

EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel XXX
COM(2012) 102 final

VIHREÄ KIRJA

VARJOPANKKITOIMINTA

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

1. JOHDANTO

Vuoden 2008 kriisi oli maailmanlaajuinen ja kuritti erityisesti finanssipalvelualaa. Se toi esiin puutteita, kuten sääntelyvaje, tehoton valvonta, markkinoiden puutteellinen avoimuus ja liian monimutkaiset tuotteet. Kriisiin on pyritty löytämään koordinoituja ratkaisuja kansainvälisellä tasolla G20-maiden ryhmässä ja finanssimarkkinoiden vakauden valvontaryhmässä (FSB).

Euroopan unionin on osoittanut kuuluvansa maailman johtavien maiden joukkoon siinä, kuinka hyvin se pitää kiinni G20-sitoumustensa täytäntöönpanosta. Rahoitusalan uudistusta varten laatimansa etenemissuunnitelman mukaisesti unioni on edistynyt erittäin hyvin G20-sitoumuksiinsa liittyvien uudistusten täytäntöönpanossa. Valtaosa uudistuksista on nyt lainvalmisteluvaiheessa. Yksi tärkeimmistä saavutuksista on ollut erityisesti keskeisen OTC-johdannaisia koskevan lainsäädännön hyväksyminen neuvostossa ja parlamentissa. Myös pankkialan vakavaraisuusvaatimusten uudistamista koskevat neuvottelut ovat edenneet pitkälle. Uudistusten myötä EU saa käyttöönsä välineet, joilla pyritään varmistamaan, että rahoitusjärjestelmää sekä finanssilaitoksia ja -markkinoita valvotaan asianmukaisesti. Vakaammat ja vastuullisemmat finanssimarkkinat ovat ennakkoedellytyksenä kasvulle ja sellaisen liiketoimintaympäristön luomiselle, jossa yrityksillä on mahdollisuus menestyä, innovoida ja laajentaa toimintaansa. Tämä puolestaan lujittaa kansalaisten luottamusta.

Muiden finanssilaitosten kuin pankkien harjoittama luotonanto – nk. varjopankkitoiminta – lisääntyy kuitenkin koko ajan. Se ei ole kuulunut vakavaraisuussääntelyn ja -valvonnan painopisteisiin. Varjopankkijärjestelmä hoitaa tärkeitä tehtäviä rahoitusjärjestelmässä. Se tarjoaa esimerkiksi lisärahoituslähteitä ja sijoittajille vaihtoehtoja pankkitalletuksille. Se voi kuitenkin myös vaarantaa pitkän aikavälin rahoitusvakauden.

G20-maiden johtajien Soulissa vuonna 2010 ja Cannesissa vuonna 2011 pidetyissä kokouksissa esittämien kehotusten mukaisesti FSB laatii parhaillaan suosituksia varjopankkitoiminnan valvonnasta ja sääntelystä.

FSB on korostanut työssään sitä, että varjopankkiyksiköiden hallitsematon kaatuminen voi aiheuttaa järjestelmäriskejä – sekä suoraan että kyseisien yksiköiden ja tavanomaisen pankkijärjestelmän keskinäisen riippuvuuden vuoksi. FSB on myös tuonut esiin sen, että niin kauan kuin kyseistä toimintaa ja sen harjoittajia säännellään ja valvotaan löyhemmin kuin muita finanssialan toimijoita, pankkien tiukempi sääntely saattaa siirtää huomattavan osan pankkitoiminnasta perinteisen pankkitoiminnan ulkopuolelle, varjopankkitoiminnan suuntaan.

Tässä tilanteessa komissio pitää ensisijaisen tärkeänä sitä, että varjopankkitoimintaan ja sen harjoittajiin liittyvät kysymykset tutkitaan perusteellisesti. Tavoitteena on osallistua aktiivisesti maailmanlaajuiseen vuoropuheluun ja vauhdittaa sitä, lisätä edelleen unionin rahoitusjärjestelmän häiriönsietokykyä ja varmistaa, että kaikki finanssialan toiminnot edistävät talouskasvua. Sen vuoksi tämän vihreän kirjan tarkoituksena on luoda katsaus tämänhetkiseen kehitykseen, esitellä pohdintoja, joita aiheesta käydään parhaillaan, ja järjestää laaja kuulemiskierros sidosryhmien keskuudessa.

2. KANSAINVÄLINEN TILANNE

Marraskuussa 2010 pidetyssä Soulin huippukokouksessa G20-maiden valtionpäämiehet yksilöivät joitakin ratkaisematta olevia finanssialan sääntelyyn liittyviä kysymyksiä, joihin on syytä kiinnittää huomiota. Kokouksessa korostettiin varjopankkitoiminnan sääntelyn ja valvonnan lujittamista yhtenä

näistä kysymyksistä ja pyydettiin, että FSB laatisi yhteistyössä muiden vaatimusten asettamisesta vastaavien kansainvälisten elinten kanssa suosituksia varjopankkijärjestelmän valvonnan ja sääntelyn lujittamisesta. Vastauksena tähän pyyntöön FSB julkaisi 27. lokakuuta 2011 raportin[1] varjopankkitoiminnan valvonnan ja sääntelyn lujittamisesta.

Cannesissa marraskuussa 2011 pidetyssä G20-maiden huippukokouksessa FSB:tä kehotettiin kehittämään toteuttamaan raporttiinsa perustuvia jatkotoimia, ja tämän pyynnön mukaisesti FSB päättikin luoda viisi toimintalinjaa, joiden tehtävänä oli analysoida kyseisiä aiheita perusteellisemmin ja laatia tehokkaita toimenpidesuosituksia. Toimintalinjat ovat seuraavat: i) Baselin pankkivalvontakomitea (BCBS) tarkastelee kysymystä siitä, kuinka pankkien ja varjopankkiyksiköiden välistä vuorovaikutusta voitaisiin säännellä tiukemmin, ja julkaisee aiheesta raportin heinäkuussa 2012; ii) kansainvälinen arvopaperimarkkinavalvojien yhteisö (IOSCO) tarkastelee sääntelyä keinona hillitä rahamarkkinarahastojen järjestelmäriskejä (myös talletuspakojen tyyppisiä riskejä) ja julkaisee aiheesta raportin heinäkuussa 2012; iii) IOSCO yhteistyössä BCBS:n kanssa laatii arvioinnin tämänhetkisistä arvopaperistamisvaatimuksista ja esittää heinäkuussa 2012 uusia toimenpidesuosituksia; iv) FSB:n alaryhmä tutkii muiden varjopankkiyksiköiden[2] sääntelyä ja julkaisee aiheesta raportin syyskuussa 2012; v) FSB:n toinen alaryhmä tarkastelee arvopaperien lainaksiantoa ja repo-operaatioita sekä julkaisee aiheesta raportin joulukuussa 2012. Toimintalinjoissa on mukana EU:n ja muiden tärkeiden lainakäyttöalueiden (kuten Yhdysvaltojen, Kiinan ja Japanin) edustajia, jotka pohtivat tahollaan tarkoituksenmukaisia sääntelytoimenpiteitä.

3. MITÄ VARJOPANKKITOIMINTA ON?

Lokakuussa 2011 julkaistu FSB:n raportti on ensimmäinen kattava varjopankkitoimintaa käsittelevä kansainvälinen selvitys. Raportin pääaiheita ovat i) varjopankkijärjestelmän sääntelyssä ja valvonnassa noudatettavien periaatteiden määrittely, ii) kartoitusprosessin käynnistäminen varjopankkitoimintaan liittyvien järjestelmäriskien yksilöimiseksi ja arvioimiseksi sekä iii) mahdollisten sääntelytoimenpiteiden soveltamisalan yksilöinti.

FSB:n raportissa varjopankkijärjestelmä määritellään ”luotonvälitysjärjestelmäksi, jossa on mukana tavanomaisen pankkijärjestelmän ulkopuolisia laitoksia ja toimintoja”. Kyseisen määritelmän lähtökohtana on, että varjopankkijärjestelmä perustuu kahteen toisiinsa kiinteästi nivoutuvaan pilariin.

Näistä ensimmäinen kattaa tavanomaisen pankkijärjestelmän ulkopuoliset toimijat, jotka harjoittavat jotakin seuraavista toiminnoista:

- talletusten kaltaisen rahoituksen hyväksyminen;
- maturiteetti- ja/tai likviditeettitransformaatio;
- luottoriskin siirto; sekä
- suora tai epäsuora vivutuksen käyttö.

[1] Saatavilla osoitteessa http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_111027a.pdf

[2] Muihin varjopankkitoiminnan harjoittajiin kuuluvat jäljempänä olevassa laatikossa luetellut toimijat, lukuun ottamatta rahamarkkinarahastoja.

Toinen pilari kattaa toiminnot, jotka voisivat toimia muiden finanssilaitosten kuin pankkien merkittävinä rahoituslähteinä. Näihin kuuluvat arvopaperistaminen, arvopapereiden lainaksianto ja repo-operaatiot.

Näiden tietojen valossa komissio keskittyy tässä vaiheessa analysoimaan seuraavia mahdollisia varjopankkiyksiköitä ja -toimintoja. Luetteloa ei pitäisi katsoa tyhjentäväksi, koska uusia varjopankkiyksiköitä ja -toimintoja voi syntyä erittäin nopeasti.

Mahdolliset varjopankkiyksiköt ja -toiminnot, joihin komissio keskittyy tässä vaiheessa analyysissaan

Yksiköt:

- Erityistä tarkoitusta varten perustetut yksiköt, jotka tekevät likviditeetti- ja maturiteettitransformaatioita, esimerkiksi arvopaperistamisvälineet, kuten lyhytaikaiset omaisuusvakuudelliset rahamarkkinavelkakirjat (ABCP), strukturoidut sijoitusinstrumentit (SIV) ja muut erillisyhtiöt (SPV);

- Rahamarkkinarahastot ja muuntyyppiset sijoitusrahastot tai -tuotteet, joilla on talletusten kaltaisia ominaisuuksia, joiden vuoksi ne ovat alttiita mittaville lunastuksille (talletuspaoille);

- Sijoitusrahastot, mukaan lukien indeksiosuusrahastot, jotka antavat luottoa tai jotka vivutetaan;

- Rahoitusyhtiöt ja arvopaperiyhteisöt, jotka antavat luottoa tai luottotakuita tai tekevät likviditeetti- ja/tai maturiteettitransformaatioita ilman, että niitä säännellään pankkien tavoin; sekä

- Vakuutus- ja jälleenvakuutusyritykset, jotka laskevat liikkeeseen tai takaavat luottotuotteita.

Toiminnot:

- Arvopaperistaminen; sekä

- Arvopaperien lainaksianto ja repo-operaatiot.

FSB:n karkean arvion mukaan maailman varjopankkijärjestelmän koko oli vuonna 2010 noin 46 biljoonaa euroa, kun se oli vuonna 2002 vain 21 biljoonaa euroa. Varjopankkijärjestelmän osuus koko rahoitusjärjestelmästä on 25–30 prosenttia ja pankkien varoista 50 prosenttia. Yhdysvalloissa sen osuus on vieläkin suurempi, arviolta 35–40 prosenttia. FSB:n arvioiden mukaan muiden Euroopan sijoittautuneiden rahoituksen välittäjien kuin pankkien varojen osuus maailmanlaajuisesta varjopankkijärjestelmästä on kasvanut voimakkaasti vuosien 2005 ja 2010 välisenä aikana, samalla kun Yhdysvaltoihin sijoittautuneiden välittäjien varojen osuus on pienentynyt. Maailmanlaajuisesti tarkasteltuna eurooppalaisilla lainkäyttöalueilla sijaitsevien varojen osuus on kasvanut brittiläisten rahoituksen välittäjien osalta 10 prosentista 13 prosenttiin, alankomaalaisten välittäjien osalta 6 prosentista 8 prosenttiin, saksalaisten välittäjien osalta 4 prosentista 5 prosenttiin ja espanjalaisten välittäjien osalta 2 prosentista 3 prosenttiin. Ranskalaisten (6 prosenttia) ja italialaisten (2 prosenttia) rahoituksen välittäjien osuudet varjopankkiyksiköiden kokonaisvaroista pysyivät ennallaan.

Kysymykset:

a) Oletteko samaa mieltä ehdotetusta varjopankkitoiminnan määritelmästä?

b) Hyväksyttekö alustavan varjopankkiyksiköiden ja -toimintojen luettelon? Olisiko analysoitava myös muita yksiköitä ja/tai toimintoja? Jos olisi, mitä?

4. MITÄ RISKEJÄ JA ETUJA VARJOPANKKITOIMINTAAN LIITTYY?

Varjopankkitoiminnot voivat muodostaa rahoitusjärjestelmän hyödyllisen osan, koska niiden harjoittajat hoitavat seuraavia tehtäviä: i) tarjoavat sijoittajille vaihtoehtoja pankkitalletuksille; ii) ohjaavat varoja tehokkaammin erityistarpeisiin laajemman erikoistumisen ansiosta; iii) tarjoavat vaihtoehtoista rahoitusta reaalitalouden tarpeisiin, mikä on erityisen hyödyllistä silloin, kun perinteisissä pankki- tai markkinakanavissa on tilapäisiä häiriöitä, ja iv) mahdollistavat riskien hajauttamisen pankkijärjestelmästä.

Varjopankkiyksiköt ja -toiminnot voivat kuitenkin luoda myös monenlaisia riskejä. Osa riskeistä voi olla järjestelmäriskejä, mikä johtuu erityisesti varjopankkiyksiköiden ja -toimintojen monimutkaisuudesta, siitä, että kyseiset yksiköt ja toiminnot ulottuvat useille lainkäyttöalueille, arvopaperi- ja rahastomarkkinoille ominaisesta liikkuvuudesta sekä varjopankkiyksiköiden ja -toimintojen sekä tavanomaisen pankkijärjestelmän keskinäisestä riippuvuudesta.

Riskit voidaan ryhmitellä seuraavasti:

i) Talletusten kaltaiset rahoitusjärjestelyt saattavat aiheuttaa talletuspakoja:

Varjopankkiyksiköt ovat alttiina samankaltaisille rahoitusriskeille kuin pankit, mutta niihin ei sovelleta pankkien sääntelyyn ja valvontaan perustuvien rajoitusten kaltaisia rajoituksia. Tietyntyyppisiä varjopankkitoimintoja rahoitetaan esimerkiksi lyhytaikaisella rahoituksella, johon liittyy riski siitä, että asiakkaat nostavat yhtäkkiä suuria määriä varoja.

ii) Voimakas bruttovelkaantuneisuus, joka ei ilmene taseesta:

Korkea velka-aste voi lisätä rahoitusalan haavoittuvuutta ja aiheuttaa järjestelmäriskejä. Varjopankkitoimintojen harjoittajat voivat olla voimakkaasti velkaantuneita hankittuaan useita kertoja vakuudellista rahoitusta joutumatta noudattamaan sääntelyyn ja valvontaan perustuvia rajoituksia.

iii) Sääntöjen kiertäminen ja sääntelyn katvealueiden hyväksikäyttö:

Varjopankkitoimintoja voidaan käyttää tavanomaisiin pankkeihin sovellettavan sääntelyn tai valvonnan välttämiseen rikkomalla perinteinen luotovälitysprosessi oikeudellisesti itsenäisissä yhteistoiminnallisissa rakenteissa. Sääntelyn hajanaisuus aiheuttaa koko rahoitusjärjestelmässä riskin kilpailemisesta alhaisimmalla sääntelytasolla, kun pankit ja muut rahoituksenvälittäjät yrittävät jäljitellä varjopankkiyksiköitä tai siirtävät tietyt toiminnot konsolidoimattomiin yksiköihin. Esimerkiksi operaatiot, joissa kierretään pääoma- ja tilinpitosääntöjä sekä siirretään riskejä

pankkivalvonnan ulottumattomiin, kuuluivat vuosina 2007–2008 puhjenneen kriisin tärkeimpiin syihin.

iv) Pankkijärjestelmään vaikuttavat hallitsemattomat häiriöt:

Varjopankkitoiminnot ovat usein tiukasti kytköksissä tavanomaiseen pankkialaan. Mahdolliset häiriöt voivat johtaa tuntuviin seurannais- ja heijastusvaikutuksiin. Stressaavissa tai erittäin epävarmoissa tilanteissa varjopankkien ottamat riskit voivat helposti levitä pankkeihin seuraavien kanavien kautta: a) suora lainanotto pankkijärjestelmästä sekä taseen ulkopuoliset vastuut ja sitoumukset (erilliset takaukset ja likviditeettilimiitit); b) mittavat omaisuuserien myyntioperaatiot, jotka vaikuttavat rahoitus- ja kiinteistövarallisuuteen.

Kysymykset:

c) Oletteko samaa mieltä siitä, että varjopankkitoiminta voi vaikuttaa myönteisesti rahoitusjärjestelmään? Tuottavatko nämä toiminnot muita hyötyjä, jotka olisi säilytettävä ja joita olisi vahvistettava tulevaisuudessa?

d) Oletteko samaa mieltä niiden kanavien kuvauksesta, joiden kautta varjopankkitoiminnot luovat uusia riskejä tai siirtävät niitä rahoitusjärjestelmän muihin osiin?

e) Olisiko otettava huomioon muita kanavia, joiden kautta varjopankkitoiminnot luovat uusia riskejä tai siirtävät niitä rahoitusjärjestelmän muihin osiin?

5. MILLAISIA HAASTEITA SÄÄNTELY- JA VALVONTAVIRANOMAISTEN ON RATKAISTAVA?

Edellä tarkasteltujen potentiaalisten riskien vuoksi on olennaista, että sääntely- ja valvontaviranomaiset pohtivat parhaita tapoja käsitellä varjopankkiyksiköitä ja -toimintoja. Tähän tehtävään liittyy kuitenkin monia haasteita.

Asianomaisten viranomaisten on ensiksikin yksilöitävä kyseiset yksiköt ja niiden harjoittamat toiminnot sekä valvottava niitä. EU:ssa useimmilla kansallisilla viranomaisilla on asiasta kokemusta, ja Euroopan keskuspankki (EKP), Euroopan pankkiviranomainen (EPV), Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen (EAMV), Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomainen (EVLEV) ja Euroopan järjestelmäriskikomitea ovat alkaneet kerätä asiantuntemusta varjopankkitoiminnasta. Jäljellä olevien aukkokohtien poistamiseen tiedoista, jotka koskevat pankkien ja muiden finanssilaitosten kuin pankkien maailmanlaajuista keskinäistä riippuvuutta, on kuitenkin edelleen pakottava tarve. EU voisi sen vuoksi varmistaa, että käytössä on pysyviä prosesseja, joissa EU:n valvontaviranomaiset, komissio, EKP ja muut keskuspankit voivat kerätä ja vaihtaa yksilöinti- ja valvontakäytäntöjä koskevia tietoja. Tämä edellyttää tiivistä koordinointia tietojen vaihtamiseksi ja ongelmien havaitsemiseksi mahdollisimman nopeasti. Lisäksi kansallisille valvontaviranomaisille saatetaan joutua antamaan uusia erityisvaltuuksia.

Viranomaisten on myös määritettävä varjopankkiyksiköiden valvonnassa noudatettava lähestymistapa. Komission näkemyksen mukaan valvonnan on i) tapahduttava asianmukaisella tasolla, ts. kansallisella ja/tai Euroopan tasolla; ii) oltava oikeassa suhteessa tavoitteisiinsa; iii) otettava huomioon nykyiset valvontavalmiudet ja -asiantuntemus; sekä iv) integroiduttava osaksi makrotalouden vakauden valvontaa. Viranomaisten on kyettävä tulkitsemaan salaisia luotonvälitysketjuja, arvioimaan niiden

merkitys koko järjestelmän kannalta, pohtimaan uusien tuotteiden tai toimintojen seurauksia makrotalouden vakauden valvonnan kannalta sekä selvittämään varjopankkijärjestelmän ja finanssialan muiden osien keskinäistä riippuvuutta.

Koska varjopankkitoimintaan liittyvät kysymykset voivat edellyttää vakavaraisuussääntelyn soveltamisalan ja luonteen laajentamista, tarvitaan asianmukaisia sääntelyratkaisuja. Edellä mainitussa FSB:n raportissa ehdotetaan joitakin yleisperiaatteita, joita sääntelyviranomaisten olisi sovellettava suunnitellessaan ja toteuttaessaan varjopankkitoimintaa koskevia sääntelytoimenpiteitä. FSB:n ehdotuksen mukaan sääntelytoimenpiteiden olisi oltava kohdennettuja, oikeasuhteisia, ennakoivia ja mukautettavissa olevia sekä tehokkaita ja niitä olisi arvioitava ja tarkistettava. Komissio katsoo, että viranomaisten olisi otettava huomioon nämä hyödylliset periaatteet. Komissio on myös sitä mieltä, että kuhunkin yksikköön ja/tai toimintoon olisi sovellettava räätälöityä lähestymistapaa. Tämä edellyttää oikean tasapainon löytämistä seuraavien kolmen toisiaan täydentävän välineen välille: i) epäsuora sääntely (pankkijärjestelmän ja varjopankkiyksiköiden välisten kytkösten sääntely); ii) nykyisen sääntelyn asianmukainen laajentaminen tai tarkistaminen, ja iii) nimenomaan varjopankkiyksiköihin ja -toimintoihin suunnattu uusi sääntely. Samaan aikaan on tarkasteltava vaihtoehtoisia tai täydentäviä toimenpiteitä, jotka eivät liity sääntelyyn.

Kysymykset:

f) Oletteko samaa mieltä siitä, että varjopankkiyksiköihin ja -toimintoihin on kohdistettava tiukempaa sääntelyä ja valvontaa?

g) Hyväksyttekö varjopankkiyksiköiden ja niiden toimintojen yksilöintiä ja valvontaa koskevat ehdotukset? Oletteko sitä mieltä, että EU tarvitsee pysyviä prosesseja, joissa EU:n valvontaviranomaiset, komissio, EKP ja muut keskuspankit voivat kerätä ja vaihtaa yksilöinti- ja valvontakäytäntöjä koskevia tietoja?

h) Hyväksyttekö edellä kuvaillut yleiset varjopankkitoiminnan valvontaperiaatteet?

i) Hyväksyttekö edellä kuvaillut yleiset sääntelyratkaisuja koskevat periaatteet?

j) Mitä toimenpiteitä voitaisiin harkita sen varmistamiseksi, että varjopankkitoimintaa kohdellaan yhdenmukaisesti kansainvälisellä tasolla, ja sääntelyn katvealueiden hyväksikäytön välttämiseksi eri puolilla maailmaa?

6. MITÄ SÄÄNTELYTOIMENPITEITÄ VARJOPANKKITOIMINTAAN SOVELLETAAN EU:SSA?

EU:ssa noudatetaan tällä hetkellä kaikkia kolmea tämän vihreän kirjan edellisessä jaksossa kuvailtua sääntelymenettelyä, jotka esitellään lyhyesti jäljempänä. EU:ssa on jo tehty tai Euroopan parlamentti ja neuvosto käsittelevät parhaillaan useita lainsäädäntöehdotuksia, jotka vaikuttavat varjopankkiyksiköihin ja -toimintoihin, Joissakin jäsenvaltioissa on myös voimassa ylimääräisiä kansallisia sääntöjä, joita sovelletaan finanssilaitoksiin ja -toimintoihin, joita ei säännellä EU:n tasolla.

6.1. Varjopankkitoimintojen epäsuora sääntely pankki- ja vakuutusalan sääntelyn kautta

EU on toteuttanut välillisesti merkittäviä toimia ratkaistakseen arvopaperistamisjärjestelyiden myötä esiin nousseita varjopankkitoimintaan liittyviä kysymyksiä tarkoituksenaan estää pankkeja kiertämästä voimassa olevia vakavaraisuusvaatimuksia ja muita säännöksiä:

- EU:n pankkialan vakavaraisuusdirektiivin tarkistuksessa vuodelta 2009 (nk. vakavaraisuusdirektiivi tai CDR II)[3], joka jäsenvaltioiden olisi pitänyt saattaa osaksi kansallista lainsäädäntöä lokakuuhun 2010 mennessä, edellytettiin, että sekä arvopaperistettujen omaisuuserien alullepanijat että niiden järjestäjät kantavat huomattavan osan vastuulleen ottamistaan riskeistä. Direktiivillä tiukennettiin myös arvopaperistamisvälineiden likviditeettilimiittien ja luottoriskien käsittelyä. Aiemmissa säännöissä pankkien oli sallittu olla osoittamatta pääomaa kyseisiin riskeihin.
- Muutoksilla, jotka direktiiviin tehtiin vuonna 2010 sen uudelleentarkastelun yhteydessä (nk. CRD III)[4], tiukennettiin edelleen vakavaraisuusvaatimuksia BCBS:n heinäkuussa 2009 julkaisemien suositusten mukaisesti. Joulukuusta 2011 pankit ovat joutuneet noudattamaan uusia julkistamissääntöjä ja osoittamaan huomattavasti enemmän pääomaa riskiensä kattamiseen sijoittaessaan monimutkaisiin uudelleenarvopaperistamisiin. CRD III:ssa edellytetään myös, että kaikkien jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset ottavat huomioon monimutkaisista arvopaperistamisjärjestelyistä tai -tuotteista johtuvat mainetta koskevat riskit laatiessaan riskiarviointeja yksittäisistä pankeista Baselin sopimuksen tai vakavaraisuusdirektiivin muodostaman kehyksen pilari 2:n perusteella[5].
- Direktiivin viimeisintä tarkistusta koskevassa ehdotuksessaan (nk. CRD IV)[6] komissio esitti erillisten maksuvalmiusvaatimusten käyttöönottoa alkaen vuodesta 2015. Tämä kattaa myös erillisyhtiöitä ja muita pankin maineriskiin liittyviä tuotteita tai palveluita koskevat likviditeettisopimukset.
- Komissio ilmoitti marraskuussa 2011 kannattavansa kansainvälisiin tilinpäätösstandardeihin (IFRS) tehtävää muutosta, jolla parannetaan rahoitusvarojen siirtoon liittyviä julkistamisvaatimuksia (jotka liittyvät IFRS 7:ään)[7]. Komissio analysoi myös konsolidointia koskevat uudet standardit (IFRS

[3] Direktiivien 2006/48/EY, 2006/49/EY ja 2007/64/EY muuttamisesta keskuslaitoksiin kuuluvien pankkien, tiettyjen omien varojen erien, suurten riskikeskittymien, valvontajärjestelyjen ja kriisinhallinnan osalta 16 päivänä syyskuuta 2009 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/111/EY (EUVL L 302, 17.11.2009, s. 97–119).

[4] Direktiivien 2006/48/EY ja 2006/49/EY muuttamisesta kaupankäyntivarastoa ja uudelleenarvopaperistamista koskevien pääomavaatimusten sekä palkka- ja palkkiopolitiikkaa koskevan valvojan arvion osalta 24 päivänä marraskuuta 2010 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2010/76/EU (EUVL L 329, 14.12.2010, s. 3–35).

[5] Ks. direktiivin 2006/48/EY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2009/111/ETY, liitteessä V oleva 8 kohta.

[6] Ks. http://ec.europa.eu/internal_market/bank/regcapital/index_en.htm

[7] Tiettyjen kansainvälisten tilinpäätösstandardien hyväksymisestä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1606/2002 mukaisesti annetun asetuksen (EY) N:o 1126/2008 muuttamisesta kansainvälisen tilinpäätösstandardin IFRS 7 osalta (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti) 22 päivänä marraskuuta 2011 annettu komission asetus (EU) N:o 1205/2011.

10, 11 ja 12). Kyseisien standardien tarkoituksena on parantaa arvopaperistamisvälineiden konsolidointia ja julkistamisvaatimuksia, jotka liittyvät konsernitilinpäätökseen sisältymättömiin osuuksiin strukturoiduissa yhteisöissä, kuten arvopaperistamisvälineissä tai omaisuusvakuudellisessa rahoituksessa.

Arvopaperistamistuotteisiin sijoittavien vakuutus- ja jälleenvakuutusyritysten osalta komissio suunnittelee solvenssi II -puitedirektiivin (solvenssi II -direktiivi)[8] täytäntöönpanosääntöjen mukaisesti, että kyseisien tuotteiden alullepanijoita ja järjestäjiä vaaditaan noudattamaan pankkilainsäädännössä vahvistettujen riskinsäilytysvaatimusten kaltaisia vaatimuksia.

6.2. Nykyisen vakavaraisuussääntelyn soveltamisalan laajentaminen varjopankkitoimintoihin

Nykyisten asetusten soveltamisalaa on myös laajennettu uusiin yksiköihin ja toimintoihin asetusten muuttamiseksi kattavammiksi, järjestelmäriskeihin liittyvien ongelmien poistamiseksi ja sääntelyn katvealueiden hyväksikäytön vaikeuttamiseksi.

Sijoituspalveluyritykset kuuluvat näihin yksiköihin. Niihin sovelletaan rahoitusvälineiden markkinoista annetun direktiivin (rahoitusmarkkinadirektiivi)[9] mukaista järjestelmää. Tarkasteltuaan uudelleen tätä järjestelmää komissio esitti 20. lokakuuta 2011 ehdotuksen uudelleenlaadituksi direktiiviksi ja asetukseksi laajentaakseen järjestelmän soveltamisalaa (esim. kaikki huippunopean algoritmikaupan harjoittajat ja suurempi osa hyödykesijoituspalveluja tarjoavista yrityksistä kuuluvat vastedes rahoitusmarkkinadirektiivin soveltamisalaan). Lisäksi komissio halusi lisätä muiden kuin oman pääoman ehtoisten rahoitusvälineiden avoimuutta – mikä helpottaa varjopankkitoiminnasta aiheutuvien riskien yksilöintiä – sekä antaa toimivaltaisille kansallisille viranomaisille ja EAMV:lle laajemmat ja ennakoivat väliintulovaltuudet, joilla ne voivat valvoa ja hillitä varjopankkitoiminnasta aiheutuvia riskejä. Rahoitusmarkkinadirektiivissä ei aseteta suoraan vakavaraisuusvaatimuksia yrityksille, jotka sisällytettiin sen soveltamisalaan. Siinä on kuitenkin ristiviittauksia vakavaraisuusdirektiiviin, ja sitä kautta varjopankkiyksiköt asetetaan siinä pankkeja vastaavan vakavaraisuussääntelyn kohteiksi.

6.3. Joidenkin varjopankkitoimintojen suora sääntely

EU on jo toteuttanut toimenpiteitä, jotka koskevat varjopankkiyksiköiden ja -toimintojen suoraa sääntelyä.

Vaihtoehtoisten sijoitusrahastojen hoitajia koskevassa direktiivissä[10] otettiin esille monia sijoitusrahastojen harjoittamaan varjopankkitoimintaan liittyviä kysymyksiä niiden yksiköiden osalta, jotka katsotaan mainitussa direktiivissä tarkoitetuiksi vaihtoehtoisiksi sijoitusrahastoiksi. Omaisuudenhoitajien edellytetään vastedes seuraavan maksuvalmiusriskejä ja ottavan käyttöön

[8] Vakuutus- ja jälleenvakuutustoiminnan aloittamisesta ja harjoittamisesta 25 päivänä marraskuuta 2009 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/138/EY (EUVL L 335, 17.12.2009, s. 1).

[9] Rahoitusvälineiden markkinoista 21 päivänä huhtikuuta 2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/39/EY (EUVL L 145, 30.4.2004, s. 1–44).

[10] Vaihtoehtoisten sijoitusrahastojen hoitajista ja direktiivin 2003/41/EY ja 2009/65/EY sekä asetuksen (EY) N:o 1060/2009 ja (EU) N:o 1095/2010 muuttamisesta 8 päivänä kesäkuuta 2011 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/61/EC (EUVL L 174, 1.7.2011, s. 1).

maksuvalmiudenhoitojärjestelmän. Velkaantuneisuutta koskevien vaatimusten ja ilmoitusvelvollisuuksien laskennassa käytettävien uusien menetelmien ansiosta toimivaltaisten viranomaisten on helpompi valvoa takaisinostosopimusten tai arvopapereiden lainaksiannon kaltaisia toimintoja.

Rahamarkkinarahastoihin ja indeksiosuusrahastoihin voidaan soveltaa siirtokelpoisiin arvopapereihin kohdistuvaa yhteistä sijoitustoimintaa harjoittavia yrityksiä (yhteissijoitusyritykset) koskevaa voimassa olevaa lainsäädäntöä[11]. Lisäksi EAMV on laatinut suuntaviivat, jotka tulivat voimaan 1. heinäkuuta 2011[12]. Kyseisissä suuntaviivoissa on suosituksia, joiden mukaan kyseisien rahastojen olisi asetettava rajoituksia hyväksyttäville sijoituksilleen ja painotetulle keskimääräiselle juoksuajalle sekä laadittava päivittäisiä nettoarvolaskelmia.

Luottoluokituslaitoksia ei vivuteta eivätkä ne tee suoraan maturiteettitransformaatioita. Ne ovat kuitenkin muodostavat kuitenkin tärkeän linkin luotovälitysketjussa, koska ne antavat luottoluokituksia tuotteille ja yksiköille. EU:ssa EAMV sääntelee ja valvoo luottoluokituslaitoksia tiukasti[13]. Lisäksi komissio on ehdottanut täydentäviä lainsäädäntötoimenpiteitä luottoluokitusmenettelyn lujittamiseksi[14].

Vakuutusalan sääntelyn osalta solvenssi II -direktiivissä otetaan esille monia varjopankkitoimintaan liittyviä kysymyksiä. Siinä säädetään kattavasta sääntelystä, jossa painotetaan riskilähtöistä taloudellista lähestymistapaa, ja tiukista riskienhallintavaatimuksista, kuten sijoituksia koskevasta varovaisuusperiaatteesta. Siinä säädetyt vakavaraisuusvaatimukset kattavat nimenomaisesti myös luottoriskit. Solvenssi II -direktiivissä säädetään taseen loppusummaa korostavasta lähestymistavasta, jonka mukaan kaikki yksiköt ja riskit ovat ryhmävalvonnan kohteina. Siinä asetetaan yhtä tiukkoja luottoriskivaatimuksia kuin CRD IV:ssä. Lisäksi solvenssi II -direktiivissä edellytetään, että jäsenvaltiot myöntävät toimilupia vakuutusalan erillisyhtiöille. Solvenssi II:n yksityiskohtaisissa täytäntöönpanosäännöissä, joita käsitellään parhaillaan, asetetaan toimilupia ja jatkuvaa sääntelyä koskevia vaatimuksia, joita sovelletaan vakuutusalan erillisyhtiöiden vakavaraisuuteen, hallintoon ja raportointiin.

Kysymykset:

k) Mitä mieltä olette toimenpiteistä, joita EU:n tasolla toteutetaan nykyisin varjopankkitoimintaan liittyvissä kysymyksissä?

[11] Siirtokelpoisiin arvopapereihin kohdistuvaa yhteistä sijoitustoimintaa harjoittavia yrityksiä (yhteissijoitusyritykset) koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 13 päivänä heinäkuuta 2009 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/65/EY.

[12] Saatavilla osoitteessa http://www.esma.europa.eu/content/Guidelines-Common-definition-European-money-market-funds

[13] Luottoluokituslaitoksista 16 päivänä syyskuuta 2009 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1060/2009 (EUVL L 302, 17.11.2009, s. 1–31) ja luottoluokituslaitoksista annetun asetuksen (EY) N:o 1060/2009 muuttamisesta 11 päivänä toukokuuta 2011 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 513/2011 (EUVL L 145, 31.5.2011).

[14] Ehdotus luottoluokituslaitoksista annetun asetuksen (EY) N:o 1060/2009 muuttamisesta annetuksi Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (KOM(2011) 747 lopullinen, 15.11.2011).

7. AVOINNA OLEVAT KYSYMYKSET

Vaikka edellä kuvaillut epäsuorat, laajennetut ja suorat sääntelytoimenpiteet merkitsevät huomattavaa edistymistä varjopankkiyksiköitä ja -toimintoja koskevien kysymysten käsittelyssä, jatkotoimet ovat tarpeen, sillä varjopankkijärjestelmä ja sitä koskevat tulkinnat kehittyvät koko ajan.

Komissio tutkii parhaillaan yhdessä FSB:n, vaatimusten asettamisesta vastaavien elinten sekä EU:n asianomaisten sääntely- ja valvontaviranomaisten kanssa huolellisesti meneillään olevia toimenpiteitä ja ehdottaa tarkoituksenmukaisia toimintatapoja varjopankkijärjestelmän kattavan valvonnan ja asianmukaisen sääntelykehyksen käyttöönottoa varten.

Komissio tutkii yksityiskohtaisemmin eri vaihtoehtoja ja jatkotoimia viidellä keskeisellä alalla.

7.1. Pankkien sääntely

Käsiteltävinä on useita pankkien sääntelyyn liittyviä kysymyksiä. Päätavoitteet ovat seuraavat:

- palautetaan varjopankkiyksiköihin mahdollisesti tehdyt epäasianmukaiset riskinsiirrot vakavaraisuuden valvonnan piiriin;
- tutkitaan tapoja yksilöidä riskien aiheuttajia, rajoitetaan liiallista altistumista varjopankkiyksiköiden riskeille ja parannetaan vaatimuksia, joita pankkien on noudatettava tällaisten riskien julkaisemisessa; sekä
- varmistetaan, että pankkien sääntely kattaa kaikki asianmukaiset toiminnot.

Tutkittavina ovat erityisesti varjopankkiyksiköihin sovellettavat konsolidointisäännöt, jotta voidaan varmistaa, että pankkien järjestämät yksiköt konsolidoidaan asianmukaisesti vakavaraisuuden valvontaa varten ja että kattavaa Basel III -kehystä sovelletaan niihin kokonaisuudessaan. Lisäksi on aiheellista tutkia eroja tilinpäätösten konsolidoinnin ja varovaisuusperiaatteen mukaisen konsolidoinnin sekä eri lainkäyttöalueiden välillä. Tässä yhteydessä on arvioitava, kuinka konsolidointia koskevat uudet IFRS-standardit vaikuttavat erityisesti varjopankkiyksiköihin.

Selvitettäessä, millaisia riskejä varjopankkiyksiköt aiheuttavat pankeille, on aiheellista tutkia tarkemmin seuraavia kysymyksiä: i) onko nykyisen pankkilainsäädännön mukainen suuria riskikeskittymiä koskeva järjestelmä riittävän tiukka, jotta siinä otetaan huomioon kaikki varjopankkitoimintaan liittyvät riskit sekä yksittäin että kokonaisuutena tarkasteltuina; ii) kuinka varjopankkiyksiköiden, esimerkiksi sijoitusrahastojen, velkaantuneisuus voitaisiin ottaa tehokkaasti huomioon, ja erityisesti se, olisiko joidenkin pankkien nykyisin soveltaman jaottelumenetelmän käyttöä laajennettava; iii) olisiko CRD II:n mukaista arvopaperistamisvälineiden likviditeettilimiittien ja luottoriskien kohtelua sovellettava myös muihin varjopankkiyksiköihin; sekä iv) ylimääräistä tukea koskevan kansallisen valvontakohtelun täytäntöönpanoa olisi tarkasteltava uudelleen.

EU:n voimassa olevan pankkilainsäädännön soveltaminen on rajattu talletuksia vastaanottaviin laitoksiin, jotka harjoittavat luotonantoa. Voitaisiin harkita nykyisen lainsäädännön soveltamisalaan kuuluvien finanssilaitosten ja -toimintojen lukumäärän kasvattamista. Komissio tutkii parhaillaan, olisiko tietyt CRD IV:n säännökset laajennettava koskemaan rahoitusyhtiöitä, jotka eivät ota vastaan talletuksia ja jotka eivät ole vakavaraisuusvaatimuksia koskevan asetuksen[15] määritelmän mukaisia

[15] Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvaatimuksista (KOM(2011) 452 lopullinen, 20.7.2011).

yhtiöitä. Tämä kaventaisi myös luotonantajien mahdollisuuksia käyttää jatkossa hyväksi sääntelyn katvealueita.

7.2. Omaisuudenhoidon sääntelyyn liittyviä kysymyksiä

Komissio tutkii huolellisesti sekä indeksiosuusrahasto- että rahamarkkinarahastomarkkinoiden kehitystä osana varjopankkitoimintaa.

Indeksiosuusrahastojen osalta FSB on havainnut mahdollisen epäsuhdan kyseisiin rahastoihin sijoittaville tarjottavan rahoitusomaisuuden ja likviditeetiltään heikompien kohde-etuutena olevien omaisuuserien välillä. Tämänhetkisessä sääntelykeskustelussa keskitytään käsittelemään mahdollisia maksuvalmiushäiriöitä, vakuuksien laatua indeksiosuusrahastojen tarjoajien ja niiden vastapuolten välisessä arvopapereiden lainaksiannossa ja niiden välisissä johdannaiskaupoissa (swap sekä eturistiriitoja, joita voi syntyä, kun tällaisten kauppojen vastapuolet kuuluvat samaan konserniin. Osa näistä kysymyksistä koskee myös muita kuin indeksiosuusrahastoja. Niitä nousee esiin aina, kun sijoitusrahaston hallussa olevia arvopapereita lainataan muille vastapuolille tai kun rahasto tekee johdannaiskaupan (esim. tuottojenvaihtosopimuksen) vastapuolen kanssa.

Lisäksi EAMV tarkastelee parhaillaan uudelleen yhteissijoitusyrityksiä koskevaa sääntelykehystä yleisesti ottaen ja erityisesti siltä kannalta, olisiko sitä mahdollista soveltaa indeksiosuusrahastoihin. Se aikoo laatia aiheesta uudet suuntaviivat tämän vuoden aikana. Suuntaviivoissa annetaan suosituksia indeksiosuusrahastojen luokituksesta, sijoittajille annettavista tiedoista ja vakuuksien käytöstä.

Rahamarkkinarahastoissa havaitut suurimmat ongelmat liittyvät talletuspakoriskeihin (ts. sijoittajien tekemiin mittaviin samanaikaisiin lunastuksiin). Talletuspaoilla voi olla vakavia vaikutuksia rahoitusvakauteen. FSB:n havaintojen mukaan mahdolliset talletuspaot johtuvat pääasiassa rahamarkkinarahaston salkulle ominaisista luotto- ja maksuvalmiusriskeistä sekä rahamarkkinarahastojen varojen arvostusmenetelmästä. Talletuspakojen riskit kasvavat, kun rahamarkkinarahastot arvostavat varansa jaksotettuun hankintamenoon pitääkseen nettoarvon vakaana, vaikka kohde-etuutena olevien sijoitusten markkina-arvot heilahtelisivat, kuten tapahtuu nk. vakaan nettoarvon rahamarkkinarahastoissa. Sijoittajilla on kannustin pyrkiä nostamaan varansa niistä mahdollisimman nopeasti markkinastressitilanteessa ennen varojen nettoarvon väistämätöntä alenemista.

7.3. Arvopaperien lainaksianto ja takaisinostosopimukset

Toinen keskeinen kysymys koskee arvopapereiden lainaksiantoa ja takaisinostosopimuksia, joita voidaan käyttää velkamäärän kasvattamiseen nopeasti. Ne kuuluvat joidenkin varjopankkiyksiköiden tärkeimpiin rahoituslähteisiin. Komissio ja FSB tutkivat parhaillaan nykykäytäntöjä, yksilöivät puutteita tämänhetkisessä sääntelyssä ja selvittävät, ovatko eri lainkäyttöalueiden käytännöt epäyhtenäisiä.

Tässä yhteydessä voitaisiin käsitellä erityisesti vakuuksien varovaista hallintaa, vakuudellisista arvopapereista saatujen käteisvarojen uudelleensijoituskäytäntöjä, vakuuksien uudelleenkäyttöä (uudelleenpanttausta), avoimuuden parantamista markkinoilla ja valvontaviranomaisten keskuudessa sekä markkinainfrastruktuurin asemaa. Komission mukaan olisi kiinnitettävä erityishuomiota arvopapereiden lainaksiannosta johtuvaan yleiseen velkaantuneisuuteen, vakuuksien hallintaan ja repo-operaatioihin, jotta voidaan varmistaa, että valvontaviranomaisilla on paikkansa pitäviä tietoja velkaantuneisuuden arvioimiseksi sekä välineet, joiden avulla se saadaan pidettyä hallinnassa ja joilla

voidaan välttää sen liialliset myötäsykliset vaikutukset. Myös konkurssilainsäädäntöä ja sen vaikutuksia vakuuksiin olisi tarkasteltava uudelleen, jotta eri maiden säädökset olisivat keskenään mahdollisimman yhtenäisiä ja noudattaisivat repo-operaatioihin sovellettavia tilinpäätöskäytäntöjä.

7.4. Arvopaperistaminen

On myös tärkeää tutkia, ovatko tässä vihreässä kirjassa mainitut arvopaperistamistoimenpiteet olleet tehokkaita varjopankkitoimintaan liittyvien ongelmien ratkaisukeinoja.

Lisäksi komissio tutkii parhaillaan, kuinka muilla aloilla voidaan toteuttaa samankaltaisia toimenpiteitä. Tärkeimpiä kysymyksiä ovat avoimuus, standardien asettaminen, säilyttäminen ja tilinpäätösvaatimukset. Komission yksiköt sekä Yhdysvaltojen arvopaperi- ja pörssikomitea ovat alkaneet verrata EU:n ja Yhdysvaltojen arvopaperistamissääntöjä, joiden yhteisenä tavoitteena on turvallisempien ja vakaampien arvopaperistamiskäytäntöjen vahvistaminen. Myös IOSCO:ssa on meneillään yhteistyöhankkeita, joita BCBS koordinoi ja FSB voi käyttää apuna laatiessaan heinäkuuhun 2012 mennessä toimenpidesuosituksia, joilla kaikkia lainkäyttöalueita pyydetään ottamaan käyttöön vertailukelpoiset ja yhteensopivat järjestelmät.

7.5. Muut varjopankkiyhteisöt[16]

FSB:ssä ja EU:ssa on meneillään myös muita varjopankkiyksiköitä koskevia lisähankkeita, joiden tarkoituksena on i) laatia luettelo yksiköistä, jotka voitaisiin sisällyttää sääntelyn piiriin, ii) selvittää tällä hetkellä käytössä olevat sääntely- ja valvontajärjestelmät, iii) määrittää kyseisissä järjestelmissä olevat puutteet, sekä iv) ehdottaa tarvittaessa vakavaraisuutta koskevia lisätoimenpiteitä näitä yksiköitä varten.

Lisäksi on otettava esille kysymys tiedonkeruusta, sillä kaikilla kansallisilla valvontaviranomaisilla ei välttämättä ole valtuuksia, jotka ne tarvitsevat voidakseen kerätä tietoja kaikista varjopankkiyksiköistä. Komissio ja Euroopan valvontaviranomaiset arvioivat tilannetta yhdessä kansallisten valvontaviranomaisten kanssa. Arvioinnin tuloksista riippuen saatetaan päätyä lainsäädäntöaloitteen tekemiseen EU:n tasolla. Kuten tiedoissa olevia aukkokohtia selvittelevästä FSB:n raportista ilmenee, voi olla myös aiheellista varmistaa, että valvontaviranomaisilla on valtuudet kerätä ja jakaa tietoa maailmanlaajuisesti. Sen vuoksi olisi suositeltavaa perustaa maailmanlaajuinen Legal Entity Identifier -järjestelmä (LEI)[17].

Kuten komissio ilmoitti 20. lokakuuta 2010 antamassaan vihreässä kirjassa[18], se aikoo jatkaa muiden finanssilaitosten kriisinratkaisuun liittyvää työtään. Komissio tutkii niiden riskien luonnetta, joita muut finanssilaitokset kuin pankit aiheuttavat rahoitusvakaudelle, ja selvittää, onko tarpeen ottaa käyttöön tarkoituksenmukaisia kriisinratkaisujärjestelyitä. Myös monet tässä vihreässä kirjassa käsitellyt varjopankkiyksiköt ovat tarkastelun kohteina.

---

[16] Ks. alaviite 2, jossa viitataan luetteloon muista varjopankkiyksiköistä.

[17] LEI on maailmanlaajuinen standardi, joka helpottaisi riskienhallintaa, parantaisi tietojen laatua ja lujittaisi makrotason vakauden valvontaa. FSB on perustanut asiantuntijaryhmän koordinoimaan eri puolilta maailmaa tulevien sääntelyviranomaisten yhteistyötä niiden laatiessa suosituksia maailmanlaajuisen LEI:n asianmukaisesta hallintojärjestelmästä.

[18] Saatavilla osoitteessa http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/crisis-management/framework/com2010_579_en.pdf

Lisäksi komissio pitää tarpeellisena yksityiskohtaisempien analyysien laatimista siitä, onko uusi solvenssi II -puitedirektiivi tehokkain mahdollinen väline ratkaista kysymyksiä, jotka liittyvät varjopankkitoimintojen kaltaista toimintaa harjoittaviin vakuutus- ja jälleenvakuutusyrityksiin.

Kysymykset:

l) Oletteko samaa mieltä niiden viiden keskeisen alan, joilla komissio tutkii yksityiskohtaisemmin eri vaihtoehtoja, kattamia kysymyksiä koskevasta analyysista?

m) Olisiko analysoinnin kohteiksi otettava myös muita kysymyksiä? Jos olisi, mitä?

n) Millaisia muutoksia EU:n nykyiseen sääntelykehykseen olisi mahdollisesti tehtävä asianmukaisten ratkaisujen löytämiseksi edellä kuvailtuihin riskeihin ja kysymyksiin?

o) Olisiko harkittava muita toimenpiteitä, kuten tiiviimpää seurantaa tai ei-sitovia toimenpiteitä?

8. EU:N SUUNNITTELEMAT JATKOTOIMET

Komissio tekee päätöksen jatkotoimista, jotka ovat tarkoituksenmukaisia tässä vihreässä kirjassa kuvailtujen varjopankkitoimintaa koskevien kysymysten kannalta, ja tarvittaessa myös lainsäädäntötoimenpiteistä kuulemisen tulosten ja Euroopan järjestelmäriskikomitean, Euroopan pankkiviranomaisen, Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaisen sekä Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomaisen yhteistyön tulosten perusteella. Komissio osallistuu jatkossakin meneillään olevaan kansainväliseen yhteistyöhön, jonka tarkoituksena on ratkaista muun muassa tasapuolisten toimintaedellytysten turvaamiseen liittyvät ongelmat. Lisäksi komissio arvioi huolellisesti sääntelyyn liittyvien jatkotoimien potentiaalisia vaikutuksia käyttäen lähtökohtana myös komission äskettäin perustaman pankkialan rakenteellisia uudistuksia käsittelevän korkean tason asiantuntijaryhmän[19] työskentelyn tuloksia. Asiantuntijaryhmän julkaistua raporttinsa komissio arvioi, onko tarpeen järjestää räätälöityjä ylimääräisiä kuulemisia, joissa käsitellään tiettyjä valikoituja kysymyksiä.

Komissio kehottaa sidosryhmiä ottamaan kantaa tässä vihreässä kirjassa esille otettuihin aiheisiin ja erityisesti vastaamaan edellä oleviin kysymyksiin. Lisäksi komissio järjestää Brysselissä 27. huhtikuuta 2012 varjopankkitoimintaa käsittelevän yleisökonferenssin[20], johon sidosryhmien edustajat ovat tervetulleita.

Kysymyksiin annettuihin vastauksiin voi tutustua komission verkkosivustolla, jollei vastaaja ole pyytänyt nimenomaisesti vastauksensa luottamuksellista käsittelyä. Komissio julkaisee tiivistelmän kuulemisen tuloksista.

Sidosryhmiä pyydetään lähettämään kommenttinsa 1. kesäkuuta 2012 mennessä sähköpostiosoitteeseen markt-consultation-shadow-banking@ec.europa.eu

[19] http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/barnier/headlines/news/2012/01/20120116_en.htm

[20] http://ec.europa.eu/internal_market/bank/shadow_banking/index_en.htm