FI

EUROOPAN KESKUSPANKKI

EUROOPAN KESKUSPANKIN LAUSUNTO,
annettu 3 päivänä lokakuuta 2001

Suomen valtiovarainministeriön pyynnöstä, joka koskee ehdotusta hallituksen esitykseksi rahoitus- ja vakuutusryhmittymien valvonnasta annettavaksi laiksi

(CON/2001/30)

1. Euroopan keskuspankki (EKP) vastaanotti 28 päivänä kesäkuuta 2001 Suomen valtiovarainministeriöltä pyynnön antaa lausunto ehdotuksesta hallituksen esitykseksi rahoitus- ja vakuutusryhmittymien valvontaa koskevaksi lainsäädännöksi (jäljempänä ”ehdotus”). Ehdotuksen tavoitteena on antaa uusi laki rahoitus- ja vakuutusryhmittymien valvonnasta (jäljempänä ”lakiesitys”) sekä lait eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Ehdotuksella pyritään selkiyttämään Suomen viranomaisten toimivaltaa rahoitus- ja vakuutusryhmittymien valvonnassa sen varmistamiseksi, ettei ryhmittymistä aiheudu riskejä, jotka saattavat horjuttaa rahoitusmarkkinoiden tai maksu- ja selvitysjärjestelmien häiriötöntä toimintaa ja siten vaarantaa myös tallettajien ja sijoittajien asemaa sekä vakuutettujen etuja.

2. EKP:n toimivalta lausunnon antamiseen perustuu Euroopan yhteisön perustamissopimuksen (jäljempänä ”perustamissopimus”) 105 artiklan 4 kohtaan ja kansallisten viranomaisten velvollisuudesta kuulla Euroopan keskuspankkia suunnitelmista lainsäädännöksi 29 päivänä kesäkuuta 1998 annetun neuvoston päätöksen 98/415/EY[1] 2 artiklan 1 kohdan viidenteen ja kuudenteen luetelmakohtaan, koska ehdotukseen sisältyy maksu- ja selvitysjärjestelmiä koskevia säännöksiä sekä rahoituslaitoksiin sovellettavia sääntöjä, jotka voivat merkittävästi vaikuttaa rahoituslaitosten ja markkinoiden vakauteen. Tämän lausunnon on antanut EKP:n neuvosto EKP:n työjärjestyksen 17.5 artiklan ensimmäisen virkkeen mukaisesti.

3. Suomen voimassa olevan lainsäädännön mukaan Rahoitustarkastus, joka toimii itsenäisesti mutta Suomen Pankin yhteydessä, valvoo rahoitusmarkkinoita ja niillä toimivia. Rahoitustarkastuksen toimivallasta ja tehtävistä säädetään rahoitustarkastuslaissa (503/1993).

   Vakuutusvalvontavirasto, joka toimii sosiaali- ja terveysministeriön hallinnollisessa

---

1 EYVL L 189, 3.7.1998, s. 42.

alaisuudessa, valvoo vakuutusyhtiöitä ja eläkelaitoksia. Vakuutusvalvontaviraston hallinnosta säädetään Vakuutusvalvontavirastosta annetussa laissa (78/1999). Säännökset Vakuutusvalvontaviraston käytettävissä olevista valtuuksista sisältyvät kuitenkin kutakin vakuutuslaitostyyppiä koskevaan erityislakiin.

4. Rahoitus- ja vakuutusryhmittymälle on ominaista, että se koostuu eri sektoreilla toimivista yrityksistä ja että siihen sisältyy ainakin yksi luottolaitos sekä yksi vakuutusyhtiö. Edellä esitetystä järjestelmästä seuraa siten, että rahoitus- ja vakuutusryhmittymään kuuluvia yrityksiä valvoo Suomessa kaksi eri viranomaista. Kahden eri viranomaisen suorittama valvonta ei kuitenkaan välttämättä kata koko ryhmittymää sellaisenaan etenkään sen vuoksi, että sektorikohtaisten valvontasäännösten soveltamisala rajaa valvonnan ensisijaisesti toimiluvan omaaviin yrityksiin. Vaikka luottolaitosten konsolidoitua valvontaa ja vakuutusyritysryhmien lisävalvontaa koskevissa säännöksissä, jotka perustuvat vastaaviin yhteisön direktiiveihin, tehostetaan näiden laitosten ryhmävalvontaa, ne eivät kata rahoitus- ja vakuutusryhmittymää kokonaisuudessaan. Toisin sanoen rahoitus- ja vakuutusryhmittymään kuuluvia vakuutusyhtiöitä ei oteta täydellisesti huomioon luottolaitosten konsolidoitua valvontaa koskevissa säännöksissä ja vakuutusyritysryhmään kuuluvien vakuutusyritysten lisävalvontaa koskevat säännökset kohdistuvat valvontaan ainoastaan tällä sektorilla.

5. Koska ensimmäinen sekä pankki- että vakuutustoimintaa harjoittava rahoitus- ja vakuutusryhmittymä on aloittanut toimintansa Suomessa, valvontaviranomaiset ovat yhteisessä valvontapöytäkirjassaan sopineet yhteistyön perusperiaatteista tällaisten rahoitus- ja vakuutusryhmittymien koordinoidun valvonnan helpottamiseksi. Ehdotuksen mukaan asiaa koskeva lainsäädäntö on kuitenkin saatettava kiireellisesti voimaan selkeän oikeudellisen perustan luomiseksi rahoitus- ja vakuutusryhmittymien valvonnalle. Ehdotuksessa esitetään siten säädettäväksi uusi laki rahoitus- ja vakuutusryhmittymien valvonnasta. Uusi laki rakentuisi mahdollisimman pitkälle kummankin sektoriviranomaisen tämänhetkisen toimivallan ja tehtäväjaon varaan. EKP toteaa, että uutta, ryhmittymien valvonnasta keskitetysti vastaavaa viranomaista ei siten tämän lakiesityksen mukaan perustettaisi. Sektorikohtaisen valvontaviranomaisen oikeuksia ja velvollisuuksia ei kavennettaisi tai muutettaisi, vaan lailla pyrittäisiin lähinnä varmistamaan rahoitus- ja vakuutusryhmittymää kokonaisuudessaan koskevan tiedon kerääminen siten, ettei valvontaan jää aukkoja tai mahdollisuuksia sääntelyn katvealueiden hyväksikäyttöön.

6. EKP toteaa, että lakiesitys koskee rahoitus- ja vakuutusryhmittymän lisävalvontaa, josta komissio on antanut ehdotuksen yhteisön direktiiviksi finanssiryhmittymään kuuluvien luottolaitosten, vakuutusyritysten ja sijoituspalveluyritysten lisävalvonnasta[2] (jäljempänä direktiiviehdotus). Hallituksen esitystä koskevan ehdotuksen mukaan rahoitus- ja

---

2 Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi finanssiryhmittymään kuuluvien luottolaitosten, vakuutusyritysten ja sijoituspalveluyritysten lisävalvonnasta ja tähän liittyvien muiden direktiivien muuttamisesta (KOM/2001/0213 lopull).

vakuutusryhmittymien valvontaa koskevan uuden lain antaminen on kiireellistä ja siten ehdotus ei ole täysin yhdenmukainen direktiiviehdotuksen kanssa. Tämän vuoksi Suomen lainsäädäntöä joudutaan täydentämään sen jälkeen kun direktiivi on annettu, jotta se olisi yhdenmukainen tulevan direktiivin säännösten kanssa.

7. Lakiesityksessä annetaan säännökset i) rahoitus- ja vakuutusryhmittymän määritelmästä, ii) toisen valvontaviranomaisen nimeämisestä koordinoivaksi valvontaviranomaiseksi iii) tällaisen koordinoivan valvontaviranomaisen tehtävistä, sekä iv) näiden kahden valvontaviranomaisen välistä yhteistyötä ja tiedonvaihtoa koskevista säännöistä.

8. EKP katsoo, että lakiesityksen mukainen rahoitus- ja vakuutusryhmittymän määritelmä eroaa direktiiviehdotuksen mukaisesta rahoitus- ja vakuutusryhmittymän määritelmästä. EKP toteaa, että direktiiviehdotuksessa keskeinen käsite on ryhmän määritelmä, joka puolestaan perustuu nk. BCCI-direktiivin[3] mukaiseen ”läheisten sidosten” määritelmään. Lakiesityksen mukainen rahoitus- ja vakuutusryhmittymän määritelmä puolestaan perustuu kirjanpitolain (1336/1997) mukaiseen määräysvallan käsitteeseen. Tämä saattaa aiheuttaa epäselvyyttä siitä, onko lakiesitys yhdenmukainen direktiiviehdotuksen kanssa. Tältä osin hallituksen esitystä koskevassa ehdotuksessa todetaan, että rahoitus- ja vakuutusryhmittymän määritelmää on myöhemmin muutettava direktiivin antamisen johdosta. EKP ehdottaa, että rahoitus- ja vakuutusryhmittymän valvonnasta annettava laki olisi saatettava yhdenmukaiseksi direktiivin kanssa jo sen jälkeen kun Euroopan unionin neuvosto on sopinut direktiviin sisällöstä.

   EKP katsoo edelleen, että lakiesitys on direktiiviehdotuksen mukainen rahoitus- ja vakuutusryhmittymän määrittelyssä käytettävien kynnysarvojen suhteen, eli siltä osin, tarjoaako ryhmä pääasiallisesti rahoituspalveluja ja onko sen toiminta eri rahoitussektoreilla merkittävää direktiivissä tarkoitetulla tavalla.

9. Lakiesityksen mukaan rahoitus- ja vakuutusryhmittymän omistusyhteisön on ilmoitettava ryhmittymän syntymisestä Rahoitustarkastukselle tai Vakuutusvalvontavirastolle viivytyksettä. EKP suhtautuu myönteisesti tähän säännökseen. EKP ei kuitenkaan näe syytä siihen, miksei ilmoitusvelvollisuus voisi ulottua koskemaan myös rahoitus- ja vakuutusryhmittymän muodostavia yrityksiä ja se ehdottaa tämän vuoksi, että tällainen velvollisuus sisällytettäisiin lakiesitykseen.

10. Lakiesityksen mukaan rahoitus- ja vakuutusryhmittymällä olisi aina yksi koordinoiva valvontaviranomainen. Lakiesityksessä annetaan koordinoivan valvontaviranomaisen määräytymistä koskevat perusteet, joiden mukaan rahoitus- ja vakuutusryhmittymän valvontaa koordinoisi se valvontaviranomainen, joka vastaa emoyrityksen valvonnasta. Toisin sanoen Rahoitustarkastus toimisi koordinoivana valvontaviranomaisena, jos emoyritys on luottolaitos tai sijoituspalveluyritys, ja vastaavasti emoyrityksen ollessa vakuutusyhtiö koordinoivana

---

3 Euroopan Parlamentin ja neuvoston 29.6.1995 antama direktiivi 95/26/EC, EYVL L 168, 18.7.1995, s. 7.

valvontaviranomaisena toimisi Vakuutusvalvontavirasto.

Siinä tapauksessa, että emoyritys on omistusyhteisö, joka ei ole Rahoitustarkastuksen eikä Vakuutusvalvontaviraston valvottava, koordinoiva valvontaviranomainen määräytyisi sen mukaan, kumman valvontaviranomaisen valvottavista rahoitus- ja vakuutusryhmittymä pääosin muodostuu. Kummankin toimialan suhteellinen osuus ryhmittymässä laskettaisiin ja koordinoiva valvontaviranomainen määräytyisi tällä perusteella.

Lakiesityksessä säädetään myös poikkeuksesta yllämainittuhin määrällisiin perusteisiin koordinoivan valvontaviranomaisen määrittelyssä. Koordinoivaksi valvontaviranomaiseksi määritelty voisi luopua tehtävistään, jos sovitaan, että toinen valvontaviranomainen ottaa nämä tehtävät hoitaakseen esimerkiksi siinä tapauksessa, että tämä olisi valvonnan jatkuvuuden kannalta perusteltua.

EKP suhtautuu myönteisesti siihen, että yllämainitut objektiiviset perusteet ovat ensisijaisia suhteessa toimivaltaisten viranomaisten tapauskohtaiseen harkintaan ja sopimiseen koordinoivan valvontaviranomaisen nimittämisestä. Tapauskohtainen sopiminen olisi kuitenkin vaihtoehtoisesti mahdollista. Tämä on perusteltua siksi, että koordinaattorin määrittelyssä käytettävät objektiiviset kriteerit täyttävät paremmin rahoitus- ja vakuutusryhmittymien lisävalvontaan liittyvät avoimuuden, selkeyden sekä oikeusvarmuuden vaatimukset.

11. Lakiesityksen mukaan rahoitus- ja vakuutusryhmittymän omistusyhteisön olisi raportoitava säännöllisesti koordinoivalle valvontaviranomaiselle ryhmittymän rakenne, konsernituloslaskelma ja tase, suuret asiakasriskit ja ryhmittymän merkittävät sisäiset liiketoimet. Koordinoivalla valvontaviranomaisella olisi oikeus tarkastaa rahoitus- ja vakuutusryhmittymään kuuluvia, sektorikohtaisen valvonnan ulkopuolelle jääviä yrityksiä, kuten sellaisia emoyrityksiä, jotka eivät ole luottolaitoksia, sijoituspalveluyrityksiä tai vakuutusyhtiöitä. Lisäksi koordinoivalla valvontaviranomaisella olisi oikeus tarkastaa ja saada tietoja yhteisöiltä, jotka eivät kuulu rahoitus- ja vakuutusryhmittymään, mutta joilla on valvonnan kannalta merkittävä toiminnallinen yhteys ryhmittymään kuuluvaan yritykseen. Tällaisilla rahoitus- ja vakuutusryhmittymän ulkopuolisilla yhteisöillä kuten eläkesäätiöillä olisi muun muassa keskinäisiä liiketoimia koskeva raportointivelvollisuus koordinoivalle valvontaviranomaiselle. Koordinoivalla valvontaviranomaisella olisi myös oikeus antaa tarkastusehdotuksia toiselle valvontaviranomaiselle tämän sektorilla. EKP toteaa, että lakiesityksessä edellytetään, että emoyrityksellä on lisäksi koko ryhmittymän toiminnan kannalta riittävä sisäinen valvonta ja riskienhallintajärjestelmät. EKP suhtautuu tässä kohdassa esitettyihin säännöksiin myönteisesti.

12. Ehdotuksen tavoitteena on myös pankkeja ja vakuutusyhtiöitä koskevan lainsäädännön yhdenmukaistaminen siltä osin, että asiakastietoja voidaan vaihtaa samaan rahoitus- ja vakuutusryhmittymään kuuluvan vakuutusyhtiön ja pankin kesken. Tällainen tietojen vaihto ei ole voimassa olevan lainsäädännön mukaan mahdollista, mikä estää tehokasta riskien hallintaa ryhmittymässä. EKP suhtautuu myönteisesti tällaiseen yhdenmukaistamispyrkimykseen ja

toteaa, että tämä on myös direktiiviehdotuksen 11 artiklan mukaista.

13. EKP toteaa, että ehdotuksessa ei säädetä rahoitus- ja vakuutusryhmittymän vakavaraisuudesta, joka on yksi direktiiviehdotuksen keskeinen osa-alue. Ehdotuksen mukaan vakavaraisuutta koskevia sääntöjä ei ole tässä vaiheessa tarkoituksenmukaista antaa, sillä on vielä epävarmaa, millä tavoin tästä kysymyksestä säädetään tulevassa direktiivissä. Toisin sanoen lakiesityksessä ei aseteta vakavaraisuutta koskevia määrällisiä rajoituksia tai muita aineellisia sääntöjä, jotka edellyttäisivät pankki- ja vakuutussektorin laskentamenetelmien yhdenmukaistamista. Sen sijaan ehdotuksessa esitetään välineitä rahoitus- ja vakuutusryhmittymää koskevan tiedon keräämiselle ja tällaisen tiedon arvioimiselle. EKP ehdottaa myös tältä osin, että rahoitus- ja vakuutusryhmittymän valvonnasta annettava laki olisi saatettava yhdenmukaiseksi direktiivin kanssa jo sen jälkeen kun Euroopan unionin neuvosto on sopinut direktiviin sisällöstä.

14. Lopuksi EKP huomauttaa, että perustamissopimuksessa sekä Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussäännössä (jäljempänä "perussääntö") eurojärjestelmän[4], ja Suomen Pankin sen jäsenenä, tehtäväksi annetaan muun muassa maksujärjestelmien valvominen niiden moitteettoman toiminnan edistämiseksi, millä myötävaikutetaan rahoitusjärjestelmän vakauteen. EKP ja eurojärjestelmän kansalliset keskuspankit voivat tarjota palveluja ja EKP voi antaa asetuksia selvitys- ja maksujärjestelmien tehokkuuden ja vakauden varmistamiseksi yhteisössä ja kolmansien maiden kanssa. Lisäksi perustamissopimuksen sekä perussäännön mukaan eurojärjestelmä myötävaikuttaa luottolaitosten toiminnan vakauden valvontaan ja rahoitusjärjestelmän vakauteen liittyvän toimivaltaisten viranomaisten politiikan moitteettomaan harjoittamiseen. Tämän vuoksi EKP pitää tärkeänä, että lakiesityksessä turvattaisiin riittävät keinot ja menettelyt tiedon antamisesta Suomen Pankille seikoista, joilla saattaa olla tällaisia vaikutuksia.

    EKP haluaa vielä kiinnittää huomion direktiiviehdotuksen 9 artiklaan, jonka mukaan toimivaltaiset viranomaiset voivat vaihtaa tietoja keskuspankkien kanssa. Tämä viittaus tuo esille keskuspankkien myötävaikutuksen finanssiryhmittymien toiminnan vakauden valvonnassa. Keskuspankit ovat ainutlaatuisessa asemassa rahoitusjärjestelmän vakauden uhkien tunnistamisessa ottaen huomioon niiden perinteiset tehtävät järjestelmäriskin tarkkailussa, niiden raha- ja arvopaperimarkkinoiden sekä markkinainfrastruktuurien tuntemus sekä niiden rooli maksu- ja selvitysjärjestelmien valvojana. Tässä mielessä valvontaan liittyvän tiedon jakaminen Suomen Pankin kanssa edistää järjestelmän vakauden tarkkailua ja ylläpitoa yhteisössä.

---

4 Eurojärjestelmällä tarkoitetaan EKP:tä ja niiden jäsenvaltioiden kansallisia keskuspankkeja, jotka ovat ottaneet euron käyttöön yhteisenä rahana.

15. EKP ei vastusta sitä, että toimivaltaiset viranomaiset julkistavat tämän lausunnon.

Tehty Frankfurt am Mainissa 3 päivänä lokakuuta 2001.

EKP:n puheenjohtaja

[allekirjoitus]

Willem F. DUISENBERG