päätöksestään ESMA:lle ja toimia yhteistoi-minnassa valvontakollegion kanssa.

Artiklassa 20 säädetään valvontaviranomaisten oikeudesta vaatia keskusvastapuolen johdon erottamista kokonaisuudessaan tai osittain, jos keskusvastapuolen rahoitustilanne heikkenee merkittävästi tai jos sitä koskevia oikeudellisia vaatimuksia tai toimintasääntöjä vakavasti ri-kotaan eivätkä muut 19 artiklassa tarkoitetut toimenpiteet riitä kääntämään kehitystä päinvas-taiseen suuntaan.

Osasto V – Kriisinratkaisu

I Luku – Tavoitteet, edellytykset ja yleiset periaatteet

Artiklassa 21 säädetään kriisinratkaisutavoitteista, jotka kriisinratkaisuviranomaisen tulee ottaa huomioon käyttäessään kriisinratkaisuvälineitä ja -valtuuksia. Keskusvastapuolten kriisinratkaisutavoitteita ovat niiden kriittisten toimintojen jatkuvuuden turvaaminen elvytys suunnitelmien mukaisesti, markkinarakennetoimijoiden välisten linkkien varmistaminen, merkittävien haittojen välttäminen rahoitusvakaudelle, julkisten varojen suojaaminen, osapuolten kriisinratkaisun kustannusten vähentäminen ja keskusvastapuolen arvon alentumisen välttäminen.

Artiklassa 22 säädetään kriisinratkaisun edellytyksistä, kun valvonta- tai kriisinratkaisuviranomainen katsoo toisiaan kuultuaan kriisinratkaisukynnyksen ylittyneen. Ensisijainen vastuu kriisinratkaisukynnyksen ylittämisen arvioinnista on valvontaviranomaisella. Tällöin keskusvastapuoli on lähellä kaatumista tai todennäköisesti kaatuu, eikä voida kohtuudella olettaa kaatumisen olevan estettävissä kohtuullisessa ajassa millään yksityisen sektorin toimenpiteillä tai valvontatoimella, mukaan lukien varhaisen tilanteeseen puuttumisen toimenpiteillä. Lisäksi kriisinratkaisutoimi on yleisen edun kannalta välttämätön eikä keskusvastapuolen purkaminen tavanomaisessa maksukyvyttömyysmenettelyssä ole tavoitteiden kannalta mahdollista. Artikla sisältää yleiset perusteet keskusvastapuolen todennäköisen kaatumisen arvioimiseksi. ESMA:lla olisi valtuutus antaa viranomaisten valvonta- ja kriisinratkaisutoimenpiteiden yhdenmukaisuutta edistäviä ohjeita.

Artiklassa 23 säädetään kriisinratkaisua koskevista yleisistä periaatteista, joita noudattaen kriisinratkaisuviranomaisten tulee käyttää valtuuksiaan. Periaatteissa korostetaan keskusvastapuolen sopimusvelvoitteiden noudattamista, osakkeenomistajien ensisijaista vastuuta ja velallisten tasapuolista kohtelua eikä velkojille saisi aiheutua tappioita verrattuna siihen, että jos keskusvastapuoli olisi asetettu tavanomaiseen maksukyvyttömyysmenettelyyn. Kriisinratkaisuviranomaisten tulee ottaa lisäksi huomioon, jos keskusvastapuoli kuuluu konserniin.

Luku II – Arvostus

Artiklan 24–26 mukaan kriisinratkaisua varten keskusvastapuolen varat, velat, oikeudet ja velvollisuudet tulee arvostaa oikeudenmukaisesti, varovaisesti ja realistisesti. Kriisinratkaisua varten pitää tehdä kaksi arvostusta mukaan lukien riippumaton arvostus. Arvostus voi olla myös väliaikainen. ESMA:lle annetaan valtuutus laatia luonnokset arvostuksen riippumattomuuteen ja menetelmiin liittyviksi teknisiksi sääntelystandardeiksi, jotka komissio valtuutetaan hyväksymään.

Luku III – Kriisinratkaisuvälineet

Jakso 1 – Yleiset periaatteet

Artikla 27 on kriisinratkaisuvälineitä koskeva yleissäännös. Kriisinratkaisuviranomaisten käytettävissä olevat kriisinratkaisuvälineet ovat positioiden ja tappioiden kohdentaminen, alaskirjaaminen ja muuntaminen, liiketoiminnan myynti, omaisuudenhoitokeskusvastapuoli ja muut tavoitteiden ja yleisten periaatteiden mukaiset välineet. Artiklassa säädetään kriisinratkaisuviranomaisen oikeudesta hankkia poikkeuksellista julkista rahoitustukea, panna täytäntöön keskusvastapuolen oikeuksia ja niistä poikkeamista, oikeudesta muuntaa omistusoikeus- ja velkainstrumentteja sekä vaatia keskusvastapuolta laskemaan hyvityksenä liikkeeseen omistusoikeusinstrumentteja. Lisäksi artiklassa säädetään toimenpiteiden suhteesta kansalliseen maksukyvyttömyyslainsäädäntöön.

Jakso 2 – Positioiden ja tappioiden kohdentaminen

Artikla 28 on säännös positioiden ja tappioiden kohdentamisen käyttämisestä suhteessa keskusvastapuolen määrittämisvelvoitteisiin ja niihin liittyviin vakuuksiin. *Artikla 29* on säännös maksukyvyttömyyden määrittämisvelvoitteiden, muiden määrittämisvelvoitteiden liittyvien sopimusten ja kriisinratkaisussa olevan keskusvastapuolen sopimusten päättämisestä kokonaisuudessaan tai osittain.

Artikla 30 antaa mahdollisuuden vähentää keskusvastapuolen muille kuin maksukyvyttömille määrittämisvelvoitteille kuuluvia voimassaolevien sopimusten mukaisia voittosaamisia.

Artiklassa 31 määrittämisvelvoitteille asetetaan velvollisuus maksaa lisämaksuja keskusvastapuolelle. Lisämaksut tulevat olemaan keskeinen rahoituslähde kriisinratkaisussa. Määrittämisvelvoitteiden lisämaksuvelvollisuus voi kuitenkin olla enintään keskusvastapuolen maksukyvyttömyysrahastoon maksama määrä.

Jakso 3 – Alaskirjaus ja omistusoikeus- ja velkainstrumenttien ja muiden vakuudettomien velkojen muuntaminen

Artiklassa 32–35 on säännökset alaskirjauksesta sekä omistusoikeus- ja velkainstrumenttien muuntamisesta, niihin liittyvistä ehdoista ja rajoituksista sekä vaikutuksista ja menettelyllisten esteiden poistamisesta.

Artiklassa 36–39 säädetään alaskirjausten yhteydessä laadittavasta ja täytäntöön pantavasta liiketoiminnan tervehdyttämissuunnitelmasta keskusvastapuolen pitkäaikaisen elinkelpoisuuden saavuttamiseksi.

Jakso 4 – Liiketoiminnan myynti

Artiklassa 40 ja 41 säädetään keskusvastapuolen liiketoiminnan siirtämisestä kaupallisin ehdoin ja siihen liittyvistä menettelyllisistä vaatimuksista.

Jakso 5 – Omaisuudenhoitokeskusvastapuoli

Artiklassa 42 ja 43 säädetään keskusvastapuolen liiketoiminnan siirtämisestä omaisuudenhoitokeskusvastapuolen (niin sanottu *bridge CCP*) hoidettavaksi ja siihen liittyvistä menettelyllisistä mukaan lukien toiminnan lopettamiseen liittyvistä vaatimuksista. Omaisuudenhoitokeskusvastapuoli on kriisinratkaisuviranomaisen määräysvallassa ja sen omistaa kokonaan tai osittain yksi tai useampi viranomainen.

Jakso 6 – Vaihtoehtoiset rahoitusjärjestelyt

Artiklassa 44 säädetään kriisinratkaisuviranomaisen mahdollisuudesta lainata tai saada rahoitustukea vaihtoehtoisten rahoitusjärjestelyjen avulla, kun tämä on tarpeellista kriisinratkaisuvälineiden tehokkaan käyttämisen varmistamiseksi.

Jakso 7 – Julkisyhteisöjen vakaussuhteet

Artiklassa 45 säädetään kriisinratkaisuviranomaisten oikeudesta käyttää julkisyhteisöjen rahoitusvakaussuhteita keskusvastapuolen kriisinratkaisussa, kun tällainen tuki on viimeisenä keinona tarpeellista kriisinratkaisun päämäärien varmistamiseksi ja unionin valtiontukekehys-

ten mukaista sekä siihen liittyvistä edellytyksistä sekä toimivaltaisten ministeriöiden ja viranomaisten päätöksistä.

Artiklassa 46 säädetään julkisesta oman pääoman ehtoisesta tuesta keskusvastapuolille kaupalliselta pohjalta ja vaatimus näiden instrumenttien mahdollisimman nopeasta siirtämisestä yksityissektorille.

Artiklassa 47 säädetään keskusvastapuolen tilapäisestä julkisesta omistuksesta ja vaatimus tämän mahdollisimman nopeasta siirtämisestä yksityissektorille.

Luku IV – Kriisinratkaisuvaltuudet

Artiklalla 48 annetaan kriisinratkaisuviranomaiselle tarvittavat yleisvaltuudet soveltaa kriisinratkaisuvälineitä tehokkaasti. Kriisinratkaisuviranomaisella on oikeus saada laajasti tietoja, ottaa keskusvastapuoli määräysvaltaansa ja käyttää kaikkia osakkeenomistajille ja omistusinstrumenteille annettuja oikeuksia ja valtuuksia sekä siirtää niitä. Kriisinratkaisuviranomainen voi siirtää keskusvastapuolen varat, velat, oikeudet ja velvollisuudet toiselle yhteisölle tämän suostumuksella, vähentää tai poistaa kriisinratkaisun kohteena olevan keskusvastapuolen velkoja tai muuttaa näiden ehtoja, sulkea ja päättää rahoitussopimuksia, muuntaa velkoja keskusvastapuolen tai omaisuudenhoitokeskusvastapuolen omistusoikeusinstrumenteiksi, vähentää tai mitätöidä keskusvastapuolen omistusoikeusinstrumentteja ja vaatia keskusvastapuolen tai tämän emoyhteisön laskemaan liikkeeseen uusia omistusoikeusinstrumentteja, mukaan lukien etuoikeutettuja osakkeita, ja ehdollisia vaihtokelpoisia instrumentteja. Kriisinratkaisuviranomainen voi erottaa tai vaihtaa kriisinratkaisun kohteena olevan keskusvastapuolen hallituksen ja johdon tai vaatia valvontaviranomaista arvioimaan määräösuuden ostajaa. Lisäksi kriisinhallintaviranomaisella on oikeus muuttaa keskusvastapuolen selvitysosapuolen vakuusmäärää, siirtää avoimia positioita ja niihin liittyviä varoja sekä järjestelyitä, vaatia pantavaksi täytäntöön keskusvastapuolen osapuolten ja emoyhteisön velvollisuuksia sekä vaatia selvitysosapuolilta lisämaksuja. Kriisinratkaisuviranomaisten päätökset vapautetaan samalla laajasti erityyppisiltä hyväksynnöiltä sekä tiedonanto- että rekisteröintivelvollisuuksista.

Artiklassa 49 säädetään kriisinratkaisuviranomaisten liitännäisvaltuuksista 48 artiklan mukaisen päätösten yhteydessä. Näillä valtuuksilla voidaan poistaa siirtoihin liittyvät vastuut, oikeus hankkia omistusoikeusinstrumentteja, lopettaa tai keskeyttää julkinen kaupankäynti rahoitusvälineillä, siirtää sopimuksia keskusvastapuolen toiminnan siirron yhteydessä, siirtää osapuolten oikeuksia ja velvollisuuksia, muuttaa sopimusten ehtoja tai keskusvastapuolen sääntöjä sekä siirtää selvitysosapuolten jäsenyyksiä. Näiden ohella kriisinratkaisuviranomainen voi vaatia jatkuvuusjärjestelyitä varmistaa kriisinratkaisutoimen tehokkuuden.

Artiklassa 50 säädetään erityisjohtajasta, jonka kriisinratkaisuviranomainen voi nimittää keskusvastapuolen hallituksen tilalle. Erityisjohtajalla on kaikki keskusvastapuolen osakkeenomistajien ja hallituksen valtuudet. Erityisjohtaja voi kuitenkin käyttää näitä valtuuksia ainoastaan kriisinratkaisuviranomaisen valvonnan alaisena ja oikeuksien käyttämistä voidaan rajoittaa.

Artiklan 51 perusteella kriisinratkaisuviranomaisilla on valtuudet vaatia kriisinratkaisun kohteena olevaa keskusvastapuolta tai mitä tahansa sen konserniyhteisöistä tai määräytösapuolista tarjoamaan tarvittavat palvelut ja toiminnot, jotta omaisuudenhoitokeskusvastapuoli voi harjoittaa tehokkaasti sille siirrettyä liiketoimintaa.

Artikla 52 kattaa tilanteet, kun kriisinratkaisun kohteena olevan keskusvastapuolen omistusoikeusinstrumenttien, varojen, oikeuksien, velvollisuuksien tai velkojen siirto kattaa varoja, jot-

ka sijaitsevat tai joihin sovelletaan muun kuin kriisinratkaisuviranomaisen kotijäsenvaltion lainsäädäntöä. Säännöksen mukaan siirtojen oikeusvaikutukset määräytyvät tämän muun lainsäädännön mukaisesti ja näiden muiden jäsenvaltioiden viranomaisten tulee tarjota tarvittava apu siirtojen toteuttamiseksi sovellettavan lainsäädännön mukaisesti.

Artiklassa 53 säädetään varoista, sopimuksista, oikeuksista, veloista, velvollisuuksista ja omistusrakenteista, joihin sovelletaan kolmansien maiden lainsäädäntöä.

Artiklan 54 perusteella asetuksen mukaisia kriisinehkäisy- tai kriisinratkaisutoimia ei pidetä sinällään rahoitusvakuusdirektiivissä 2002/47/EY tarkoitettuna täytäntöönpanoon oikeuttavana tapahtumana tai nettoutusdirektiivissä 98/26/EY tarkoitettuna maksukyvyttömyysmenettelynä edellyttäen, että aineelliset sopimusvelvoitteet, kuten maksu- ja toimitusvelvoitteet sekä vakuuksien antaminen, täytetään edelleen.

Artikla 55 antaa kriisinratkaisuviranomaiselle valtuuden määrääjäksi keskeyttää osapuolten maksu- tai toimitusvelvoitteet kriisinratkaisun kohteena olevassa keskusvastapuolella tehtyjen sopimusten osalta.

Artiklan 56 perusteella kriisinratkaisuviranomaisella on valtuus määrääjäksi rajoittaa vakuudellisia velkoja panemasta täytäntöön kriisinratkaisun kohteena olevan keskusvastapuolen varoihin liittyviä vakuusoikeuksia.

Artikla 57 antaa kriisinratkaisuviranomaiselle valtuuden määrääjäksi keskeyttää kriisinratkaisun kohteena olevan keskusvastapuolen kanssa tehdyn sopimuksen osapuolen purkamisoikeudet.

Artiklassa 58 säädetään kriisinratkaisuviranomaisen määräysvallasta keskusvastapuolella.

Artiklan 59 mukaan kriisinratkaisuviranomaiset toteuttavat kriisinratkaisutoimet kansallisten hallinnollisten toimivaltuuksien ja menettelyjen mukaisesti.

Luku V – Suojatoimet

Artikla 60 sisältää periaatteen, etteivät velkojat saa jäädä kriisinratkaisussa huonompaan asemaan kuin vaihtoehtoisissa menettelyissä olisi tapahtunut (niin sanottu *No Creditor Worse Off* -periaate). Artiklan mukaan kriisinratkaisuviranomaisen tulee varmistua, ettei osakkeenomistajiin, velkoihin ja määritysosapuoliin kohdistu kriisinratkaisutoimien johdosta suurempia tappioita kuin olisi tapahtunut olemassa olevien vastuiden pohjalta toimittaessa elvytysuunnitelman ja toimintasääntöjen toiminnallisten sääntöjen mukaisesti.

Artikla 61 sisältää vaatimuksen käyttää riippumatonta henkilöä arvioimaan osakkeenomistajien, velkojien ja selvitysosapuolten mahdollista huonompaa kohtelua sekä arvioinnin menettelyperiaatteet. ESMA:lle annetaan valtuutus laatia luonnokset arvostusmenetelmiin liittyviksi teknisiksi sääntelystandardeiksi, jotka komissio valtuutetaan hyväksymään.

Artiklassa 62 edellytetään, että osakkeenomistajille, velkojille ja selvitysosapuolille tulee korvata erotus, jos 61 artiklan mukainen arvostus osoittaa näiden kärsineen enemmän tappioita kriisinratkaisutoimien johdosta.

Artiklassa 63–67 on säännökset suojatoimista tilanteissa, joissa vain osa kriisinratkaisutoimien kohteena olevan keskusvastapuolen ja omaisuudenhoitokeskusvastapuolen varoista, oikeuksista, velvollisuuksista ja vastuista siirretään ostajalle tai keskusvastapuolen sopimusten eh-

toja muutetaan niin, että tilalle tulee omaisuudenhoitokeskusvastapuoli tai ostaja. Säännökset koskevat omistusoikeuden siirtäviä vakuusjärjestelyitä, kuittausjärjestelyitä, sulkeutuvaa nettoutusta, vakuusjärjestelyitä, strukturoituja rahoitusjärjestelyitä ja katettuja joukkovelkakirjalainoja sekä kaupankäynti- ja selvitysjärjestelmien suojaamista.

Luku VI – Menettelylliset velvoitteet

Artiklassa 68 säädetään keskusvastapuolen ja viranomaisten ilmoitusvelvollisuudesta, jos keskusvastapuolen todetaan olevan lähellä kaatumista tai todennäköisesti kaatuvan.

Artiklassa 69 säädetään kriisinratkaisuviranomaisen kriisinratkaisutoimia koskevasta päätöksestä, *70 artiklassa* kriisinratkaisuviranomaisia koskevista menettelyllisistä velvoitteista ja *71 artiklassa* luottamuksellisuudesta viranomaisten ja muiden osapuolten osalta.

Luku VII – muutoksenhakuoikeus ja muiden toimien poissulkeminen

Artiklassa 72 säädetään mahdollisuudesta asettaa kriisinehkäisy- ja kriisinhallintatoimille vaatimus tuomioistuimen ennakkohyväksynnästä ja oikeudesta hakea muutosta kriisinehkäisytoimien toteuttamispäätökseen tai muun valtuuden käyttämispäätökseen kuin kriisinratkaisutoimeen.

Artiklan 73 säännöksillä poistetaan muilta kuin kriisinratkaisuviranomaisilta mahdollisuus käynnistää tavanomainen maksukyvyttömyysmenettely keskusvastapuolten osalta ja asetetaan muille viranomaisille menettelyjen käynnistämiseen liittyvä ilmoitusvelvollisuus ja -vaatimus.

Osasto VI – Suhteet kolmansiin maihin

Artiklan 74 säännös antaa komissiolle valtuuden tehdä neuvostolle ehdotuksia kolmansien maiden kanssa neuvoteltavista kriisinratkaisuviranomaisten kansainvälisistä yhteistyösopimuksista.

Artiklassa 75 säädetään kolmansien maiden kriisinratkaisumenettelyjen tunnustamisesta ja *76 artiklassa* oikeudesta kieltäytyä tai olla panematta täytäntöön kolmansien maiden kriisinratkaisumenettelyjä.

Artiklan 77 säännöksiä yhteistyöstä kolmansien maiden viranomaisten kanssa sovelletaan, kunnes, asianomaisen kolmannen maan kanssa tehty *74 artiklan* mukainen kansainvälinen sopimus tulee voimaan tai siltä osin kuin tämän artiklan mukaiset seikat eivät kuulu sopimuksen soveltamisalaan. ESMA:lla olisi valtuutus antaa viranomaisten yhteistoiminnan yhdenmukaisuutta edistäviä ohjeita.

Artiklassa 78 on säännös kriisinratkaisuviranomaisten, valvontaviranomaisten ja toimivaltaisten ministeriöiden ja muiden viranomaisten tiedonvaihdesta kolmannen maan viranomaisten kanssa.

Osasto VII – Muutokset asetuksiin (EU) N:o 1095/2010, (EU) N:o 648/2012 ja (EU) 2015/2365

Artiklalla 79 lisätään ESMA-asetuksen 4 ja 40 artiklaan maininnat keskusvastapuolten elvytys- ja kriisinratkaisukehystä koskevasta asetuksesta.

Artiklalla 80 lisätään EMIR-asetukseen uusi 6a artikla, joka mahdollistaa määrittämisvelvollisuuden keskeyttämisen kriisinratkaisutilanteissa, sekä tehdään EMIR-asetuksen 28, 38 ja 81 artik-

laan muita keskusvastapuoliin keskusvastapuolten elvytys- ja kriisinratkaisukehystä koskevaan asetukseen liittyviä yksittäisiä muutoksia.

Artiklalla 81 lisätään SFTR-asetuksen 12 artiklaan viittaus keskusvastapuolten elvytys- ja kriisinratkaisukehystä koskevan asetuksen mukaisiin kriisinratkaisuviranomaisiin.

Osasto VIII – Loppusäännökset

Artikla 82 on asetuksen yleisluontoinen uudelleentarkastelulauseke. *Artiklan 83* mukaisesti asetus tulee voimaan ilman erityisiä siirtymäsäännöksiä kahdentenakymmenentenä päivänä sen jälkeen, kun se on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä.

Tämäntyyppisen asetusehdotuksen neuvottelujen käynnistymisestä neuvostossa ja Euroopan parlamentissa kuluu asetuksen lopulliseen hyväksymiseen ja julkistamiseen yleensä noin kaksi vuotta. Asetuksen voidaan odottaa tulevan voimaan aikaisintaan vuoden 2018 lopussa. Yhdistyneen kuningaskunnan eroaminen EU:sta (*Brexit*) tulee vaikuttamaan asetusehdotusta koskeviin neuvotteluihin ja ennen kaikkea kolmansien maiden toimijoiden sääntelyyn. Asetuksen soveltaminen jääkin käytännössä Brexitin jälkeiseen aikaan.

3 Vaikutukset Suomen lainsäädäntöön ja talouteen

3.1 Vaikutukset lainsäädäntöön

Ehdotettava asetus on Suomessa suoraan sovellettava EU:n säädös, kuten keskusvastapuolten toimintaa koskeva EMIR-asetus. Ehdotus ei edellytä tämän johdosta merkittäviä suoranaisia muutoksia Suomen lainsäädäntöön.

Keskusvastapuolten elvytys- ja kriisinratkaisuasituksen mukaisten velvollisuuksien rikkomisesta määrättävistä seuraamuksista esitetään säädettäväksi BRRD-direktiiviin tehtävillä muutoksilla (*COM(2016) 852 final*, valtioneuvoston kirjelmä pankkien häiriönsietokyvyn parantaminen II). Seuraamukset vastaavat keskusvastapuolten osalta sitä, mitä luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten osalta on BRRD-direktiivissä säädetty.

Kansallisessa lainsäädännössä on kuitenkin tarpeen antaa asetusta täydentäviä muun muassa toimivaltaisiin viranomaisiin liittyviä säännöksiä. Asetuksen säännökset vaikuttavat muidenkin kuin finanssimarkkinoiden valvonta- ja kriisinratkaisuviranomaisten toimintaan. Lisäksi keskusvastapuolten kriisinratkaisuviranomaisten päätösten suoran velvoittavuuden ja sitovuu-den johdosta on arvioitava vastaaviin kysymyksiin liittyvää ja samoja seikkoja koskevaa voimassa olevaa kansallista lainsäädäntöä.

3.2 Vaikutukset talouteen

Keskusvastapuolten elvytys- ja kriisinratkaisukehystä koskevan ehdotuksen tavoitteena on vahvistaa rahoitusmarkkinoiden vakautta sekä ehkäistä markkinahäiriöiden syntymistä. Komissio on laatinut ehdotukseen liittyen vaikutusarvion keskusvastapuolten elvytys- ja kriisinratkaisukehysten vaihtoehtoisista sääntelymalleista. Komission vaikutusarviossa todetaan, että lainsäädäntöehdotus edistää rahoitusvakautta lisäämällä keskusvastapuolten valvontaa ja parantaa keskusvastapuolten varautumista maksukyvyttömyystilanteisiin sekä pienentää keskusvastapuolen maksukyvyttömyydestä aiheutuvia vaikutuksia muille markkinatoimijoille, sosiaaliturvajärjestelmille ja veronmaksajille.

Euroopan talousalueella on perustettuna yhteensä 17 keskusvastapuolta, joista valtaosa palvelee johdannaismarkkinoita. Edellisten lisäksi noin parikymmentä kolmansien maiden keskusvastapuolta tarjoaa palvelujaan Euroopan talousalueella. Suomeen ei ole perustettu keskusvastapuolia, eikä ole odotettavissa, että näin tapahtuisi jatkossakaan. Suomalaiset rahoituslaitokset ja erityisesti pankit toimivat kuitenkin määritysosapuolina keskusvastapuolissa. Lisäksi suuret yhtiöt, kuten energiateollisuuden yhtiöt, jotka käyvät kauppaa muun muassa hyödykejohdannaismarkkinoilla, käyttävät keskusvastapuolten palveluita suoraan osapuolina tai määritysosapuolina toimivien pankkien asiakkaina.

Suomen rahoitusmarkkinoiden kannalta merkittäviä keskusvastapuolia ovat ruotsalainen Nasdaq Clearing AB, jota käyttävät suomalaisten pankkien lisäksi energiayhtiöt hyödykejohdannaisten määrittämisessä, sekä hollantilainen European Central Counterparty N.V. (*EuroCCP*), jonka kautta Helsingin Pörssissä tapahtuvat osakekaupat määritetään. Lisäksi Ranskassa ja Isossa-Britanniassa toimipisteet omaavalla LCH.Clearnet-konsernilla on Suomen rahoituskonserneja asiakkaina. LCH.Clearnetin kautta määritetään myös osa Helsingin Pörssissä tapahtuvista osakekaupoista. Sveitsiläinen SIX x-clear Ltd on helmikuussa 2017 aloittamassa Helsingin Pörssin osakekauppojen määrittämisen. Edellisten lisäksi saksalaisella Eurex Clearing AG:lla on jonkin verran suomalaisia toimijoita asiakkaina. Edellä mainittujen keskusvastapuolten taloudellisilla ongelmilla olisi suurimmat vaikutukset suomalaisiin rahoitusmarkkinoiden osapuoliin.

Eurooppalaisten keskusvastapuolten keskimääräinen päiväkohtaisten rahoitusinstrumenttien määritystransaktioiden nimellisarvo oli vuoden 2016 ensimmäisellä neljänneksellä tasoltaan 2 900 miljardia euroa, josta OTC-johdannaissektorin osuus oli 2 000 miljardia euroa. Lisäksi voimassa olevien rahoitusinstrumenttien kaupankäyntisopimusten bruttomääräinen nimellisarvo vuoden 2016 ensimmäisen neljänneksen lopussa oli 197 000 miljardia euroa, josta OTC-johdannaissektorin osuus oli 194 000 miljardia euroa.

Keskusvastapuolten maksukyvyttömyysongelmat ovat harvinaisia. Viimeksi keskusvastapuolten vakavaraisuuden suhteen on ollut ongelmia vuoden 1987 lokakuun pörssiromahduksen seurauksena. Viimeisimmän suuren finanssikriisin aikana yksikään keskusvastapuoli ei kaatunut, vaikkakin esimerkiksi johdannaismarkkinoiden suuria pankkitoimijoita ajautui maksukyvyttömyyteen, kuten investointipankki Lehman Brothers vuonna 2008.

Vaikka keskusvastapuolten maksukyvyttömyydet tai niiden vakavat taloudelliset vaikeudet ovat harvinaisia, näiden toteutumisella olisi suuria vaikutuksia rahoitusmarkkinoiden vakaukselle. Keskusvastapuolet ovat sidoksissa sekä keskenään että määritysosapuoltensa kautta. Yhden keskusvastapuolen kaatuminen voisi johtaa muidenkin rahoitusmarkkinatoimijoiden laajaan ja hallitsemattomaan kaatumiseen. Yksittäinen markkinahäiriö voisi levitä rahoitusmarkkinoilla hyvinkin laajaksi niin sanotun domino-vaiikutuksen johdosta, kuten oli uhkana vuoden 2008 finanssikriisin yhteydessä.

Keskusvastapuolen taloudellisten vaikeuksien vaikutukset voivat välittyä Suomen markkinoille lähinnä keskusvastapuolten mahdollisten suomalaisten määritysosapuolten ja niiden loppuasiakkaiden välityksellä. Vaikka keskusvastapuolella ei olisi suoria kytköksiä Suomeen, sen taloudellisesta ahdingosta aiheutuvat vaikutukset voisivat tulla Suomen markkinoille yhteisten rahoitusmarkkinoiden kautta.

Keskusvastapuolen kriisinratkaisun rahoittaminen johtaisi todennäköisesti siihen, että myös suomalaisten osapuolten positioiden mukaisia saatavia jouduttaisiin leikkaamaan tai asettamaan velvollisuus maksaa lisämaksuja keskusvastapuolelle. Näiden toimenpiteiden taloudellisen vaikutuksen suuruus riippuisi kriisin kokoluokan ohella osapuolten asemasta ja roolista

keskusvastapuolella, ja syntyvät lisävastuut voivat olla kokonaisuudessaan huomattavan suuret.

Keskusvastapuolten elvytysuunnitelmien valmistelu ja kriisinratkaisutoimet aiheuttavat keskusvastapuolille lisäkustannuksia. Keskusvastapuolille lisääntyneet kustannukset voivat näkyä kohonneina maksuina ja osittain maksuvelvollisuutena keskusvastapuolen määräytösapuolille ja edelleen loppuasiakkaille. Kuitenkin näitä kasvaneita kustannuksia voidaan pitää kokonaisuudessaan pieninä suhteessa rahoitusvakauden vahvistamisen kautta saataviin hyötyihin.

Suomeen tulee nimetä keskusvastapuolten elvytys- ja kriisinratkaisuasetuksen mukaisista tehtävistä vastuulliset viranomaistahot. Koska Suomeen ei ole perustettu keskusvastapuolia, käytännössä suomalaisille viranomaisille tulisi suoraanaisesti uusia tehtäviä lähinnä osallistuttaessa keskusvastapuolen elvytys- tai kriisinratkaisutilanteessa kollegioon, kun suomalainen toimija on merkittävänä määräytösapuolena keskusvastapuolella tai kollegioon osallistumisen edellytykset täyttyvät muutoin. Täten viranomaispuolella tarvitaan jossain määrin lisää keskusvastapuolten elvytykseen ja kriisinratkaisuun vaadittavaa osaamista ja resursseja, mutta asetusehdotukseen liittyvien suoraanisten viranomaistehtävien lisääntymisen odotetaan olevan suhteellisen vähäistä Suomessa. Suomalaisia viranomaisia toimii jo tällä hetkellä keskusvastapuolten kollegioissa. Finanssivalvonta toimii LCH.Clearnet Limitedin, Nasdaq Clearing AB:n ja EuroCCP:n kollegioissa. EuroCCP:n kollegiossa on Finanssivalvonnan lisäksi mukana Suomen Pankki.

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaate

Asetusehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 114 artiklan 1 kohtaan, jonka perusteella tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen voidaan toteuttaa sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevia toimenpiteitä jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämiseksi.

Valtioneuvosto katsoo ehdotuksen liittyvän sisämarkkinoiden toteuttamiseen ja niiden toiminnan vahvistamiseen sekä pitää asetusehdotuksen oikeusperustaa perusteltuna.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 5 artiklan 3 kohdan toissijaisuusperiaatteen mukaisesti EU:n tasolla on toteutettava toimia vain, jos jäsenvaltiot eivät voi yksin riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla.

SEU 5 artiklan 4 kohdan suhteellisuusperiaatteen mukaisesti unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi. Oikeasuhtaisuus tarkoittaa lähinnä ylisääntelyn kieltoa, jonka toteutuminen on kytketty toissijaisuusperiaatteeseen.

Keskusvastapuolet ovat luonteeltaan EU-tasoisia ja rajat ylittävää toimintaa harjoittavia markkinatoimijoita, mikä puoltaa niiden sääntelyä EU-asetuksella. Lisäksi mikään jäsenvaltio ei ole kansallisesti toteuttanut G20-tasolla hyväksytyjen periaatteiden mukaista keskusvastapuolten elvytys- ja kriisinratkaisusääntelyä.

Valtioneuvosto pitää asetusehdotusta toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukaisena.

5 Muiden jäsenvaltioiden kannat

Muiden jäsenvaltioiden virallisia kantoja ehdotukseen ei vielä ole tiedossa.

Tulevan EU-sääntelyn periaatteista on valmisteluvaiheessa keskusteltu yhteensä neljässä jäsenvaltioiden asiantuntijoiden kokouksessa. Jäsenvaltioiden asiantuntijat ovat yleisesti tukenet ehdotuksen taustalla olevia toimintapoliittisia valintoja ja ehdotettavaa harkintavaltaa.

6 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

Asetus sekä siihen liittyvä luonnos valtioneuvoston kirjelmäksi on ollut lausunnolla rahoituspalvelut ja pääomanliikkeet -jaoston (jaosto 10) kirjallisessa menettelyssä.

Ehdotus on esitelty ja sen käsittely on aloitettu neuvoston rahoituspalvelutyöryhmän 1 päivänä joulukuuta 2016 pidetyssä kokouksessa ja asetuksen käsittely jatkuu työryhmässä helmikuussa 2017.

Euroopan parlamentissa vastuuvaliokunta ehdotuksen osalta on talous- ja raha-asioiden valiokunta (ECON). Euroopan parlamentti ei ole vielä aloittanut asetuksen käsittelyä. Alustavan tiedon mukaan ECON-valiokunnan esittelijöiksi ehdotuksen osalta nimitetään Jakob von Weizsäcker (S&D, DE) yhdessä Kay Swinburnen, (ECR, UK) kanssa.

7 Ahvenanmaan itsehallinto

Asia kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 5 luvun 27 §:n perusteella valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

8 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto tukee ehdotuksen tavoitteita ja katsoo sen edistävän yhteis- ja rahoitusmarkkinoiden toimivuutta sekä turvaavan rahoitusvakautta. Ehdotuksen voidaan katsoa tukevan yhdenmukaisten ja tasapuolisten toimintaedellytysten tarjoamista keskusvastapuolille ja näiden osapuolille. Samalla ehdotus osaltaan vähentää rahoitusmarkkinoiden osapuolten, mukaan lukien pankkijärjestelmän riskejä.

Valtioneuvosto jakaa kansainvälisen näkemyksen, että keskusvastapuolten toiminnan luonteen ja systeemisen merkittävyyden takia niiden kriisinratkaisua on syytä erikseen säännellä. Lisäksi on perusteltua, että ehdotus nojautuu kansainvälisiin keskusvastapuolten elvytys- ja kriisinratkaisua koskeviin viranomaisten sopimiin standardeihin. Näihin on kuitenkin odotettavissa joitakin täsmennyksiä kuluvan vuoden aikana.

Komission ehdotus keskusvastapuolten elvytys- ja kriisinratkaisukehyksestä täydentää voimassa olevaa EMIR-asetuksen mukaista sääntelyä. Samalla on perusteltua, että ehdotuksen sääntelyratkaisut perustuvat paljolti luottolaitoksia ja sijoituspalveluyrityksiä koskevaan BRRD-direktiiviin ottamalla samalla kuitenkin huomioon keskusvastapuolitoimintaa koskevat erityispiirteet kuten erilainen toimintamalli ja osapuolten vakuuksien keskeinen merkitys toiminnassa.

Valtioneuvosto katsoo, että asetuksen käyttämistä keskusvastapuolten kriisinratkaisun sääntelyssä tukee se tosiseikka, että keskusvastapuolet harjoittavat selkeästi rajat ylittävää toimintaa ja ovat EU-tasoisia sekä osittain kansainvälisiä toimijoita. Asetusmuotoisuus tehostaa sääntelyn rajat ylittävää toimivuutta, kuten vastaavasti on toimittu keskusvastapuolia koskevan EMIR-asetuksen säädösmuodon osalta.

Keskusvastapuolitoiminnassa tapahtuneista virheistä ja taloudellisista ongelmista vastuun on oltava ensi sijassa keskusvastapuolen omistajilla. Lisäksi on tärkeää, että keskusvastapuolia

valvotaan hyvin ja kriisien puhkeamiset estetään asianmukaisella elvytysuunnittelulla. Keskusvastapuolilla tulee olla riittävästi omia varoja ja vastuunkantokykyä. Säädösehdotuksessa on perustellusti huomioitu, että keskusvastapuolet ovat usein konserniyhtiöitä. Valtioneuvosto korostaa keskusvastapuolten asianmukaisen valvonnan ja kattavan elvytysuunnittelun merkitystä. Keskusvastapuolten kriisinratkaisu ei myöskään saa johtaa näiden toimintaan liittyvien ongelmien hallitsemattomaan sysäämiseen osapuolten ja asiakkaiden vastuulle. Kriisinratkaisutoimista päätettäessä tulee ottaa huomioon se seikka, missä määrin asianomaisen keskusvastapuolen asema ja toiminta on todella kriittistä rahoitusmarkkinoiden kannalta.

Ehdotuksen kannalta keskeiset kriisinratkaisuviranomaiset ovat keskusvastapuolten kotivaltion viranomaisia, joiden päätösten vaikutukset ulottuvat selkeästi myös keskusvastapuolten määräytösosapuolten ja samalla näiden asiakkaiden kotivaltioihin. Tämän johdosta on tärkeää, että sääntelyssä riittävällä tavalla turvataan määräytyspuolten ja samalla lähinnä pankkien kotivaltioiden viranomaisten asema sekä keskusvastapuolten valvonta- ja kriisinratkaisukollegioiden toimivuus, oikeudenmukainen kokoonpano sekä riittävä rooli. Keskusvastapuolten kriisinratkaisussa viranomaisten harkintavallalle kriisinratkaisuvälineitä ja -valtuuksia käytettäessä on olemassa selkeitä perusteluita, mutta samalla viranomaisilla tulisi olla vain rajoitettu harkintavalta poiketa kriisinratkaisusuunnitelmista. Ehdotuksessa olevaa erityisesti keskusvastapuolen kotivaltion viranomaisten harkintavaltaa pitäisi pyrkiä vielä täsmentämään ja jossain määrin rajaamaan. Asetusehdotusta koskeissa neuvotteluissa on pyrittävä varmistamaan, että näissä kysymyksissä saavutetaan tasapainoiset, kaikkia osapuolia riittävästi turvaavat ja toimivat sääntelyratkaisut.

Keskusvastapuolten toiminnassa on keskeinen rooli ja merkitys riittävillä vakuuksilla osapuolilta. Valtioneuvosto katsoo, että asetuksen mukaisen sääntelyn yhteydessä olisi samalla pyrittävä selvittämään, onko keskusvastapuolten maksukyvyttömyysrahastojen taso kriisinratkaisusääntelyn kannalta riittävä ja voidaanko rahastomallia jollain tavalla vielä vahvistaa. Kriisinratkaisun rahoittamiseksi on välttämätöntä, että asetus mahdollistaa tappioiden jakamisen ja keskusvastapuolen osapuolille kuuluvien saamisten leikkaamisen sekä asettaa velvollisuuden maksaa lisämaksuja. Määritysosapuolten lisämaksut kriisinratkaisutilanteissa tulee kuitenkin pyrkiä rajoittamaan ennen kaikkea niihin tilanteisiin, joissa keskusvastapuolen taloudelliset ongelmat aiheutuvat keskusvastapuolen osapuolten eikä suoranaisesti tämän omasta toiminnasta tai laiminlyönneistä. Asetusehdotuksessa määräytösosapuolten lisämaksuvelvollisuuden enimmäismäärä on rajattu, mutta tätä rajausta ja sitovaa tappioiden jakamismallia laajemminkin tulisi vielä lopullisessa asetustekstissä täsmentää. Valtioneuvosto katsoo, ettei keskusvastapuolen kriisinratkaisun rahoitus saa johtaa osapuolten vakaviin taloudellisiin vaikeuksiin. Muutoinkin asetuksessa olevat vastuuta ja vahingonkorvausta koskevat säännökset vaativat tarkennuksia.

Lähtökohtaisesti on hyvä ja toimivaa, että asetuksella luodaan viranomaisille riittävät ja toimivat välineet keskusvastapuolten kriisinhallintaa ja -ratkaisua varten. Valtioneuvosto pitää tarpeellisena, että kriisinratkaisuviranomaisia koskevaa ja näiden valtuuksia sekä vastuuta koskevaa sääntelyä pyritään vielä kuitenkin täsmentämään asetustekstissä.

Valtioneuvoston mielestä asetuksen ei tule myöskään johtaa siihen, että niidenkin jäsenvaltioiden, joissa ei ole perustettu keskusvastapuolia, kuten Suomessa, tulisi tosiasiallisesti perustaa kansallinen keskusvastapuolten kriisinratkaisuviranomainen, joka täysin täyttää asetuksen mukaiset ammattitaito- ja resurssivaatimukset sekä vaatimuksen toiminnallisesta riippumattomuudesta.

Ehdotus sisältää säännöksiä julkisyhteisöjen vakausvälineistä ja samalla julkisesta tuesta keskusvastapuolille. Valtioneuvosto katsoo välttämättömäksi asetusneuvottelujen yhteydessä

varmistaa, että kyseessä on vain viimesijainen ja poikkeuksellinen mahdollisuus välttämättömään tukeen kansallisten keskusvastapuolten kriisinratkaisussa, eikä tämä asetus voi säätää jäsenvaltioille ja näiden viranomaisille velvollisuutta julkisen tuen myöntämiseen. Valtioneuvosto painottaa tämänkin ehdotuksen yhteydessä yleistä toimintalinjaa, että taloudellinen vastuu rahoitusmarkkinaosapuolten ongelmista kuuluu näiden omistajille ja osapuolille eikä jäsenvaltioille ja veronmaksajille.

Komissiolle ehdotettavat valtuudet asetusta täydentävään kakkostason sääntelyyn ovat ehdotuksessa suhteellisen rajoitettuja ja vastaavat paljolti BRRD-direktiivissä myönnettyjä valtuuksia. Valtioneuvosto pitää ehdotettavia valtuuksia perusteltuina. Lisäksi valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti siihen, että asetuksessa tiettyjen seikkojen osalta ESMA:lle annetaan oikeus tehdä kaikkia osapuolia sitova päätös, jos viranomaisten yhteistä päätöstä ei saada syntymään. Lisäksi EBA:n ja mahdollisesti myös yhteisen kriisinratkaisuneuvoston (SRB) pankkien kriisinratkaisua koskeva osaaminen pitäisi saada mahdollisimman laajasti hyödynnettäväksi keskusvastapuolten kriisinratkaisuvalmiuksia luotaessa ja sääntelyä valmisteltaessa.