

**Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi keskusvastapuolten toimilupamenettelyjen ja tunnustamista koskevien vaatimusten muuttamiseksi ja suosituksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi Euroopan keskuspankin perussäännön muuttamisesta (*keskusvastapuolten valvonta*)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 13 päivänä kesäkuuta 2017 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksesta Euroopan valvontaviranomaisen (Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen) perustamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 1095/2010 muuttamisesta sekä asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta keskusvastapuolten toimilupamenettelyjen ja niihin osallistuvien viranomaisten sekä kolmansien maiden keskusvastapuolten tunnustamista koskevien vaatimusten osalta ja Euroopan keskuspankin 22 päivänä kesäkuuta 2017 antama suositus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussäännön 22 artiklan muuttamisesta sekä ehdotuksesta ja suosituksesta laadittu muistio.

Helsingissä 7 päivänä syyskuuta 2017

Valtiovarainministeri Petteri Orpo

Finanssineuvos Jyrki Knuutinen

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

MUISTIO  
4.9.2017

EU/2017/1072, EU/2017/1276,  
EU/2017/0924

**EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI KESKUSVASTAPUOLTEN TOIMILUPAMENETTELYJEN JA TUNNUSTAMISTA KOSKEVIEN VAATIMUSTEN MUUTTAMISESTA JA SUOSITUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON PÄÄTÖKSEKSI EUROOPAN KESKUSPANKIN PERUSSÄÄNNÖN MUUTTAMISESTA (*KESKUSVASTAPUOLTEN VALVONTA*)**

**1 Yleistä**

Komissio antoi 13 päivänä kesäkuuta 2017 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksesta Euroopan valvontaviranomaisen (Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen) perustamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 1095/2010 muuttamisesta sekä asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta keskusvastapuolten toimilupamenettelyjen ja niihin osallistuvien viranomaisien sekä kolmansien maiden keskusvastapuolten tunnustamista koskevien vaatimusten osalta (*COM(2017) 331 final*).

Ehdotuksella muutetaan Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaista (jäljempänä *ESMA*) koskevan asetuksen (EU) N:o 1095/2010 (jäljempänä *ESMA-asetus*) ja OTC-johdannaisista, keskusvastapuolista ja kauppatietorekistereistä annetun asetuksen (EU) N:o 648/2012 (Euroopan markkinarakennasetus, jäljempänä *EMIR-asetus*) sääntelyä Euroopan unionissa ja kolmansissa maissa perustettujen keskusvastapuolten (*central counterparties, CCP:t*) osalta. Keskeinen syy muutosehdotusten antamiseen tässä vaiheessa on Yhdistyneen kuningaskunnan eroaminen EU:sta (*brexit*) ja sinne sijoittuneiden keskusvastapuolten merkittävä asema Euroopan johdannaismarkkinoiden määrittämisessä.

Komissio antoi 4 päivänä toukokuuta 2017 tiedonannon rahoitusmarkkinoiden kriittisten infrastruktuurien haasteisiin vastaamisesta ja pääomamarkkinaunionin kehittämisestä (*COM(2017) 225 final*). Tiedonannossa todettiin, että EMIR-asetukseen on tarpeen tehdä muutoksia, jotta rahoitusvakauden varmistavaa ja pääomamarkkinaunionin kehittämistä sekä syventämistä tukevaa kehystä voitaisiin parantaa. Komissio katsoi tiedonannossaan, että Yhdistyneen kuningaskunnan eroamisella EU:sta tulee olemaan suuri vaikutus keskusvastapuolten harjoittaman määrittämisjärjestelmän sääntelyyn ja valvontaan Euroopassa.

Keskusvastapuolet ovat markkinaosapuolia, jotka asettuvat rahoitusmarkkinoilla markkinaosapuolten väliin, kun niiden välisillä sopimuksilla käydään kauppaa rahoitusmarkkinoilla. Keskusvastapuolet tulevat määrittämisessä jokaiseen myyjään nähden ostajaksi ja jokaiseen ostajaan nähden myyjäksi, jolloin ne osallistuvat laajasti erityyppisiin finanssitransaktioihin ja johdannaisten, takaisinostosopimusten, koron- ja luottoriskinvaihtosopimusten, osakkeiden sekä velkainstrumenttien määrittämiseen. Keskusvastapuolet tarjoavat suoraan palveluitaan määrittämisosapuolille, kuten pankeille, jotka vuorostaan toimivat sopimussuhteessa omien asiakkaidensa transaktioiden määrittämisessä.

EMIR-asetus ja sen taustalla olevat G20-maiden ryhmän sitoumukset edellyttävät, että vakioidut markkinapaikkojen ulkopuoliset OTC-johdannaiset (*over-the-counter derivatives*) tulee määrittää keskusvastapuolia käyttäen. Asetuksessa asetetaan lisäksi vakavaraisuusvaatimuksia sekä toiminnallisia että toimilupiin ja valvontaan liittyviä vaatimuksia keskusvastapuolille. EMIR-asetuksen keskeisenä tavoitteena on pienentää OTC-johdannaisiin liittyviä riskejä, vaukuttaa rahoitusjärjestelmää ja edistää OTC-johdannaismarkkinoiden avoimuutta. Sääntely

koskee sekä EU:ssa perustettuja keskusvastapuolia että EU:hun määräityspalveluja tarjoavia kolmansien maiden keskusvastapuolia.

Keskusvastapuolitoiminnan merkitys rahoitusjärjestelmän toimivuuden ja vakauden kannalta on kasvanut toiminnan keskittyessä sekä kansainvälisesti että EU:ssa rajalliseen määrään toimijoita. Muutosehdotuksilla pyritään varmistamaan keskusvastapuolia koskevien toimilupa- ja valvontajärjestelyjen pysyminen markkina- ja toimialakehityksen tahdissa. Tavoitteena on tehostaa EU:ssa perustettuja keskusvastapuolia ja EMIR-asetuksen soveltamisalaan kuuluvien kolmansien maiden keskusvastapuolia koskevia valvontajärjestelyjä. Komissio katsoo ehdotusten tukevan markkinoiden yhdentymistä ja pääomamarkkinaunionin tavoitteita.

EU:ssa perustettuja keskusvastapuolia koskevilla sääntelyehdotuksilla muutettaisiin keskusvastapuolten toimilupamenettelyjä ja niihin osallistuvien viranomaisten roolia EUpainotteisemmaksi. ESMA:aan perustettaisiin erillinen keskusvastapuolikomitea, jolle annettaisiin keskusvastapuolten toimilupiin sekä toimintaan ja valvontaan liittyviä tehtäviä.

Jatkossa keskusvastapuolen toimivaltaisen kansallisen viranomaisen tulisi saada toimiluvan myöntämiselle ja muille merkittävälle päätöksilleen etukäteen ESMA:n hyväksyntä ja suostumus. Tämän ohella toimivaltaisen viranomaisen tulisi saada asianomaisen liikkeeseen laskevan keskuspankin suostumus päätösten sellaisten seikkojen osalta, jotka liittyvät keskuspankkien rahapoliittisten tehtävien suorittamiseen.

Komissio katsoo, että EU:n keskusvastapuolten valvontaan sovellettavissa EMIR-asetuksen mukaisissa nykyjärjestelyissä, joihin kuuluu kotijäsenvaltion viranomaisen koordinoimia valvontakollegioita, on kehitettävää. Lukumääräisesti pienellä keskusvastapuolijoukolla on suuri merkitys rahoitusjärjestelmän kannalta, jolloin tukeutuminen pelkästään kotijäsenvaltion toimivaltaiseen viranomaiseen on ongelmallista keskusvastapuolten luonteen ja roolin kannalta. Jäsenvaltioiden erilaiset valvontakäytännöt ja -toimet saattavat aiheuttaa sääntelyn ja valvonnan puutteita ja siten riskejä keskusvastapuolitoiminnalle ja välillisesti niiden määräytisosapuolille sekä edelleen asiakkaille. Lisäksi komission mielestä keskuspankkien roolia ja merkitystä valuutan liikkeeseenlaskijoina ei ole otettu riittävästi huomioon keskusvastapuolten valvontakollegioissa.

EU:ssa perustettuihin keskusvastapuoliin kohdistuvien valvontajärjestelyjen yhdenmukaistamiseksi komissio on harkinnut kolmea eri vaihtoehtoa. Ensimmäinen vaihtoehto olisi tämänhetkisen tilanteen säilyttäminen (ei politiikkatoimia ja muutoksia sääntelyyn). Toinen vaihtoehto olisi EU:n valvontajärjestelmän perustaminen. Kolmas vaihtoehto olisi EU:n yhteisen valvontaviranomaisen perustaminen. Komissio arvioi parhaaksi ja toimivimmaksi toisen vaihtoehdon ja EU:n keskusvastapuolten valvontajärjestelmän perustamisen. Muutosehdotuksissa kansalliset valvontaviranomaiset säilyttäisivät nykyiset valvontavaltuudet, mutta samalla EU:n tasolle luotaisiin valvontajärjestelyt käsittelemään yhteistä etua koskevia osa-alueita keskittymmin ja vahvistettaisiin valuuttoja liikkeeseen laskevien keskuspankkien osuutta valvontamenettelyssä. Ehdotettavan vaihtoehdon katsotaan parhaiten turvaavan EU:n keskusvastapuoliin kohdistuvien valvontajärjestelyjen yhdenmukaisuuden ja samalla vältettävän yhteisen valvontaviranomaisen perustamiseen liittyvät puutteet.

Kolmansien maiden keskusvastapuolten tunnustamista koskevien vaatimusten muutoksia perustellaan näihin sovellettavien EU:n valvontajärjestelyjen ongelmilla. Ensimmäiseksi EMIR-asetuksen mukaisten vastaavuus- ja tunnustamissääntöjen täytäntöönpanossa ja kolmansien maiden tunnustettujen keskusvastapuolten jatkuvassa valvonnassa on ilmennyt puutteita. Toiseksi on mahdollista, että valvontatavoitteet ja keskuspankkien tavoitteet eivät ole keskenään linjassa, kun kyseessä ovat kolmansien maiden keskusvastapuolia käsittelevät valvontakolle-

giot, joihin ei osallistu EU:n viranomaisia. Kolmanneksi, jos kolmannessa maassa muutetaan keskusvastapuoliin sovellettavaa sääntelyä ja sääntöjä, EU:n ja kolmannen maan keskusvastapuolten välille voi muodostua epätasapuoliset toimintaedellytykset. Tämän lisäksi voi syntyä mahdollisuuksia sääntelyn ja valvonnan katvealueiden hyväksikäyttöön, kun tällä hetkellä ei ole järjestelyjä sen varmistamiseksi, että EU saa varmasti tiedon kyseisistä muutoksista.

Kolmansien maiden keskusvastapuoliin liittyvien riskien pienentämiseksi komissio on harkinnut kolmea vaihtoehtoa. Ensimmäinen vaihtoehto olisi tämänhetkisen tilanteen säilyttäminen (ei politiikkatoimia ja muutoksia sääntelyyn). Toisen vaihtoehdon mukaan kaikkien kolmansien maiden keskusvastapuolten edellytettäisiin sijoittautuvan EU:n alueelle ja saavan EMIR-asetuksen mukaisen toimiluvan voidakseen tarjota palveluja EU:n vastapuolille, markkinapaikeille tai voidakseen tarjota määrittämis- ja transaktioita, jotka ovat EU:n valuuttojen määräisiä. Kolmannessa vaihtoehdossa EU:n viranomaisten valvonnan määrä ja tehokkuus suhteutettaisiin riskeihin, joita kolmansien maiden keskusvastapuolet aiheuttavat EU:lle. Tässä vaihtoehdossa olisi mahdollista asettaa erilaisia kriteerejä ja kynnysarvoja niin, että vaikutukseltaan vähäisiin keskusvastapuoliin voitaisiin soveltaa tehostettua EMIR-asetuksen mukaista vastaavuus- ja tunnustamisjärjestelmää ja keskusvastapuoliin, joiden vaikutukset ovat keskitasoisia tai suuria, voitaisiin soveltaa tiukempia valvontavaatimuksia. Systemiriskin kannalta kaikkein merkittävimmille keskusvastapuolille voitaisiin lisäksi ESMA:n suosituksen perusteella annettulla komission täytäntöönpanosäädöksellä asettaa vaatimus hakea EU:n toimilupa ja sijoittautua EU:n alueelle. Komissio katsoo, että kolmas vaihtoehto ja EU:n viranomaisten keskusvastapuolten vaikutuksiin mukautettu valvonta soveltuu parhaiten, kun tavoitteena on parantaa EU:n kykyä valvoa, havaita ja vähentää kolmansien maiden keskusvastapuoliin liittyviä riskejä.

Euroopan keskuspankki (jäljempänä *EKP*) on 22 päivänä kesäkuuta 2017 antanut suosituksen (EKP/2017/18) Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi Euroopan keskuspankkijärjestelmän (jäljempänä *EKPJ*) ja Euroopan keskuspankin perussäännön 22 artiklan muuttamisesta. Suosituksessa katsotaan, että olisi välttämätöntä antaa EKP:lle valtuudet säännellä selvitysjärjestelmiä ja erityisesti keskusvastapuolia, jotta varmistetaan EKPJ:lle annettujen perustehtävien asianmukainen hoito.

EKP:n suosituksen taustalla on unionin yleisen tuomioistuimen 4 päivänä maaliskuuta 2015 antama tuomio asiassa T-496/11, *Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta v. Euroopan keskuspankki*. Unionin yleinen tuomioistuin totesi tuomiossaan, ettei EKP:lla ole arvopaperiselvitysjärjestelmien, keskusvastapuolet mukaan lukien, toiminnan sääntelemisen edellyttämää toimivaltaa. Tästä syystä unionin yleinen tuomioistuin kumosi EKP:n 5.7.2011 julkaiseman *Eurosystem Oversight Policy Framework* -nimisen järjestelmän (eurojärjestelmän yleisvalvontaa koskeva puiteasiakirja) siltä osin kuin siinä asetetaan keskusvastapuolille vaatimus siitä, että niiden on sijaittava eurojärjestelmään kuuluvassa jäsenvaltiossa.

Unionin yleinen tuomioistuin huomautti kuitenkin, että Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (jäljempänä *SEUT*) 129 artiklan 3 kohdassa määrätään poikkeuksellisesta yksinkertaistetusta tavasta muuttaa tiettyjä EKPJ:n perussäännön artikloja. Tämän johdosta Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat tavanomaisessa lainsäätämisyksessä EKP:n suosituksesta tai komission ehdotuksesta muuttaa EKPJ:n perussäännön 22 artiklaa. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi, että EKP:n on sen katsoessa SEUT 127 artiklan 2 kohdan neljännessä luetelmakohdassa tarkoitetun tehtävän asianmukaisen hoitamisen edellyttävän, että sille myönnetään keskusvastapuoliin kohdistuvaa asetuksenantovaltaa, pyydettyä Euroopan unionin lainsäätäjää muuttamaan 22 artiklaa.

EKP:n laatimassa perussäännön muuttamista koskevan suosituksen perustelumuistiossa todetaan, että keskusvastapuoliin kohdistuvat häiriöt voivat vaikuttaa hintavakauden säilyttämistä koskevaan eurojärjestelmän ensisijaiseen tavoitteeseen usealla tavalla. Tällaiset häiriöt voivat heikentää euroalueen luottolaitosten likviditeettiasemaa ja mahdollisesti häiritä euroalueen maksujärjestelmien moitteetonta toimintaa. Tämä saattaisi johtaa keskuspankkilikviditeetin lisääntyvään kysyntään ja ongelmiin eurojärjestelmän yhteisen rahapolitiikan toteuttamisessa.

EKP korostaa odotettavissa olevien maailman- ja Euroopan laajuisten merkittävien muutosten lisäävän selvitysjärjestelmistä ja erityisesti keskusvastapuolista aiheutuvia riskejä. Nämä riskit voivat aiheuttaa haasteita maksujärjestelmien moitteettomalle toiminnalle ja yhteisen rahapolitiikan täytäntöönpanolle, mikä voi vaarantaa eurojärjestelmän ensisijaisen hintavakauden säilyttämistä koskevan tavoitteen saavuttamisen. Yhdistyneen kuningaskunnan irtautuminen EU:sta vaikuttaa merkittävästi eurojärjestelmän kykyyn hoitaa tehtäviään euron liikkeeseen laskevana keskuspankkina. Tällä hetkellä Yhdistyneeseen kuningaskuntaan sijoittautuneet keskusvastapuolet selvittävät merkittäviä määriä euromääräisiä transaktioita. Lisäksi keskusvastapuoliselvityksestä on tullut yhä laajemmin luonteeltaan rajat ylittävää ja systeemisesti merkittävää.

EKP katsoo, että voidakseen toteuttaa sille lainsäädännössä määrätyn roolin, on äärimmäisen tärkeää, että eurojärjestelmällä on asianmukainen toimivalta perussopimuksen ja Euroopan keskuspankkijärjestelmän perussäännön nojalla. Eurojärjestelmällä pitäisi olla valtuudet seurata ja arvioida riskejä, joita aiheutuu siitä, että keskusvastapuolet selvittävät merkittäviä määriä euromääräisiä transaktioita. Erityisesti tämän pitäisi sisältää sääntelyvaltaa antaa sitovia arviointoja ja edellyttää korjaavia toimenpiteitä tiiviissä yhteistyössä unionin muiden viranomaisien kanssa, jotta kyetään vastaamaan riskeihin, jotka vaikuttavat eurojärjestelmän perustehtäviin ja ensisijaiseen tavoitteeseen vastata hintavakauden ylläpitämisestä euroalueella. EKP katsoo, että euron vakauden suojelemiseksi sillä pitäisi olla EMIR-asetuksen kehyksen ulkopuolella sääntelyvaltaa asettaa lisävaatimuksia keskusvastapuolille, jotka selvittävät merkittäviä määriä euromääräisiä transaktioita.

EKP:n mukaan on välttämätöntä, että sille annetaan valtuudet säännellä selvitysjärjestelmiä, erityisesti keskusvastapuolia, jotta varmistetaan SEUT 127 artiklan 2 kohdan mukaisten perustehtävien asianmukainen hoito unionin rahapolitiikan määrittämisen ja toteuttamisen sekä maksujärjestelmien moitteettoman toiminnan edistämisen osalta. EKP:n mielestä turvalliset ja tehokkaat rahoitusmarkkinarakenteet, erityisesti selvitysjärjestelmät, ovat olennaisen tärkeitä näiden perustehtävien täyttämiseksi.

Neuvoston rahoituspalvelutyöryhmässä on vireillä muitakin keskusvastapuolia ja johdannaismarkkinoita koskevia sääntelyehdotuksia. Komission ehdotus keskusvastapuolten elvytys- ja kriisinratkaisuasemuksesta (*COM(2016) 856 final*, U 14/2017 vp) annettiin 28 päivänä marraskuuta 2016. Komission EU-lainsäädännön keventämisohjelmaan (*REFIT*) liittyvä ehdotus EMIR-asetuksen mukaisen OTC-johdannaisten määräysvelvollisuuden ja raportointivaatimusten muuttamisesta (*COM(2017) 208 final*, U 34/2017 vp) annettiin 4 päivänä toukokuuta 2017.

Komission on lisäksi määrä alkusyksystä 2017 antaa pääomamarkkinaunionihankkeeseen liittyen lainsäädäntöehdotus Euroopan finanssivalvontajärjestelmää koskevan sääntelyn muutoksesta (niin sanottu *ESAs Review*).

## 2 Pääasiallinen sisältö

### 2.1 Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaista koskevan asetuksen muutokset

ESMA-asetuksen muutosehdotuksilla perustettaisiin keskusvastapuolikomitea ja annettaisiin tälle EU:n ja kolmansien maiden keskusvastapuolten toimilupiin ja toimintaan sekä tunnustamiseen ja valvontaan liittyviä tehtäviä. ESMA:n keskusvastapuolikomiteaan nimitettäisiin johtaja ja kaksi muuta riippumatonta ammattihenkilöä kokopäivätoimisiksi johdon jäseniksi sekä lisäksi EKP:sta ja komissiosta jäsenet, jotka eivät osallistu kuitenkaan äänestyksiin. Keskusvastapuolikomitealle tulisi oma henkilöstö ja riittävät resurssit keskusvastapuoliin liittyvien tehtävien hoitamiseksi. ESMA:n organisaatiota sääntelevään III lukuun lisättäisiin uusi 1 A jakso, jonka *44 a*, *44 b* ja *44 c artiklassa* on keskusvastapuolikomitean kokoonpanoa, tehtäviä ja toimivaltaa sekä päätöksentekoa koskevat säädökset. III luvun 3 jaksoa muutettaisiin ja siihen lisättäisiin keskusvastapuolikomitean johtajan ja johdon jäsenten nimittämistä ja tehtäviä koskeva *48 a artikla*.

ESMA-asetukseen tehtäisiin myös yksittäisiä muutoksia olemassa oleviin artikloihin. *6 artiklaan* lisättäisiin keskusvastapuolikomitea ja *43 artiklassa* säädettäisiin hallintoneuvoston ja keskusvastapuolikomitean suhteesta. *40 artiklassa* säädettäisiin keskusvastapuolikomitean jäsenten äänestysoikeuksista, *42 ja 49 artiklassa* riippumattomuudesta, *50 artiklassa* vastuuvollisuudesta ja *70 artiklassa* salassapitovelvollisuudesta. Keskusvastapuolikomitean ja ESMA:n toimitusjohtajan välisestä vuorovaikutuksesta säädettäisiin *53 artiklassa* ja keskusvastapuolikomitean talousarvion laatimisesta *63 artiklassa*. Lisäksi ESMA-asetuksen 4 artiklaan lisättäisiin EMIR-asetuksen mukainen keskusvastapuolimääritelmä ja *35 artiklan* muutoksella parannettaisiin ESMA:n mahdollisuuksia tietojen saamiseen.

### 2.2 Euroopan markkinarakennasetuksen muutokset

EMIR-asetuksen sääntelyä EU:n keskusvastapuolten toimilupien myöntämisen ja näihin liittyvien merkittävien päätösten osalta muutettaisiin niin, että jatkossa keskusvastapuolen toimivaltaisen kansallisen viranomaisen tulisi saada päätöksilleen etukäteen ESMA:n hyväksyntä ja suostumus. Tämän ohella toimivaltaisen viranomaisen tulisi saada asianomaisen liikkeeseen laskevan keskuspankin suostumus päätösten sellaisten seikkojen osalta, jotka liittyvät keskuspankkien rahapoliittisten tehtävien suorittamiseen.

EMIR-asetuksen *17 artiklaan* lisättäisiin toimivaltaiselle viranomaiselle velvollisuus kuulla toimilupahakemusten osalta ESMA:aa. *18 artiklan* muutosten johdosta keskusvastapuolten valvontakollegioiden puheenjohtajana toimisi jatkossa ESMA:n keskusvastapuolikomitean johtaja ja sen pysyvät jäsenet olisivat valvontakollegioiden jäseniä. Artiklaan tulisi lisäksi nimellinen viittaus EKP:hen määräytösapuolten valvonnasta vastaavana toimivaltaisena viranomaisena. *19 artiklaa* muutettaisiin niin, että valvontakollegion jäsenenä toimivilla ESMA:n keskusvastapuolikomitean edustajilla olisi kullakin yksi ääni. Vastaavasti valvontakollegion jäsenenä olevilla jäsenvaltioiden edustajilla ja EKP:lla olisi yhteensä enintään joko kaksi tai kolme ääntä. *20 ja 21 artiklan* muutokset koskisivat toimivaltaisen viranomaisen, valvontakollegion jäsenten ja ESMA:n rooleja keskusvastapuolen toimiluvan peruuttamisessa, uudelleentarkastelussa ja arvioinnissa.

EMIR-asetuksen III osaston 2 lukuun lisättäisiin uudet *21 a*, *21 b* ja *21 c artikla*, jotka koskevat toimivaltaisten viranomaisten päätösluonnosten laatimista, liikkeeseen laskevan keskuspankin suostumusta ja keskusvastapuolten valvontamaksuja. Komissiolla olisi oikeus antaa delegoitu säädös, jossa täsmennetään maksujen lajit, maksujen kohteet, maksujen määrät ja maksutavat. *24 artiklaan* lisättäisiin ilmoitusvelvollisuus hätätilanteista ja muutoksista, joilla

saattaa olla haitallinen vaikutus markkinoiden likviditeettiin, rahapolitiikan välittymiseen, maksujärjestelmien moitteettomaan toimintaan ja rahoitusjärjestelmän vakauteen.

EMIR-asetus sisältää säännöksiä EU:n ulkopuolisten eli kolmansien maiden keskusvastapuolten vastaavuudesta ja tunnustamisesta. Ehdotettavilla muutoksilla on tarkoitus vahvistaa EU:ssa toimiviin kolmansien maiden keskusvastapuoliin sovellettavia valvontajärjestelyitä ja parantaa niiden johdonmukaisuutta.

Kolmansien maiden keskusvastapuolten tunnustamiseen sovellettavaan EMIR-asetuksen 25 artiklaan lisättäisiin säännökset ensimmäisen ja toisen tason keskusvastapuolista sekä lisäksi järjestelmän kannalta merkittävistä keskusvastapuolista, joiden tulisi saada toimilupa unionissa. Ensimmäisen tason keskusvastapuolia ei pidettäisi systeimiriskin kannalta merkittävänä ja niihin sovellettaisiin nykyistä kolmansien maiden keskusvastapuoliin sovellettavaa perussääntelyä. Toisen tason keskusvastapuolet määriteltäisiin niiden luonteen, koon, monimuotoisuuden, vaikutusten, osapuolirakenteen, rahoitusjärjestelmän välisen suhteen, keskinäisen riippuvuuden sekä muun vuorovaikutuksen pohjalta. ESMA:lla olisi oikeus määrittää, onko keskusvastapuoli järjestelmän kannalta merkittävä tai tuleeko siitä mahdollisesti järjestelmän kannalta merkittävä unionin tai sen yhden tai useamman jäsenvaltion rahoitusvakaudelle. Täsmennykset perusteista annettaisiin komission delegoidulla säädöksellä. Systeemisesti merkittävälle toisen tason keskusvastapuolille asetettaisiin lisävaatimuksia. Komissio voisi asettaa vastaavuuden määrittämiselle lisäehtoja, ja ESMA seuraisi sääntelyn sekä valvonnan vastaavuutta kolmansien maiden keskusvastapuolten osalta. Lisäksi ESMA voisi asianomaisten liikkeeseen laskevien keskuspankkien suostumuksella todeta, kun tämä on oikeassa suhteessa keskusvastapuolen merkitykseen järjestelmän kannalta, että yksittäisellä keskusvastapuolella on järjestelmän kannalta niin huomattava merkitys, että kolmannen maan keskusvastapuolelle asetettavilla edellytyksillä ei voida riittävällä tavalla varmistaa unionin tai sen yhden tai useamman jäsenvaltion rahoitusvakautta, jolloin kyseistä keskusvastapuolta ei voida tunnustaa. Tällaisessa tapauksessa ESMA voisi suositella komissiota antamaan täytäntöönpanosäädöksen, jonka perusteella kyseisen keskusvastapuolen tulee hakea EU-toimintaansa varten EMIR-asetuksen mukainen toimilupa ja samalla sijoittauduttava EU:n alueelle.

EMIR-asetuksen muutosehdotuksen mukaisilla uusilla säännöksillä tehostettaisiin kolmansien maiden keskusvastapuolten valvontaa tunnustamisen jälkeen. 25 a artiklassa säädettäisiin vastaavasta yhdenmukaisuudesta ja 25 b artiklassa tunnustamisen edellytysten jatkuvasta noudattamisesta. 25 c artiklassa säädettäisiin tietojensaantia koskevasta pyynnöstä, 25 d artiklassa yleisistä tutkimuksista ja 25 e artiklassa paikalla tehtävistä tarkastuksista. 25 f–25 j artiklassa olisi menettelysäännöt valvontatoimenpiteiden toteuttamiseksi ja sakkojen määräämiseksi, säännökset sakoista, uhkasakoista, asianomaisten kuulemisesta, sakkojen ja uhkasakkojen julkistamisesta, luonteesta, täytäntöönpanosta ja kohdentamisesta sekä muutoksen hakemisesta EU:n tuomioistuimelta. EMIR-asetukseen lisättäisiin liitteiden III ja IV mukaiset hallinnolliset seuraamukset keskusvastapuolille ja 25 l artiklassa annettaisiin komissiolle valtuus antaa delegoituja säädöksiä, jotka koskevat toimenpiteitä liitteen IV muuttamiseksi. 25 m artiklassa annettaisiin ESMA:lle oikeus peruuttaa kolmannen maan keskusvastapuolelle annettu tunnustaminen. 25 n artiklassa olisi säännökset toisen tason keskusvastapuoliin kohdistettavista valvontatoimista.

Lisäksi ehdotetaan EMIR-asetuksen 49 artiklan keskusvastapuoliin sovellettavien vakavaraisuusvaatimusten mallien ja parametrien arvioinnin sääntelyn täsmennyksiä.

## **2.3 EKPJ:n ja EKP:n perussäännön muuttaminen**

EKP esittää, että EKPJ:n ja EKP:n perussäännön 22 artiklaa muutettaisiin niin, että EKP voisi antaa asetuksia selvitys- ja maksujärjestelmien sekä myös rahoitusinstrumenttien selvitysjärjestelmien tehokkuuden ja vakauden varmistamiseksi unionissa ja kolmansien maiden kanssa.

Perussäännön 22 artikla on osa EKPJ:n rahapoliittisia tehtäviä ja toimia kattavaa IV lukua. EKP:n suosituksen johdanto-osan perustelukappaleissa katsotaan, että luvussa annettuja valtuuksia voitaisiin käyttää ainoastaan rahapoliittisia tarkoituksia varten.

## **3 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde toissijaisuusperiaatteeseen**

Asetusehdotus perustuu SEUT 114 artiklan 1 kohtaan, jonka mukaan tavallista lainsäätämistä järjestystä 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 (jäljempänä *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.

Valtioneuvosto pitää asetusehdotusta toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukaisena.

SEUT 129 artiklan 3 kohdan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat tavallista lainsäätämistä järjestystä noudattaen muuttaa EKPJ:n ja EKP:n perussäännön eräitä artikloja mukaan lukien 22 artiklaa. Ne tekevät ratkaisunsa joko EKP:n suosituksesta ja komissiota kuultaan tai komission ehdotuksesta ja EKP:a kuultuaan.

EKP:n suositus perussäännön muuttamisesta on muodollisesti perussopimuksen mukainen, mutta esitettyä muutosta ja asetuksenantovaltuutta on vielä huolellisesti arvioitava suhteessa EKPJ:n ja EKP:n perussääntöön sekä tehtäviin. Neuvoston tulee SEUT 129 artiklan 3 kohdan mukaisesti kuulla komissiota ennen päätöksiä.

Keskusvastapuolet ja selvitysjärjestelmät ovat luonteeltaan EU-tasoisia ja rajat ylittäen toimivia, mikä seikka puoltaa niiden valvontaan liittyvää EU-sääntelyä ja valtuuksia.

## **4 Ehdotuksen vaikutukset**

### **4.1 Vaikutukset lainsäädäntöön**

ESMA- ja EMIR-asetukset ovat Suomessa suoraan sovellettava EU:n säädöksiä. Ehdotus ei edellytä tämän johdosta merkittäviä suoranaisia muutoksia Suomen lainsäädäntöön.

Kansallisessa lainsäädännössä on tarpeen antaa asetusta täydentäviä muun muassa toimivaltai-  
siin viranomaisiin ja seuraamuksiin liittyviä säännöksiä. Asetusten suoran velvoittavuuden ja  
sitovuuden johdosta on arvioitava muutosehdotusten kohteena olevia seikkoja koskevaa voi-  
massa olevaa kansallista lainsäädäntöä.

#### 4.2 Vaikutukset talouteen

Komission ehdotusten tavoitteena on vahvistaa EU:n keskusvastapuolten valvontajärjestelyjen  
yhdenmukaisuutta ja toimivuutta sekä parantaa EU:n viranomaisten kykyä valvoa, havaita ja  
vähentää kolmansien maiden keskusvastapuoliin liittyviä riskejä. Ehdotettavilla sääntelymuu-  
toksilla ei nähdä olevan suoria merkittäviä muutoksia Suomeen, vaan vaikutukset tulevat en-  
nen kaikkea EU:n ja kansallisten rahoitusmarkkinoiden luotettavuuden ja vakauden vahvistu-  
misen kautta.

EU:ssa on perustettuna yhteensä 17 keskusvastapuolta, joista jokainen on saanut EMIR-  
asetuksen nojalla luvan tarjota unionissa palvelujaan ja joista valtaosa palvelee johdannais-  
markkinoita. Näiden lisäksi 28 kolmansien maiden keskusvastapuolta on tunnustettu EMIR-  
asetuksen vastaavuussäännösten nojalla, minkä johdosta ne voivat tarjota palvelujaan EU:ssa.  
Määritysmarkkinat ovat varsin yhdentyneet EU:n alueella ja suuressa määrin keskittyneet tiet-  
tyjen omaisuuslajien ja erityisesti korkojohdannaisten osalta. Lisäksi keskusvastapuolten välil-  
lä on runsaasti keskinäisiä kytköksiä, kun niillä on samoja merkittäviä määritysosapuolia.  
Määrityspalvelut ovat keskittyneet yksittäisiin keskusvastapuoliin ja samalla rajat ylittävän  
toiminnan laajuus merkitsee sitä, että muutamissa yksittäisissä jäsenvaltioissa ja kolmansissa  
maissa toimivista keskusvastapuolista on tullut EU:n koko rahoitusjärjestelmän kannalta yhä  
keskeisempiä ja merkittävämpiä toimijoita.

Suomeen ei ole perustettu keskusvastapuolia, eikä ole odotettavissa, että näin tapahtuisi jat-  
kossakaan. Keskusvastapuolet ovat kuitenkin tärkeitä toimijoita suomalaisille pankkeille ja  
muille rahoituslaitoksille, jotka toimivat määritysosapuolina keskusvastapuolissa. Lisäksi suu-  
ret yhtiöt, kuten energiateollisuuden yhtiöt, jotka käyvät kauppaa muun muassa hyödykejoh-  
dannaismarkkinoilla, käyttävät keskusvastapuolten palveluita suorina osapuolina tai epäsuo-  
rasti määritysosapuolten kautta toimivien pankkien asiakkaina.

Suomen rahoitusmarkkinoiden kannalta keskeisiä keskusvastapuolia ovat ruotsalainen Nasdaq  
Clearing AB ja hollantilainen European Central Counterparty N.V. (*EuroCCP*). Lisäksi  
LCH.Clearnet -konsernilla, jolla on toimipisteet Ranskassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnas-  
sa, on Suomen rahoituskonserneja asiakkanaan johdannaismäärityksessä ja lisäksi se harjoit-  
taa osakkeiden määritystoimintaa. Sveitsiläinen SIX x-clear Ltd. on kuluvana vuonna aloitta-  
nut Helsingin Pörssin osakekauppojen määrittämisen. Näiden ohella saksalaisella Eurex Clea-  
ring AG:lla on suomalaisia toimijoita asiakkanaan. Näillä keskusvastapuolilla on suurin vai-  
kutukset suomalaisiin rahoitusmarkkinoiden ja määritystoiminnan osapuoliin sekä asiakkaisiin.

Kansainvälisen järjestelypankin (*Bank for International Settlements, BIS*) vuonna 2016 toteut-  
taman kyselyn mukaan Suomessa toimivien rahoituslaitosten OTC-valuutta- ja korkojohdan-  
naiskaupan nimellisarvoinen päivävaihto oli huhtikuussa 2016 keskimäärin 14 miljardia euroa.  
Vastaava luku maailmanlaajuisille johdannaismarkkinoille oli 8 427 miljardia euroa. EU:ssa  
päivävaihto oli 4 103 miljardia, josta Yhdistyneen kuningaskunnan vaihdon osuus oli 3 163  
miljardia euroa. Yhdistyneen kuningaskunnan johdannaismarkkinoiden keskimääräinen päi-  
vävaihto huhtikuussa 2016 oli suurempi kuin Yhdysvalloissa, jossa päivävaihto oli 2 244 mil-  
jardia euroa.

Vuonna 2012 voimaan tulleen EMIR-asetuksen johdosta OTC-johdannaisten keskusvastapuolimääritys on laajentunut merkittävästi. Kesäkuun 2016 lopussa maailmanlaajuisesti keskusvastapuolten määrittämien johdannaisten osuus oli noin 62 prosenttia kaikkien OTC-johdannaisten ja omaisuuslajien kokonaisarvosta. Vuoden 2015 lopussa keskusvastapuolten määrittivät maailmanlaajuisesti noin 60 prosenttia kaikista OTC-korkojohdannaisista, kun vastaava luku vuoden 2009 lopussa oli 36 prosenttia. Kansainvälisesti kaikista keskusvastapuolten määrittämistä johdannaissopimuksista noin 97 prosenttia on korkojohdannaisia. Keskusvastapuolimäärityksen merkitys on kasvanut myös luottoriskinvaihtosopimusten markkinoilla, joilla keskusvastapuolten määrittämien liikkeessä olevien luottoriskinvaihtosopimusten määrä on kasvanut kesäkuun 2010 lopun kymmenestä prosentista 37 prosenttiin kesäkuun 2016 loppuun mennessä.

Ehdotetut sääntelymuutokset yhdenmukaistaisivat keskusvastapuolten valvontaa EU:ssa ja yhtenäistäisivät eri keskusvastapuolten määritysosapuolten ja niiden asiakkaiden suojaa. Ehdotetut säännökset parantaisivat keskuspankkien asemaa keskusvastapuolten valvontakollegioissa, minkä muutoksen komissio katsoo parantavan rahoitusmarkkinoiden vakautta keskusvastapuoliin kohdistettujen valvontatoimien ottaessa entistä paremmin huomioon hintavakauden, rahapolitiikan ja maksujärjestelmät.

Ehdotettavat sääntelymuutokset vahvistaisivat EU-valvontaa merkittävien kolmansien maiden keskusvastapuolten osalta pienentäen EU:n markkinoille kohdistuvia riskejä. Kolmansien maiden keskusvastapuolten määrittävät nykyään merkittävän osan EU:n valuuttamääräisistä johdannaistransaktioista. Britannian erottua EU:sta entistä suurempi osa transaktioista määritetään EU:n lainkäyttöalueen ulkopuolella.

EKP:n suosituksen perusteluissa todetaan, että Yhdistyneeseen kuningaskuntaan sijoittautuneissa keskusvastapuolissa määritettävien euromääräisten takaisinostosopimusten arvioitu keskimääräinen päiväkohtainen arvo on 101 miljardia euroa ja euromääräisissä koronvaihtosopimuksissa olevien avoimien positoiden arvioitu päiväkohtainen arvo 33 000 miljardia euroa eli noin 99 prosenttia EU:n markkinoista. Yhdistyneessä kuningaskunnassa sijaitsevaan keskusvastapuoleen kohdistuva merkittävä häiriö voisi tällöin johtaa vakavaan likviditeetin supistumiseen euroalueella. Eurojärjestelmän kyky valvoa ja hallita Yhdistyneessä kuningaskunnassa sijaitsevien keskusvastapuolten aiheuttamia riskejä heikentyy, kun sääntely- ja valvontakehys, jota sovelletaan unionin keskusvastapuoliin EMIR-asetuksen perusteella, ei enää jatkossa koskisi näitä kolmannen maan toimijoiksi katsottavia keskusvastapuolia.

Komissio arvioi EU-tasaisen keskusvastapuolten valvontajärjestelmän edellyttävän noin 50 uutta ESMA:n työntekijää. Toiminnan vuotuiset ylläpitokustannukset olisivat noin seitsemän miljoonaa euroa. Toiminnan rahoitus on tarkoitus kerätä uusina valvontamaksuina EU:n ja kolmansien maiden keskusvastapuolilta, mikä tarkoittaa korkeampia keskusvastapuolten valvontamaksuja sekä samalla käytännössä kohonneita kustannuksia osapuolille ja loppuasiakkailla. Komissio katsoo lisääntyvien valvontamaksujen olevan kuitenkin varsin vähäisiä suhteutettuna keskusvastapuolten liikevaihtoihin, jolloin ei myöskään määritysosapuolten ja loppuasiakkaiden asiakasmaksujen odoteta kasvavan merkittävästi. Keskusvastapuolten valvontajärjestelmä ei vaikuta EU:n talousarvioon eikä täten edellyttäisi rahoitusta jäsenvaltioilta.

## **5 Ahvenanmaan itsehallinto**

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

## 6 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

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

Komission ehdotus on esitelty ja sen käsittely on aloitettu neuvoston rahoituspalvelutyöryhmän 5 päivänä heinäkuuta 2017 pidetyssä kokouksessa ja asetusehdotuksen käsittely jatkuu työryhmässä syyskuussa 2017. Suositusta EKPJ:n ja EKP:n perussäännön 22 artiklan muuttamisesta on määrä esitellä neuvoston työryhmän syksyn ensimmäisissä kokouksissa.

Euroopan parlamentissa vastuuvaliokunta ehdotuksen osalta on talous- ja raha-asioiden valiokunta (ECON). Euroopan parlamentti ei ole vielä aloittanut asetusehdotuksen käsittelyä eikä nimennyt esittelijää ehdotuksen ja suosituksen osalta.

Muiden jäsenvaltioiden tarkkoja kantoja ehdotukseen ja erityisesti EKPJ:n ja EKP:n perussäännön 22 artiklan muuttamiseen ei vielä ole tiedossa. Ensimmäisten keskustelujen pohjalta vaikuttaa kuitenkin siltä, että jäsenvaltiot tukevat kolmansien maiden keskusvastapuolten tunnustamista koskevien vaatimusten muutoksia voimakkaammin kuin EU:n keskusvastapuolten toimilupamenettelyjen muutoksia. Kolmansien maiden keskusvastapuolten tunnustamisen sääntelyllä on selkeä *brexit*-yhteys, ja jäsenvaltiot ovat laajasti mieltäneet, että Britannian EUn johdosta kolmansien maiden keskusvastapuolten tunnustamista koskevaan EUsääntelyyn on tehtäviä tarvittavia muutoksia.

## 7 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto tukee komission ESMA- ja EMIR-asetusten muutosehdotusten päämäärää vahvistaa EU:n keskusvastapuolten valvontajärjestelyjen yhdenmukaisuutta ja toimivuutta sekä parantaa EU:n viranomaisten kykyä valvoa ja vähentää kolmansien maiden keskusvastapuoliin liittyviä riskejä.

Keskusvastapuolten rooli ja merkitys rahoitusjärjestelmän toimivuuden sekä vakauden kannalta on kasvanut ja lisäksi niiden toiminta on keskittynyt EU:ssa ja kansainvälisesti rajalliseen määrään toimijoita. Muutosehdotuksilla pyritään varmistamaan, että keskusvastapuolia koskevat toimilupa- ja valvontajärjestelyt vastaavat markkinakehitystä. Muutosehdotusten voidaan katsoa edistävän rahoitusmarkkinoiden yhdentymistä ja pääomamarkkinaunionin yleisiä tavoitteita.

Jäsenvaltioiden erilaiset valvontakäytännöt ja -toimet voivat aiheuttaa riskejä keskusvastapuo-litoiminnalle ja niiden määräytososapuolille sekä edelleen asiakkaille. Ehdotetut sääntelymuutokset vahvistaisivat EU:n ja kansallisten rahoitusmarkkinoiden luotettavuutta ja vakautta sekä keskusvastapuolten määräytososapuolten ja niiden asiakkaiden suojaa. Keskusvastapuolten asianmukainen sääntely tukee samalla luottolaitosten kriisinhallintaa ja -ratkaisua.

Valtioneuvosto pitää perusteltuna muuttaa keskusvastapuolten toimilupamenettelyjä ja niihin osallistuvien viranomaisten roolia EU-painotteisemmaksi. Lukumääräisesti pienellä keskusvastapuolijoukolla on suuri merkitys EU:n rahoitusjärjestelmän kannalta, jolloin tukeutuminen pelkästään kotijäsenvaltion toimivaltaiseen viranomaiseen on ongelmallista keskusvastapuolitoiminnan luonteen ja aseman kannalta. On kannatettavaa, että EU:n tasolle luodaan keskusvastapuolten valvontajärjestelyt käsittelemään keskitetympin yhteistä etua koskevia osaluueita.

Valtioneuvoston mielestä komission asetusehdotuksessa keskusvastapuolten toimilupiin ja valvontaan siirtyviä vastuuta olisi tullut siirtää laajemminkin EU-tasolle ja mahdolliselle yhteiselle valvontaviranomaiselle. Komission vaikutustenarvioinnissa yhtenä vaihtoehtona on ollut EU:n yhteisen keskusvastapuolten valvontaviranomaisen perustaminen, mutta tätä vaihtoehtoa ei ole ehdotettu. Tätä vaihtoehtoa ja EU:n yhteisen keskusvastapuolten valvontaviranomaisen perustamista on syytä vielä selvittää asetusehdotusta koskevista neuvotteluissa.

Koska EMIR-asetuksen vaatimuksia on sovellettu vasta muutaman vuoden ajan, keskusvastapuolten EU-tasaisen valvontaviranomaisen perustaminen saattaa olla kuitenkin ennen aikaista. Lisäksi komission vireillä oleva ehdotus keskusvastapuolten elvytys- ja kriisinratkaisuasetyksestä perustuu kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten toimivaltaan, ja keskusvastapuolten valvonnan ja kriisinratkaisun vastuun on perusteltua olla samalla tasolla.

Muutosehdotusten viimeistelyssä on joka tapauksessa pyrittävä sääntelyratkaisuihin, joilla vahvistetaan toimivia ja selkeitä EU-tasoisia valtuuksia. Valtioneuvosto suhtautuu yleisesti myönteisesti ja rakentavasti Euroopan finanssivalvontajärjestelmän toiminnan kehittämiseen ja tehostamiseen pääomamarkkinaunionihankkeen yhteydessä sekä erityisesti markkinarakenne-toimijoiden EU-tasoiseen valvontaan, kunhan tämä hoidetaan tehokkaasti.

Ehdotus ESMA:aan perustettavasta keskusvastapuolikomiteasta ja sille annettavista keskusvastapuolten toimilupiin sekä toimintaan ja valvontaan liittyvistä tehtävistä on lähtökohdiltaan kannatettava. Keskusvastapuolikomiteaan tulisi lisäksi jäsen EKP:sta ja komissiosta. Muutosten johdosta keskusvastapuolten valvontakollegioiden puheenjohtajana toimisi ESMA:n keskusvastapuolikomitean johtaja ja sen pysyvät jäsenet olisivat valvontakollegioiden jäseniä. Lisäksi on perusteltua, että toimivaltaisen viranomaisen voidaan edellyttää saavan asianomaisen keskuspankin suostumuksen sellaisten seikkojen osalta, jotka liittyvät keskuspankkien rahapoliittisten tehtävien suorittamiseen.

Ehdotuksen mukaan keskusvastapuolten toimiluvat myöntäisi edelleen kansalliset toimivaltaiset viranomaiset, joiden tulee kuitenkin jatkossa saada päätöksilleen etukäteen ESMA:n hyväksyntä ja suostumus. Tämän ohella toimivaltaisen viranomaisen tulee tarvittaessa saada asianomaisen keskuspankin suostumus. Viranomaisten vastuusuhteiden osalta ei kuitenkaan voida pitää täysin selkeänä eikä tehokkaana, että kansallisen toimiluvan myöntävän viranomaisen edellytetään saavan EU-tasaisen viranomaisen suostumuksen sekä keskuspankin ja käytännössä yleensä EKP:n suostumuksen päätökselleen. Tällainen moniportainen toimintamalli saattaa monimutkaistaa toimintaa ja hämärtää todellisia vastuusuhteita, vaikka vaatimusten tavoitteita voidaankin pitää oikeansuuntaisina.

Muutosehdotukset merkitsisivät kansallisten ja EU-tasaisen viranomaisten osittain päällekkäisiä rooleja sekä keskuspankkien osalta jossain määrin rinnakkaisia rooleja suostumuksen antamisen ja keskusvastapuolikomiteaan sekä valvontakollegioihin osallistumisen osalta. Asetusten muutosehdotuksia koskevista neuvotteluista on pyrittävä sääntelyratkaisuihin, joissa viranomaisten ja keskuspankkien roolit olisivat mahdollisimman selkeät sekä päällekkäisiä tehtäviä ja vastuuta vältettäisiin. EU-tasaisen keskusvastapuolten valvontajärjestelmän tulee olla mahdollisimman tehokas, jolloin samalla voidaan turvata keskusvastapuolilta veloitettavien valvontamaksujen kohtuullisuus.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että keskusvastapuolille määrättävien hallinnollisten seuraamusten sääntelyssä noudatetaan rahoituspalvelulainsäädännössä yleisesti noudatettuja toimintamalleja ja ratkaisuja.

Yhdistyneen kuningaskunnan eroaminen EU:sta ja sinne sijoittuneiden keskusvastapuolten merkittävä asema Euroopan johdannaismarkkinoiden määrittämisessä voidaan katsoa perusteeksi muuttaa kolmansien maiden keskusvastapuolia koskevaa EU-sääntelyä. EMIR-asetuksen mukaisten vastaavuus- ja tunnustamissääntöjen täytäntöönpanossa sekä kolmansien maiden keskusvastapuolten valvonnassa ilmenneitä puutteita on syytä korjata muutosehdotuksilla. Valtioneuvosto tukee tavoitetta vähentää kolmansien maiden keskusvastapuoliin liittyviä riskejä ja erityisesti niistä aiheutuvaa systeemiriskiä.

Keskusvastapuoliselvitys on luonteeltaan kansainvälistä ja maailmanlaajuista sekä vahvasti rajat ylittävää toimintaa. Keskusvastapuolten sääntelystä ja toiminnasta on olemassa kansainvälisiä sitoumuksia ja standardeja, joilla on asetettu niille vähimmäisvaatimuksia. Sääntelymuutoksilla ei saisi perusteettomasti estää tai rajoittaa kansainväliset vaatimukset täyttävien keskusvastapuolten rajat ylittävää toimintaa tai tarkoituksellisesti suosia EU:n alueelle perustettuja keskusvastapuolia. EMIR-asetuksen muutosehdotukset eivät saisi johtaa luotettavasti toimivien kolmansien maiden keskusvastapuolten tai muuhun markkinoiden toiminnan tai pääoman vapaan liikkuvuuden tarpeettomaan rajoittamiseen eikä markkinoiden epätoivottavaan hajautumiseen ja vähemmän tehokkaaseen nettouttamiseen keskusvastapuolitoiminnassa.

Erityisen huolellisesti muutosehdotusten osalta on arvioitava vaatimuksia, joiden mukaan järjestelmän kannalta kaikkein merkittävimpien euromääräistä määrittämisä toimintaa harjoittavien kolmansien maiden keskusvastapuolten tulisi saada EMIR-asetuksen mukainen toimilupa ja samalla sijoittauduttava EU:n alueelle. Asetustekstissä esitetään tältä osin varsin yleisellä tasolla määriteltäviä oikeutta ESMA:lle suosituksen ja komissiolle täytäntöönpanosäädöksen antamiseen. Ehdotettava vaatimusta EU:n toimiluvasta ei voida katsoa kansainvälisten vastavuoroisen tunnustamisen periaatteiden mukaiseksi. Lisäksi tunnustettujen kolmansien maiden keskusvastapuolten toiminnan jatkuvuuden osalta sääntelyssä tulisi olla mukana riittävät siirtymäsäännökset, joilla on merkitystä myös rahoitusvakauden ylläpitämisen kannalta.

Valtioneuvosto korostaa kaikkien jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten yhteistoiminnan sekä riittävän tiedonsaannin merkitystä ja tärkeyttä sekä EU:ssa että kolmansissa maissa perustettujen keskusvastapuolten osalta. Lisäksi tämän yhteistoiminnan ja tiedonsaannin tulisi kattaa kaikki asianomaiset jäsenvaltiot ja riippumatta siitä, että kuuluvatko kyseiset viranomaiset jäseninä keskusvastapuolten valvonta- ja kriisinratkaisukollegioihin. Kun muutosten johdosta jatkossa valvontakollegioiden puheenjohtajana toimisi ESMA:n keskusvastapuolikomitean johtaja, tämä voi samalla tarjota mahdollisuuden yhdenmukaistaa valvontakollegioiden toimintaa ja edistää viranomaisten tiedonsaantia.

Muutosehdotukset sisältävät komissiolle valtuuksia antaa sääntelyä täsmentäviä delegoituja säädöksiä muun muassa keskusvastapuolten valvontamaksujen osalta. Lisäksi ESMA:lla olisi oikeus määrittää, onko kolmansien maiden keskusvastapuoli järjestelmän kannalta merkittävä. Valtioneuvosto pitää ehdotettavia valtuuksia ja oikeuksia lähtökohtaisesti perusteltuina, mutta samalla näiden ja muiden samantyyppisten valtuuksien sekä oikeuksien tulisi olla asetustekstissä mahdollisimman täsmällisiä ja tarkkarajaisia eikä niiden perusteella saisi päättää tai muuttaa sääntelyn keskeisiä ja olennaisia osia.

Valtioneuvosto suhtautuu periaatteessa myönteisesti EKP:n aloitteeseen ja esitykseen EKPJ:n ja EKP:n perussäännön 22 artiklan muuttamiseksi ja täsmentämiseksi. On tärkeää, että eurojärjestelmällä on riittävät valtuudet seurata ja arvioida selvitysjärjestelmiin ja keskusvastapuoliin liittyviä riskejä sekä ryhtyä tarvittaviin toimiin.

Perussääntöä muutettaessa on kuitenkin samalla tarkkaan arvioitava, mikä merkitys on sillä seikalla, että perussäännön 22 artikla on osa EKPJ:n rahapoliittisia tehtäviä ja toimia kattavaa

IV lukua. Lisäksi on varmistettava, että suosituksen mukainen valtuus antaa asetuksia on riittävän tarkkarajainen etenkin, kun SEUT 127 artiklan 2 kohdassa mainitaan nimenomaisesti EKP:n perustehtävänä maksujärjestelmien mutta ei suoranaisesti selvitysjärjestelmien toiminnan edistäminen.

EKP antoi suosituksensa komission muutosehdotusten antamisen jälkeen, minkä takia EKP:n suosituksen ja komission muutosehdotusten välistä suhdetta tulee arvioida huolellisesti näitä koskevien neuvottelujen yhteydessä.

EKP:n antamat asetukset eivät saisi olla ristiriidassa EU-sääntelyn kanssa tai muuttaa näiden vaatimuksia. EKP:n toimittamassa taustamuistiossa todetaan kuitenkin, että sillä pitäisi olla EMIR-asetuksen kehyksen ulkopuolella sääntelyvaltaa muun muassa asettaa lisävaatimuksia keskusvastapuolille, jotka selvittävät merkittäviä määriä euromääräisiä transaktioita. Perussäännön muutoksella annettavia valtuuksia on tarpeen mukaan pyrittävä selkeyttämään esitystä ja muutoksia koskevissa neuvotteluissa.

Asetuksenantovaltaa laajennettaessa on syytä todeta, että rahapolitiikan määrittelemisen ja toteuttamisen sekä maksujärjestelmien moitteettoman toiminnan edistämisen ohella EKP:lla on vastuita sekä tehtäviä lisäksi yhteiseen pankkivalvontajärjestelmään (SSM) ja arvopaperikauden selvitysjärjestelmiin liittyen.