



RAHOITUSPALVELUPOLITIikka

Rahoituspalvelut ovat tärkeä osa pyrkimyksiä toteuttaa EU:n sisämarkkinat palvelujen ja pääomien vapaan liikkuvuuden mukaisesti. Yhdentymiskehitys voidaan jakaa seuraaviin vaiheisiin: 1) kansallisten markkinoille pääsyn esteiden poistaminen (1957–1973), 2) kansallisten lakien ja toimintatapojen yhdenmukaistaminen (1973–1983), 3) sisämarkkinoiden toteuttaminen (1983–1992), 4) yhteisen rahan alueen luominen ja kriisiä edeltävä aika (1999–2007) ja 5) kriisin jälkeiset uudistukset (vuodesta 2007). Yhdistyneen kuningaskunnan ero EU:sta tuo uusia haasteita, joilla saattaa olla vaikutuksia rahoituspalveluun EU:ssa ja muualla.

OIKEUSPERUSTA

Rahoituspalvelualan direktiivien ja asetusten oikeusperustana ovat yleensä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 49, 56, 63 ja 114 artikla, joissa käsitellään sijoittautumisvapautta, palvelujen tarjoamisen vapautta ja pääomien vapaata liikkuvuutta sekä sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevan lainsäädännön lähentämistä.

EU:N RAHOITUSMARKKINOIDEN YHDENTYMISEN VAIHEITA

A. Varhaiset toimet markkinoille pääsyn esteiden poistamiseksi

Varhaiset toimet jäsenvaltioiden rahoitusjärjestelmien yhdentämiseksi perustuivat sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteisiin, ja lainsäädäntöä ja politiikkoja sovitettiin tarvittaessa yhteen.

Vuonna 1957 allekirjoitettu Rooman sopimus loi yhteismarkkinat, jolloin poistettiin henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaan liikkuvuuden esteet jäsenvaltioiden väliltä. Sopimuksen 61 artiklan 2 kohdan mukaan ”pääomien liikkuvuuteen liittyvät pankki- ja vakuutuspalvelut vapautetaan asteittain yhdessä pääomanliikkeiden vapauttamisen kanssa”. Sen 63 artiklassa puolestaan annettiin neuvostolle valtuudet laatia toimintaohjelma tällaisen vapauttamisen tiellä olevien rajoitusten poistamiseksi.

Neuvosto teki näin vuonna 1962, kun se hyväksyi yleiset toimintaohjelmat [palvelujen tarjoamisen vapauden](#) ja [sijoittautumisvapauden](#) rajoitusten poistamiseksi. Jotta ohjelmat voitiin panna täytäntöön, neuvosto hyväksyi vakuutus- ja pankkitoiminnan alan direktiivejä vuosina 1964–1973.

B. Kansallisten lakien ja toimintatapojen yhdenmukaistaminen

Jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhdenmukaistaminen alkoi, kun neuvosto antoi vuonna 1973 ensimmäisen vahinkovakuutusdirektiivin



([73/239/ETY](#))^[1], vuonna 1977 ensimmäisen pankkidirektiivin ([77/780/ETY](#))^[2] ja vuonna 1979 ensimmäisen henkivakuutusdirektiivin ([79/267/ETY](#))^[3].

C. Sisämarkkinoiden toteuttaminen

Kesäkuussa 1985 komissio julkaisi [valkoisen kirjan](#)^[4], jossa esitettiin selkeä toimintaohjelma ja aikataulu sisämarkkinoiden toteuttamiselle vuoden 1992 loppuun mennessä. Siihen sisältyi erityinen rahoituspalveluja koskeva osio (kappaleet 101–107), jonka alussa todettiin, että rahoituspalvelujen vapauttaminen yhdessä pääomanliikkeiden vapauttamisen kanssa on merkittävä askel kohti yhteisön rahoitusalan yhdentymistä ja sisämarkkinoiden laajenemista. Ehdotettu yhdenmukaistaminen perustui yhteisen pankkitoimiluvan, vastavuoroisen tunnustamisen ja kotimaan toteuttaman valvonnan periaatteisiin. Vuodelta 1987 peräisin olevalla Euroopan yhtenäisasiakirjalla tämä vuonna 1985 asetettu tavoite sisällytettiin unionin primäärioikeuteen.

D. Yhteisen rahan alueen luominen

Toukokuussa 1999 komissio julkaisi rahoituspalvelujen toimintasuunnitelman^[5], jonka pontimena oli euron käyttöönotto ja sen antama sysäys puuttua unionin rahoitusmarkkinoiden jäljellä olevaan jakautuneisuuteen. Toimintasuunnitelmaan sisältyi 42 lainsäädännöllistä ja muuta toimenpidettä, jotka oli määrä toteuttaa vuoteen 2004 mennessä.

Heinäkuussa 2000 talous- ja rahoitusasioiden neuvosto (Ecofin) perusti Euroopan arvopaperimarkkinoiden sääntelyä käsittelevän asiantuntijakomitean, joka toimi Alexandre Lamfalussin johdolla. Helmikuussa 2001 asiantuntijakomitea julkaisi loppuraporttinsa^[6], jossa se tarkasteli EU:n rahoitusmarkkinoiden tilaa ja antoi suosituksia. Merkittävänä ongelmana komitea piti EU:n institutionaalisia puitteita, jotka olivat liian hitaat ja jäykät ja soveltuivat huonosti globaalien rahoitusmarkkinoiden nopeatahtisuuteen. Raportissa ehdotettiin [Lamfalussy-prosessina](#) myöhemmin tunnettua nelitasoista lainsäädäntömenettelyä, jota aluksi käytettiin vain arvopapereita koskevassa lainsäädäntötyössä mutta sittemmin myös muilla rahoituspalvelusääntelyn aloilla.

Rahoituspalvelujen toimintasuunnitelma toteutettiin suurelta osin määräaikaan (2004) mennessä, ja 42 toimenpiteestä 39 pantiin täytäntöön. Joissakin niistä mentiin jopa toimintasuunnitelmaa pidemmälle. Vuonna 2005 toteutettiin vielä kaksi toimenpidettä, jolloin jäljelle jäi vain neljästoista yhtiölakidirektiivi, joka koskee yrityksen kotipaikan siirtämistä jäsenvaltioiden välillä.

[1]EYVL L 228, 16.8.1973, s. 3.

[2]EYVL L 322, 17.12.1977, s. 30.

[3]EYVL L 63, 13.3.1979, s. 1.

[4]Komission valkoinen kirja Eurooppa-neuvostolle sisämarkkinoiden toteuttamisesta, 14. kesäkuuta 1985.

[5]Komission tiedonanto ”*Rahoitusmarkkinoiden puitteiden toteuttaminen: toimintasuunnitelma*”, 11. toukokuuta 1999. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:51999DC0232&from=FI>

[6]*Final Report of the Committee of Wise Men on the Regulation of European Securities Markets*, 15. helmikuuta 2001. http://ec.europa.eu/internal_market/securities/docs/lamfalussy/wisemen/final-report-wise-men_en.pdf



E. Kriisin jälkeiset uudistukset

Ajalle ennen vuotta 2007 oli ominaista yhdentymisen eteneminen ja rahoitusmarkkinoiden keskinäisen riippuvuuden lisääntyminen sekä EU:ssa että maailmanlaajuisesti. Tilannetta muutti äkillisesti vuosien 2007 ja 2008 maailmanlaajuinen rahoituskriisi ja sitä seurannut Euroopan velkakriisi, joiden johdosta rahoitusvirrat yli rajojen vähenivät merkittävästi. Vuoden 2008 lokakuun ja vuoden 2011 lokakuun välillä komissio hyväksyi 4,5 biljoonan edestä valtiontukitoimenpiteitä rahoituslaitosten auttamiseksi^[7]. Kriisi paljasti kiireellisen tarpeen uudistaa rahoituspalvelualaa.

Niinpä EU:ssa ryhdyttiin toteuttamaan ennennäkemättömiä rahoituspalvelulainsäädännön uudistuksia noudattaen kansainvälistä asialistaa (jonka määrittelyssä EU:lla oli tärkeä rooli) mutta tehden myös omasta aloitteesta uudistuksia, jotta voitiin edistää tiettyjä jo pitkään vireillä olleita pyrkimyksiä, kuten sisämarkkinoiden toteuttamista. Komissio on kriisin puhkeamisen jälkeen esittänyt yli 50:tä lainsäädäntö- ja muuta toimenpidettä. Tärkeimmät ehdotukset ovat olleet EU:n lippulaiva-aloitteina esitetyt pankkiunioni ja pääomamarkkinaunioni. Monissa rahoituspalvelujen sääntelyä ja valvontaa koskevissa asioissa kriisin jälkeiset uudistukset johtivat tietyssä määrin vastuun keskittämiseen ja siirtymiseen kansalliselta unionin tasolle.

Kriisin jälkeiselle rahoituspalvelujen sääntelyrakenteelle on ominaista, että tosiasiallisesti säännöt ja standardit määritellään suureksi osaksi kansainvälisillä foorumeilla. Tämä johtuu rahoitusmarkkinoiden globalisaatiosta ja keskinäisestä riippuvuudesta, jotka tulivat ilmeisiksi kriisiä edeltävinä vuosikymmeninä ja voimistivat vaikutusten leviämistä sen jälkeen, kun kriisi alun perin alkoi Yhdysvalloissa. Yleisesti oltiin yhtä mieltä siitä, että sääntelyn haasteisiin oli vastattava kansainvälisesti. Sellaiset foorumit ja elimet kuin G20, finanssimarkkinoiden vakauden valvontaryhmä (FSB), Baselin pankkivalvontakomitea, kansainvälinen vakuutusvalvojien järjestö (IAIS) ja kansainvälinen arvopaperimarkkinavalvojien yhteisö (IOSCO) nousivat tärkeään asemaan ja monissa tapauksissa jopa ohittivat EU:n vakiintuneet päätöksentekoprosessit.

EU:N KESKEINEN VOIMASSAOLEVA RAHOITUSPALVELULAINSÄÄDÄNTÖ

A. Pankkiala

1. Vakavaraisuusvaatimuspaketti (CRD IV) eli vakavaraisuusdirektiivi (CRD) 2013/36/EU (2013/36/EU)[8] ja varavaraisuusasetus (CRR) N:o 575/2013 ((EU) N:o 575/2013)[9].

Vuonna 2013 hyväksytyssä vakavaraisuuspaketissa Basel III -säännöstö otettiin osaksi unionin lainsäädäntöä mukauttaen se Euroopan pankkialaan ja ottaen huomioon parlamentin [vuonna 2010 esittämät ensisijaiset tavoitteet](#). Vakavaraisuusdirektiivissä annetaan säännöt oikeudesta harjoittaa luottolaitos- ja sijoituspalveluyritystoimintaa sekä niiden vakavaraisuusvalvonnasta ja hallinnointi- ja ohjausjärjestelmästä.

[7]Komission lehdistötiedote, *Uudet kriisinhallintatoimet, joilla vältetään pankkituet*, 6. kesäkuuta 2012. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-570_fi.htm



Vakavaraisuusasetuksessa vahvistetaan vakavaraisuusvaatimusten vähimmäistaso ja säännöt siitä, kuinka nämä vaatimukset, maksuvalmiuspuskurit ja velkavipu lasketaan. Komissio ehdotti marraskuussa 2016 CRD IV/CRR-pakettiin (CRD V) muutoksia, joiden päätarkoituksena on ottaa huomioon viimeisin Baselin komiteassa ja finanssimarkkinoiden vakauden valvontaryhmässä tapahtunut kehitys. Joulukuussa 2017 komissio antoi ehdotuksia sijoituspalveluyritysten vakavaraisuussääntöjen muuttamiseksi. Nykyisin niitä koskevat samat säännöt kuin pankkeja. Toukokuussa 2019 lainsäätäjät hyväksyivät pankkiuudistuspaketin, joka sisältää tarkistuksia vakavaraisuusvaatimuksia koskevaan lainsäädäntöön.

2. Pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivi (2014/59/EU)[10]

Vuonna 2014 annetussa pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivissä pyritään estämään vaikeuksissa olevien pankkien pelastaminen veronmaksajien rahoilla ottamalla käyttöön mekanismi, joka takaa, että pankkien osakkaat ja velkojat joutuvat ensimmäisinä kattamaan tappioita. Lisäksi siinä vaaditaan jäsenvaltioita perustamaan kansallisia kriisinratkaisurahastoja, joita luottolaitokset ja sijoituspalveluyritykset rahoittavat etukäteen jäljelle jäävien tappioiden kattamiseksi. Direktiivissä annetaan myös sääntöjä, jotka koskevat ennaltaehkäisyä (elvytys- ja kriisinratkaisusuunnitelmat) ja toimivaltaisten viranomaisten puuttumista tilanteeseen varhaisessa vaiheessa.

3. Yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskeva asetus (806/2014)[11]

EU:n pankkien kriisinratkaisukehykseen kuuluu myös yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskeva asetus, joka hyväksyttiin vuonna 2014 ja jossa annetaan pankkiunioniin osallistuvia jäsenvaltioita koskevia säännöksiä. Komissio ehdotti marraskuussa 2016 pankkien elvytystä ja kriisinratkaisua sekä yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskeviin direktiiveihin muutoksia, joiden tarkoituksena on asettaa järjestelmän kannalta merkittävälle pankeille kokonaistappionsietokykyvaatimus, jolla varmistetaan, että niillä on hallitun kriisinratkaisun varmistamiseksi riittävästi omia varoja, jos ne menettävät toimintakykynsä. Yksi elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivin muutos ([2017/2399](#))[12] hyväksyttiin joulukuussa 2017 nopeutetussa menettelyssä. Sen mukaisesti voidaan luoda uusi takasijaisten etuoikeutettujen velkojen luokka, jotta varmistetaan, että kokonaistappionsietokykyvaatimuksen mukaiset kelpoisuusperusteet täyttyvät. Toukokuussa 2019 lainsäätäjät hyväksyivät kattavan joukon komission ehdottamia uudistuksia, joilla pyritään lujittamaan EU:n pankkien häiriönsietokykyä ja purkamismahdollisuuksia ja jotka koskevat myös elvytys- ja kriisinratkaisudirektiiviä ja yhteisestä kriisinratkaisumekanismista annettua direktiiviä.

B. Rahoitusmarkkinat

1. Rahoitusmarkkinadirektiivi (MiFID)

Vuonna 2004 annetulla ensimmäisellä rahoitusmarkkinadirektiivillä ([2004/39/EY](#))[13] vahvistettiin arvopaperikaupalle yhdenmukaiset säännöt, mikä lisäsi kilpailua ja paransi sijoittajansuojaa. Direktiiviä muutettiin vuonna 2014 jakamalla se uudelleenlaadituksi MiFID II -direktiiviksi ([2014/65/EU](#))[14] ja MiFIR-asetukseksi

[12]EUVL L 345, 27.12.2017, s. 96.

[13]EUVL L 145, 30.4.2004, s. 1.

[14]EUVL L 173, 12.6.2014, s. 349.



(600/2014)^[15], jotka muodostavat uuden oikeudellisen kehyksen. Uusi kehys sisältää monia kuluttajansuojaa parantavia säännöksiä. Esimerkiksi sijoituspalveluyritysten palkkiokäytännöt ja niiden velvollisuus toimia asiakkaan edun mukaisesti eivät voi olla ristiriidassa. Sekä MiFID II -direktiivin että MiFIR-asetuksen soveltamispäivä on 3. tammikuuta 2018.

2. Euroopan markkinarakenneasetus (EMIR) (648/2012)[16]

Vuonna 2012 annetussa markkinarakenneasetuksessa asetetaan säännöt, jotka koskevat OCT-johdannaissopimuksia, keskusvastapuolia ja kauppatietorekistereitä. Sen avulla pyritään säilyttämään rahoitusvakaus, vähentämään järjestelmäriskiä ja lisäämään OCT-markkinoiden avoimuutta. Vuosina 2015 ja 2016 komissio suoritti EMIR-asetuksen uudelleentarkastelun ja esitti sen perusteella kahta lainsäädäntömuutosta, jotka lainsäätäjät hyväksyivät toukokuussa 2019.

C. Vakuutukset

1. Solvenssi II -direktiivi (2009/138/EY)[17]

Vuonna 2009 annetulla Solvenssi II -direktiivillä yhdenmukaistettiin vahinkovakuutus-, henkivakuutus- ja jälleenvakuutusalojen hajanaisia sääntöjä. Direktiivissä annetaan sääntöjä, jotka koskevat ensi- ja jälleenvakuutusyritysten liiketoiminnan aloittamisen lupamenettelyjä, pääomavaatimuksia, riskinhallintaa ja valvontaa. Vuonna 2014 Solvenssi II -direktiiviä muutettiin Omnibus II -direktiivillä, jotta voitiin ottaa huomioon uusi valvontarakenne ja erityisesti Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomaisen (EIOPA) perustaminen. Solvenssi II:n kansalliseen lainsäädäntöön saattamisen määräaika lykättiin, ja sen soveltaminen alkoi 1. tammikuuta 2016.

D. Maksupalvelut

1. Toinen maksupalveludirektiivi (2015/2366)[18]

Toinen maksupalveludirektiivi tuli voimaan 12. tammikuuta 2016, ja sen soveltaminen alkoi 13. tammikuuta 2018. Siinä asetetaan tiukkoja turvallisuusvaatimuksia sähköisille maksuille ja kuluttajien rahoitustietojen suojalle. Lisäksi markkinat avataan palveluntarjoajille, jotka tarjoavat maksupalveluja maksutiliä koskeviin tietoihin pääsyn perusteella. Direktiivissä on myös säännöksiä, jotka koskevat maksulaitosten toimilupia ja valvontaa.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Rooman sopimuksesta (1957) tähän päivään asti parlamentin rooli rahoituspalveluja koskevassa päätöksenteossa on jatkuvasti korostunut. Kun sitä alun perin ainoastaan kuultiin, se on nyt tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen mukaisesti tasavertainen toimija Euroopan unionin neuvoston kanssa.

Rahoituspalveluja koskevaa unionin lainsäädäntöä hyväksyttäessä ja täytäntöön pantaessa noudatetaan Lamfalussy-prosessia, jonka mukaan parlamentti ja neuvosto hyväksyvät perussäädökset (ensimmäinen taso) tavallista

[15]EUUVL L 173, 12.6.2014, s. 84.



lainsäätämisyjärjestystä noudattaen. Parlamentin tehtävänä on myös valvoa toisen tason täytäntöönpanotoimenpiteiden hyväksymistä.

Parlamentti on johdonmukaisesti tukenut komission työtä, vienyt monesti keskustelua eteenpäin ja esittänyt kantojensa selventämiseksi omia aloitteitaan. Parlamentti on aktiivinen toimija komission, neuvoston ja kansainvälisten elinten kanssa käytävissä keskusteluissa rahoitusmarkkinoiden valvonta- ja sääntelyrakenteen kehittämisestä sekä järjestelmäriskejä ehkäisevien vaihtoehtojen etsinnässä.

Rahoituspalveluasioissa toimivaltainen parlamentin valiokunta on talous- ja rahoitusasioiden valiokunta (ECON).

Globaalin rahoituskriisin puhkeamisen jälkeen parlamentti asetti rahoitus-, talous- ja sosiaalikiiriä käsittelevän erityisvaliokunnan (CRIS)^[19]. Sen toimeksianto oli lokakuusta 2009 heinäkuuhun 2011. Parlamentti antoi CRIS-valiokunnan työn perusteella kaksi päätöslauselmaa eli [välimietinnön vuonna 2010](#) ja [loppumietinnön vuonna 2011](#).

Dražen Rakić / Denitza Dessimirova
05/2019

[19]Euroopan parlamentti, *Special Committee on the Financial, Economic and Social Crisis*, heinäkuu 2011. <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201109/20110901ATT25750/20110901ATT25750EN.pdf>

