



FINANTSTEENUSTE POLIITIKA

Finantsteenustel on oluline osa ELi püüdlustes kujundada välja siseturg teenuste ja kapitali vaba liikumise alusel. Integreerumine on toimunud etapiviisi ja seda võib eristada järgmiselt: 1) riiklike sisenemistökete kaotamine (1957–1973); 2) riiklike seaduste ja tegevuspõhimõtete ühtlustamine (1973–1983); 3) siseturu väljakujundamine (1983–1992); 4) ühisraha ala loomine ja kriisieelne periood (1999–2007) ning 5) kriisijärgne reformimine (alates 2007. aastast). Ühendkuningriigi lahkumine EList toob uusi väljakutseid, millel on potentsiaalne mõju finantsteenuste sektorile nii ELis kui ka väljaspool.

ÕIGUSLIK ALUS

Finantsteenuseid käsitlevate direktiivide ja määruste õiguslikuks aluseks on suures osas Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi „ELi toimimise leping“) artiklid 49 (asutamisvabadus), 56 (teenuste osutamise vabadus), 63 (kapitali vaba liikumine) ja 114 (õigusnormide ühtlustamine siseturu rajamise ja selle toimimise eesmärgil).

VAHE-EESMÄRGID LIIKUMISEL INTEGREERITUD ELI FINANTSTURU POOLE

A. Varajased püüded kaotada sisenemistõkked

Varajased püüded liikmesriikide finantssüsteemide integreerimiseks tuginesid asutamisvabaduse ja teenuste osutamise vabaduse põhimõtetele koos vajaduspõhise õigusaktide ja tegevuspõhimõtete kooskõlastamisega.

1957. aastal alla kirjutatud Rooma lepinguga loodi ühisturg, millega kaotati isikute, teenuste ja kapitali vaba liikumise takistused liikmesriikide vahel. Artikli 61 lõikes 2 on sätestatud: „Kapitali liikumisega seotud pangandus- ja kindlustusteenused liberaliseeritakse rööbiti kapitali liikumise liberaliseerimisega.“ Artikliga 63 anti nõukogule volitus koostada programm sellist liberaliseerimist takistanud kehtinud piirangute kaotamiseks.

Nõukogu tegi seda 1962. aastal, kui ta võttis vastu üldprogrammid [teenuste osutamise vabaduse](#) ja [asutamisvabaduse](#) piirangute kaotamiseks. Nende programmide elluviimiseks võttis nõukogu kindlustuse ja panganduse valdkondades aastatel 1964–1973 vastu mitu direktiivi.



B. Riiklike seaduste ja tegevuspõhimõtete ühtlustamine

Liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamine algas eelkõige nõukogu 1973. aasta direktiiviga (esimene kahjukindlustusdirektiiv ([73/239/EMÜ](#)))[1], 1977. aasta direktiiviga (esimene pangandusdirektiiv ([77/780/EMÜ](#)))[2] ja 1979. aasta direktiiviga (esimene elukindlustusdirektiiv ([79/267/EMÜ](#)))[3].

C. Siseturu väljakujundamine

Komisjon avaldas 1985. aasta juunis [valge raamatu](#)[4], milles esitatakse selge programm ja ajakava siseturu väljakujundamiseks 1992. aasta lõpuks. See sisaldas konkreetset finantsteenuseid käsitlevat osa (punktid 101–107), mis algab järgmiselt: „Kapitali liikumisega seotud finantsteenuste liberaliseerimine on oluline samm ühenduse finantsintegratsioonis ning siseturu laiendamises.“ Kavandatud ühtlustamine tugines „ühtse panganduslitsentsi“, „vastastikuse tunnustamise“ ja „päritoluriigi kontrolli“ põhimõtetele. 1987. aasta ühtse Euroopa aktiga kanti 1985. aasta valges raamatus välja toodud eesmärk üle ELi esmasesse õigusesse.

D. Ühisraha ala loomine

Komisjon avaldas 1999. aasta mais finantsteenuste tegevuskava[5], ajendatuna euro kasutuselevõtust ning tõukest, mille see andis ELi finantsturgude järelejäänud killustatuse käsitlemiseks. Finantsteenuste tegevuskava sisaldas 42 seadusandlikku ja muud kui seadusandlikku meetet, mis tuli viia ellu 2004. aastaks.

2000. aasta juulis moodustas majandus- ja rahandusküsimuste nõukogu (ECOFIN) Euroopa väärtpaberituru reguleerimiseks asjatundjate komitee, mida juhtis Alexandre Lamfalussy. 2001. aasta veebruaris avaldatud komitee lõpparuandes[6] anti hinnang ELi finantsturu senisele olukorrale ning esitati mitmeid soovitusi. Peamine probleem leiti peituvat ELi institutsioonilises raamistikus, mis on aruande kohaselt liiga aeglane, liiga jäik ja halvasti kohanev ülemaailmsel finantsturul toimuvate muutuste tempoga. Aruandes esitati ettepanek kohaldada neljatasandilist seadusandlikku lähenemisviisi, mis sai hiljem tuntuks kui [Lamfalussy menetlus](#). Kõigepealt kohaldati menetlust ainult väärtpabereid reguleerivate õigusaktide suhtes, aga hiljem laiendati seda muude finantsteenuste valdkondade õigusaktidele.

Finantsteenuste tegevuskava viidi suures osas lõpule 2004. aasta tähtajaks. 42st meetmest võeti vastu 39 ning osades meetmetes mindi koguni algselt kavandatud kaugemale. 2005. aastal kiideti heaks veel kaks meetet ja alles jäi ainult 14. äriühinguõiguse direktiiv äriühingu registrijärgse asukoha piiriülese üleviimise kohta.

E. Kriisijärgne reform

2007. aasta eelset aega iseloomustas finantsturgude järjest suurem lõimitus ja vastastikune sõltuvus mitte üksnes ELis, vaid ka kogu maailmas. See protsess

[1]EÜT L 228, 16.8.1973, lk 3.

[2]EÜT L 322, 17.12.1977, lk 30.

[3]EÜT L 63, 13.3.1979, lk 1.

[4]Komisjoni valge raamat Euroopa Ülemkogule „Siseturu lõpuleviimine“, 14. juuni 1985.

[5]Komisjoni teatis „Finantsturgude raamistiku rakendamine: tegevuskava“, 11. mai 1999. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51999DC0232&from=EN>

[6]Euroopa väärtpaberituru reguleerimiseks moodustatud asjatundjate komitee lõpparuanne, 15. veebruar 2001. https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/2015/11/lamfalussy_report.pdf



seiskus järsult koos ülemaailmse finantskriisi puhkemisega aastatel 2007–2008 ja sellele järgnenud Euroopa võlakriisiga, mil piiriülesed rahavood vähenesid oluliselt. 2008. aasta oktoobrist 2011. aasta oktoobrini kiitis komisjon finantseerimisasutuste abistamiseks heaks 4,5 triljoni euro ulatuses riigiabimeetmeid^[7]. Kriis tõi esile pakilise vajaduse finantsteenuste sektori reformimise järele.

Seejärel võttis EL rahvusvahelise tegevuskava (mille väljatöötamisel EL etendas olulist rolli) alusel ette finantsteenuseid käsitlevate kehtivate õigusaktide enneolematu reformi ning ka enda algatatud reformid teatavate pikaajaliste püüdluste, nt ühtse turu väljakujundamise edendamiseks. Komisjon on esitanud alates kriisi puhkemisest ettepanekud rohkem kui 50 seadusandliku ja muu kui seadusandliku meetme kohta. Kõige olulisemad ettepanekud esitati ELi juhtalgatuste – nagu pangandusliit ja kapitaliturgude liit – raames. Kriisijärgsed reformid on toonud finantsteenuste reguleerimise ja järelevalve paljudes aspektides kaasa teatava tsentraliseerituse ja vastutuse ülekandmise riigi tasandilt ELi tasandile.

Kriisijärgses finantsteenuste reguleerimise struktuuris on rahvusvahelised foorumid saanud *de facto* peamiseks tasandiks eeskirjade ja normide kehtestamisel. See on tingitud kriisile eelnenud aastakümnetel toimunud globaliseerumisest ja finantsturgude vastastikusest sõltuvusest, mis võimendus pärast kriisi esmast puhkemist Ameerika Ühendriikides nn nakkusefektina. Valitses laialdane üksmeel, et regulatiivsed probleemid tuleb lahendada rahvusvahelisel tasandil. Sellised foorumid ja organid nagu G20, finantsstabiilsuse nõukogu (FSB), Baseli pangajärelevalve komitee, Rahvusvaheline Kindlustusjärelevalve Assotsiatsioon (IAIS) ja Rahvusvaheline Väärtpaberijärelevalve Organisatsioon (IOSCO) muutusid tähtsamaks ja kujunesid paljudel juhtudel olulisemaks kui ELi väljakujunenud otsustamisprotsessid.

ELI FINANTSTEENUSTE VALDKONNA PEAMISED ÕIGUSAKTID

A. Pangandus

1. Kapitalinõuete direktiiv (CRD) (2013/36/EL) [8] ja kapitalinõuete määrus (CRR) ((EL) nr 575/2013)[9], mida nimetatakse koos CRD IV.

2013. aastal vastu võetud CRD IV võttis üle Basel III eeskirjad Euroopa pangandussektorile kohandatult ja neis võetakse arvesse Euroopa Parlamendi [2010. aasta prioriteete](#). CRDs sätestatakse eeskirjad, mis käsitlevad krediidasutuste ja investeerimisühingute tegevuse alustamise tingimusi, usaldatavusnõuete täitmise järelevalvet ja äriühingu üldjuhtimist. CRRs kehtestatakse kapitalinõuete, likviidsuspuhvrite ja finantsvõimenduse määrade arvutamise minimaalne tase ja eeskirjad. Komisjon esitas 2016. aasta novembris ettepanekud CRD IV / CRR paketi muutmiseks (nn CRD V) peamiselt selleks, et võtta arvesse Baseli komitee ja FSB raames viimasel ajal toimunud muutusi. 2017. aasta detsembris võttis komisjon vastu ettepanekud, mis näevad ette investeerimisühingute usaldatavusnõuete muutmise. Praegu kohaldatakse nende suhtes samu eeskirju nagu pankade suhtes. 2019. aasta mais võtsid kaasseadusandjad vastu pangandusreformide paketi, sealhulgas kapitalinõuete õigusaktide muudatused.

[7]Euroopa Komisjoni pressiteade „*Uued kriisiohje meetmed, et vältida pankade kohustuste täitmist maksumaksja rahaga*“, 6. juuni 2012. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-570_et.htm



2. Pankade finantsseisundi taastamise ja kriisilahenduse direktiiv (2014/59/EL)[10] 2014. aastal vastu võetud pankade finantsseisundi taastamise ja kriisilahenduse direktiivi eesmärk on hoida ära raskustes olevate pankade päästmine maksumaksja rahaga. Selleks võeti kasutusele kohustuste ja nõudeõiguste teisendamise mehhanism, millega tagatakse, et esimeses järjekorras katavad kahjumi panga aktsionärid ja võlausaldajad. Direktiiviga nõutakse ühtlasi liikmesriikidelt riiklike kriisilahendusfondide loomist, mida rahastavad krediidiasutused ja investeerimisühingud kahjumi jäägi katmiseks. Finantsseisundi taastamise ja kriisilahenduse direktiivis sätestatakse ühtlasi ennetamise (finantsseisundi taastamise ja kriisilahenduse kavad) ja liikmesriikide pädevate asutuste varajase sekkumise eeskirjad.

3. Ühtse kriisilahenduskorra määrus (806/2014)[11]

ELi pankade kriisilahendusraamistikku täiendab ühtse kriisilahenduskorra määrus, mis võeti vastu 2014. aastal ja millega on kehtestatud sätted pangandusliidus osalevatele liikmesriikidele. 2016. aasta novembris esitas komisjon ettepanekud pankade finantsseisundi taastamise ja kriisilahenduse direktiivi ning ühtse kriisilahenduskorra määruse muutmiseks, et lisada globaalsete süsteemselt oluliste pankade puhul kogu kahjumikatmisvõime standard, millega tagatakse, et selliste pankade maksejõuetuse korral oleks neil korrakohaseks kriisilahenduseks piisavalt omavahendeid. 2017. aasta detsembris võeti üks pankade finantsseisundi taastamise ja kriisilahenduse direktiivi muudatus ([2017/2399](#))[12] vastu kiirmenetluse korras. See võimaldab luua uue eelisnõudeõiguseta kõrgema nõudeõiguse järguga võlaväärtpaberite klassi, et tagada kogu kahjumikatmisvõime standardis kirjeldatud kõlblikkuskriteeriumide täitmine. 2019. aasta mais võtsid kaasseadusandjad ELi pankade vastupanuvõime ja kriisilahenduskõlblikkuse suurendamiseks vastu komisjoni kavandatud ulatuslikud reformid, mis hõlmasid ka pankade finantsseisundi taastamise ja kriisilahenduse direktiivi ja ühtse kriisilahenduskorra määrust.

B. Finantsturud

1. Finantsinstrumentide turgude direktiiv (MiFID)

Alates 2004. aastast on MiFID I ([2004/39/EÜ](#))[13] sätestanud ühtsed väärtpaberikaubanduse standardid, millega tihendati konkurentsi ja parandati investorite kaitset. 2014. aastal võeti vastu muudetud direktiiv (MiFID II) ([2014/65/EU](#))[14] ja finantsinstrumentide turgude määrus ([600/2014](#))[15], millega kehtestati uus õigusraamistik. Selle raamistikuga kehtestati mitu uut tarbijakaitset parandavat sätet. Näiteks ei tohi investeerimisühingute tasustamispõhimõtted olla vastuolus kohustusega tegutseda kliendi parimates huvides. Nii MiFID II kui finantsinstrumentide turgude määruse kohaldamise alguskuupäev on 3. jaanuar 2018.

[12]ELT L 345, 27.12.2017, lk 96.

[13]ELT L 145, 30.4.2004, lk 1.

[14]ELT L 173, 12.6.2014, lk 349.

[15]ELT L 173, 12.6.2014, lk 84.



2. Euroopa turu infrastruktuuri määrus (648/2012)[16]

2012. aastal vastu võetud Euroopa turu infrastruktuuri määrusega kehtestatakse eeskirjad börsiväliste tuletislepingute, kesksete vastaspoolte ja kauplemisteabehoidlate kohta. Määruse abil püütakse hoida finantsstabiilsust, leevendada süsteemset riski ja suurendada börsivälise turu läbipaistvust. Komisjon vaatas 2015. ja 2016. aastal Euroopa turu infrastruktuuri määruse läbi ja esitas seejärel kaks seadusandlikku muudatusettepanekut, mille kaasseadusandjad võtsid vastu 2019. aasta mais.

C. Kindlustus

1. Solventsus II direktiiv (2009/138/EÜ)[17]

2009. aastal vastu võetud Solventsus II ühtlustas kehtinud killustatud normid kahjukindlustuse, elukindlustuse ja edasikindlustuse valdkonnas. Direktiiviga kehtestati normid kindlustus- ja edasikindlustusseltside tegevuse alustamiseks loa andmise, kapitalinõuete, riskijuhtimise ja järelevalve kohta. 2014. aastal muudeti Solventsus II teise koondirektiiviga, et võtta arvesse uut järelevalvestruktuuri ja eelkõige Euroopa Kindlustus- ja Tööandjapensionide Järelevalvet (EIOPA). Solventsus II ülevõtmise tähtaega hiljem pikendati ja seda hakati kohaldama alates 1. jaanuarist 2016.

D. Makseteenused

1. Teine makseteenuste direktiiv (2015/2366)[18]

Teine makseteenuste direktiiv jõustus 12. jaanuaril 2016 ja seda hakati kohaldama alates 13. jaanuarist 2018. Direktiiviga kehtestatakse ranged turvanõuded e-maksetele ja tarbijate finantsandmete kaitsele. Ühtlasi avatakse turg teenusepakkujatele, kes osutavad makseteenuseid, mis põhinevad juurdepääsul maksekonto andmetele. Teine makseteenuste direktiiv sisaldab ka sätteid, mis käsitlevad makseasutustele tegevuslubade andmist ja makseasutuste järelevalvet.

EUROOPA PARLAMENDI ROLL

Euroopa Parlamendi roll finantsteenuste valdkonna otsuste tegemisel on alates 1957. aasta Rooma lepingust kuni praeguseni suurenenud pelgalt nõuandemenetlusest seadusandliku tavamenetluseni, milles ta osaleb nõukoguga võrdsetel alustel.

Finantsteenuseid käsitlevate ELi õigusaktide vastuvõtmisel ja rakendamisel järgitava nn Lamfalussy menetluse kohaselt võtab Euroopa Parlament seadusandliku tavamenetluse korras koos nõukoguga vastu alusaktid (esimene tasand). Teise tasandi rakendusmeetmete vastuvõtmisel on Euroopa Parlament ka järelevalve teostaja.

Euroopa Parlament on pidevalt toetanud komisjoni tööd, algatanud paljudel juhtudel arutelusid ja esitanud oma seisukohtade selgitamiseks ettepanekuid. Tänu ennetavale tegutsemisele osaleb Euroopa Parlament aktiivselt komisjonis, nõukogus ja rahvusvahelistes institutsioonides toimuvates finantsturu järelevalvestruktuuri ja -eeskirjade väljatöötamise aruteludes, samuti võimaluste otsimises süsteemse riski maandamiseks.



Euroopa Parlamendi siseselt on finantsteenuste osas juhtivaks komisjoniks majandus- ja rahanduskomisjon (ECON).

Pärast ülemaailmse finantskriisi puhkemist moodustas Euroopa Parlament finants-, majandus- ja sotsiaalkriisi erikomisjoni (CRIS)^[19]. Komisjoni volitused kehtisid 2009. aasta oktoobrist 2011. aasta juulini. Euroopa Parlament võttis CRIS-komisjoni töö põhjal vastu kaks resolutsiooni: [vahearuande resolutsiooni 2010. aastal](#) ja [lõpliku resolutsiooni 2011. aastal](#).

Dražen Rakić / Denitza Dessimirova
05/2019

[19]Euroopa Parlament, *finants-, majandus- ja sotsiaalkriisi erikomisjon*, juuli 2011. <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201109/20110901ATT25750/20110901ATT25750EN.pdf>

