

**FI**

**FI**

**FI**



EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 2.6.2010  
SEC(2010) 679

**KOMMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA**

**TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA**

*Oheisasiakirja*

ehdotukseen

**EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI**

**luottoluokituslaitoksista annetun asetuksen (EY) N:o 1060/2009 muuttamisesta**

{KOM(2010) 289 lopullinen}  
{SEC(2010) 678}

## 1. ONGELMAN MÄÄRITTELY

Luottoluokituslaitoksia koskevan asetuksen keskeisenä osana on ulkoinen valvontajärjestelmä, jonka avulla eurooppalaiset sääntelyviranomaiset alkavat valvoa, miten luottoluokituslaitokset antavat luottoluokituksia<sup>1</sup>. Asetuksella käyttöön otettava valvontajärjestelmä perustuu jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten muodostamiin kollegioihin ja antaa kaikille asianomaisille viranomaisille mahdollisuuden osallistua tietyn luottoluokituslaitoksen tai luottoluokituslaitosten ryhmän rekisteröinti- ja valvontaprosessiin, vaikka lopullisen päätöksen tekeekin aina kotijäsenvaltion toimivaltainen viranomainen. Luottoluokituslaitosten valvonnan puitteet oli yksi vaikeimmista kysymyksistä neuvoston ja parlamentin välisissä neuvotteluissa, jotka saatiin päätökseen 23. huhtikuuta 2009. Maaliskuussa 2009 annettu De Larosièren raportti ja myöhemmin 27. toukokuuta 2009 annettu komission tiedonanto avasivat poliittisella tasolla tilaisuuden luoda unionin virasto, jonka tehtäväkenttä ulottuisi laajemmalle kuin luottoluokituslaitoksiin. Luottoluokituslaitoksia koskevasta asetuksesta tehdyssä kompromissiratkaisussa oli jo ennakoitu, että asetuksen valvontasäännöksiä olisi tarkasteltava myöhemmin uudelleen uusien poliittisten muutosten valossa. Asetelmia on nyt muuttanut uutta eurooppalaista valvontarakennetta koskeva komission ehdotus, jonka tavoitteena on perustaa kolme Euroopan valvontaviranomaista. Joulukuussa 2009 neuvosto pääsi yhteisymmärrykseen siitä, että uudelle Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaiselle (EAMV:lle) annettaisiin periaatteessa suora toimivalta valvoa luottoluokituslaitoksia<sup>2</sup>.

Poliittiset tuulet eivät ole kuitenkaan ainoa syy siihen, että on aiheellista harkita luottoluokituslaitosten keskitetymppää EU-valvontaa. Vankat tosiasiat puhuvat sen puolesta, että tällainen lähestymistapa sopisi paremmin alan erityispiirteisiin:

- i) luokituspalvelut eivät ole paikkasidonnaisia, vaan niitä voidaan tarjota helposti eri paikoista (esimerkiksi saksalainen analyytikko voi toimia ranskalaisen luottoluokituslaitoksen Lontoon konttorissa ja tuottaa italialaisen yrityksen luottoluokituksen);
- ii) luottoluokituksilla on rajat ylittäviä vaikutuksia käyttäjiin, jotka toimivat tietyn lainkäyttöalueen maantieteellisten rajojen ulkopuolella (esimerkiksi eri jäsenvaltioissa toimivat pankit voivat käyttää japanilaisen luottoluokituslaitoksen antamia luokituksia riskipääoman laskemiseen).

---

<sup>1</sup> Luottoluokituksia koskevalla asetuksella on korvattu aiempi lähestymistapa, jossa luottoluokituslaitosten odotettiin sisällyttävän kaikki IOSCON käytäntöjen määräykset omiin käytäntönsäntöihinsä. Itsesääntelyyn perustuva lähestymistapa ei kuitenkaan tuottanut toivottua tulosta, koska luottoluokituslaitokset noudattivat sitä vapaaehtoisuuden pohjalta hyödyntäen usein ”noudata tai selitä” -periaatetta, jonka mukaan ne saattoivat joko noudattaa sääntöjä tai selittää, miksi niistä oli poikettu. Tämä lähestymistapa ei antanut mahdollisuutta tehdä perusteellista, riippumatonta selvitystä siitä, miten käytäntönsäntöjä noudatettiin todellisuudessa. Finanssikriisin puhkeaminen paljasti merkittäviä heikkouksia luottoluokituslaitosten sisäisessä organisaatiossa, avoimuudessa ja eturistiriitojen ehkäisemisessä ja antoi aiheen kehittää uusia, täsmällisempiä EU:n toimintatapoja tällä alalla.

<sup>2</sup> Ks. Ecofin-neuvoston 2. joulukuuta 2009 hyväksymän, puheenjohtajavaltion EAMV-asetuksesta (yleisnäkemyks) antaman välitysehdotuksen 6 artiklan 3 kohta <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fi/09/st16/st16751-re01.fi09.pdf>

Luottoluokituslaitosten toiminta poikkeaa merkittävästi pankkien ja vakuutusyhtiöiden toiminnasta. Se ei ole yhtä kiinteästi sidoksissa tiettyyn alueeseen (jos ajatellaan fyysistä läsnäoloa tai pääoman sitoutumista), ja tiettyä luottoluokituslaitosta koskevien tapahtumien vaikutusta voi olla huomattavasti vaikeampi havaita tietyllä lainkäyttöalueella.

Näin ollen luottoluokituslaitoksia koskevassa asetuksessa säädettyssä valvontakehyksessä voidaan jo havaita tiettyjä puutteita, vaikka sitä ei ole vielä otettu käyttöön. Seuraavassa käsitellään näitä puutteita ja tärkeimpiä vaikutuksia, joita puutteilla voi olla luottoluokituslaitoksiin ja valvontaviranomaisiin.

### **1.1. Valvontaviranomaisten suuri määrä ja toimivaltariitojen riski**

Monimutkainen valvontakehys, jossa i) toimivaltaiset viranomaiset ovat velvollisia tekemään läheistä yhteistyötä ja ii) vain jotkin niistä käyttävät todellisia valvonta- ja täytäntöönpanovaltuuksia, on suunniteltu sellaiseksi, että kaikkien asianomaisten valvontaviranomaisten intressit ovat hyvin edustettuina ja lopullisten päätösten tekijät ottavat nämä intressit huomioon. Valvontakehyksessä on kuitenkin täytynyt ottaa huomioon myös luottoluokitustoiminnan erityisluonne. Sen vuoksi valvontaviranomaisten maantieteellisiä toimialueita ei ole rajattu tiukasti, mikä voi aiheuttaa kiistoja EU:n sisällä. Merkittävää tässä valitussa toimintatavassa on se, että se velvoittaa luottoluokituslaitokset olemaan vuorovaikutuksessa monien saman alan toimivaltai-ten viranomaisten kanssa. Suurin ongelma, joka tästä voi aiheutua, on toimivaltariitojen riski, joka voi johtaa puutteellisuuksiin (huonosti toimiva valvonta), päällekkäisyyksiin (tehoton valvonta), sääntelyn katvealueiden hyväksikäyttöön ja epätasapuolisiin toimintaedellytyksiin.

### **1.2. Riskinä on, että jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset soveltavat luottoluokituslaitoksia koskevaa asetusta epä johdonmukaisesti ja eri tavoin eri säädöksissä**

Vaikka nykyisessä luottoluokituslaitosten valvontamallissa on useita osatekijöitä, jotka käynnistävät tiiviin yhteistyön (esimerkiksi kollegioissa tehtävän työn) yksittäisten valvontaviranomaisten välillä, malli perustuu kuitenkin viime kädessä siihen, että valvonta- ja täytäntöönpanovaltuuksien käyttäjinä ovat jäsenvaltioiden yksittäiset sääntelyviranomaiset. Kotijäsenvaltion toimivaltainen viranomainen voi hyvinkin olla välittämättä kollegiossa mukana olevien kumppaneidensa mielipiteistä. Se voi myös toteuttaa toimenpiteen, jota kollegio ei ole hyväksynyt. Tämä voi johtaa siihen, että jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset soveltavat luottoluokituslaitoksia koskevaa asetusta epä johdonmukaisesti ja eri tavoin eri säädöksissä.

### **1.3. Raskas ja aikaa vievä hallintomenettely**

Säännösten noudattaminen aiheuttaa luottoluokituslaitoksille huomattavasti suurempia kustannuksia, jos ne joutuvat olemaan tekemisissä useiden EU:ssa toimivien valvontaviranomaisten kanssa. Valvontaviranomaisten ongelmana on puolestaan se, että tiukat yhteistyö- ja konsultointisäännöt, jotka ovat luonnollinen seuraus kaikkien asianomaisten viranomaisten osallistumisesta valvonta- ja täytäntöönpanoprosessiin, heikentävät todennäköisesti EU:n valvontajärjestelmän kykyä tuottaa tuloksia ripeästi ja tehokkaasti<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Esimerkiksi, jos kotijäsenvaltion toimivaltainen viranomainen haluaa toteuttaa valvontatoimenpiteen (kuten keskeyttää luokituksen käytön), sen on ilmoitettava asiasta kollegiolle ja kollegion neuvonantajalle ja sen jälkeen kuultava kollegiota ehdotetusta toimenpiteestä ja konsultoitava CESRiä

#### **1.4. Vaarana yhteensopimattomat kannustimet: aiheuttaako luottoluokitustoiminnan yleiseurooppalainen luonne ongelmia kansallisille valvontaviranomaisille?**

Jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset saattavat tarkastella luottoluokituslaitosten valvontaa vain kansallisesta näkökulmasta kykenemättä näkemään luottoluokituslaitosten toiminnan globaalia luonnetta ja vaikutusta. Erityisesti sellaisissa tilanteissa, joissa luottoluokituslaitoksen suurin vaikutus tuntuu sen oman rekisteröintijäsenvaltion ulkopuolella, vaarana on, että kotijäsenvaltion toimivaltainen viranomainen ei varaa riittävästi resursseja kyseisen laitoksen valvontaan. Konflikteja voi syntyä siitä, että kotijäsenvaltion toimivaltainen viranomainen, joka yleensä vastaa oman maansa finanssimarkkinoista ja on tilivelvollinen kansallisille poliittisille instituutioille, joutuu ottamaan päävastuun yleiseurooppalaisesta luottoluokitustoiminnasta, joka vaikuttaa pääasiassa kyseisen viranomaisen oman lainkäyttöalueen ulkopuolella oleviin finanssimarkkinoihin. Tämän ristiriidan vuoksi EAMV ja komissio voivat joutua toteuttamaan aikaa vieviä ja kalliiksi käyviä koordinointi- ja täytäntöönpanotoimia.

### **2. TOISSIJAISUUS- JA SUHTEELLISUUSPERIAATE**

Koska 1 kohdassa kuvatut ongelmat johtuvat voimassa olevasta EU:n lainsäädännöstä, niihin ei voida puuttua tehokkaasti jäsenvaltioiden tasolla vaan ainoastaan muuttamalla EU:n omaa lainsäädäntöä. Luottoluokitusalan erityispiirteiden perusteella Euroopan komissio katsoo, että ehdotetuissa ratkaisuisa kunnioitetaan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita.

### **3. TAVOITTEET**

Muuttamalla luottoluokituslaitoksia koskevaa asetusta pyritään varmistamaan luottoluokituslaitosten tehokas valvonta EU:ssa, yksinkertaistamaan valvontarakennetta luottoluokitusalan kannalta ja takaamaan oikeusvarmuus luottoluokituslaitoksille ja sijoittajille. Toiminnan kannalta tavoitteena on varmistaa i) keskitetty asiointipiste ja selkeät toimivallat, ii) asetuksen yhdenmukainen soveltaminen, iii) tehokkuushyödyt ja iv) valvontaviranomaisten kannustimien parempi yhteensovittaminen, jotta valvottavien yhteisöjen yleiseurooppalaista toimintaa voitaisiin valvoa paremmin.

### **4. TOIMINTAVAIHTOEHDOT**

Komission yksiköt ovat analysoineet eri toimintavaihtoehtoja, joilla edellisessä kohdassa kuvatut tavoitteet voidaan saavuttaa.

---

ja vielä kerran kollegiota, jos asiasta ei päästä sopimukseen. Vasta näiden muodollisuuksien jälkeen toimivaltainen viranomainen voi tehdä asiasta päätöksen.

#### **4.1. Vaihtoehto 1 – ei muutoksia (nykyiseen luottoluokituslaitoksia koskevaan asetukseen)<sup>4</sup>**

Tässä vaihtoehdossa säilytetään nykyisen valvontarakenteen perusosat, joista on sovittu luottoluokituslaitoksia koskevasta asetuksesta käydyissä neuvotteluissa.

#### **4.2. Vaihtoehto 2 – kollegiorakenne ja EAMV**

Tässä vaihtoehdossa EAMV-asetus annetaan sellaisena kuin komissio on sitä ehdottanut 23. syyskuuta 2009, ja nykyisessä luottoluokituslaitoksia koskevassa asetuksessa säädetty valvontakehys säilytetään.

#### **4.3. Vaihtoehto 3 – luottoluokituslaitosten ryhmät tai kaikki EU:hun sijoittautuneet luottoluokituslaitokset EAMV:n suoraan valvontaan**

Tässä vaihtoehdossa luottoluokituslaitoksia koskevaa asetusta tarkistetaan EU:ssa toimivien luottoluokituslaitosten keskitetyn valvonnan käynnistämiseksi. EAMV:lle annetaan yleinen toimivalta asioissa, jotka liittyvät luottoluokituslaitosten rekisteröintiin ja rekisteröityjen laitosten jatkuvaan valvontaan sekä sellaisten kolmansien maihin sijoittautuneiden luottoluokituslaitosten antamiin luokituksiin, jotka toimivat EU:ssa sertifiointi- tai valtuuttamisjärjestelmien nojalla. EAMV:n tehtävänä on muun muassa toteuttaa hallinnollisia toimenpiteitä ja antaa komissiolle suosituksia seuraamusten ja uhkasakkojen käytöstä.

Tässä laaja-alaisessa vaihtoehdossa voidaan erottaa kaksi vaihtoehtoista skenaariota.

##### *4.3.1. Vaihtoehto 3 a – luottoluokituslaitokset (luottoluokituslaitosten ryhmät), jotka toimivat virallisesti useammassa kuin yhdessä jäsenvaltiossa*

EAMV:n toimivalta rajoitetaan sellaisten luottoluokituslaitosten (tai luottoluokituslaitosten ryhmien) valvontaan, jotka toimivat virallisesti useammassa kuin yhdessä jäsenvaltiossa.

##### *4.3.2. Vaihtoehto 3 b – kaikki EU:hun sijoittautuneet luottoluokituslaitokset*

Tässä alavaihtoehdossa EAMV on kaikkien EU:hun sijoittautuneiden luottoluokituslaitosten ainoa valvontaviranomainen. Jos EAMV saa tällaisessa järjestelmässä yksinomaiset valtuudet valvoa luottoluokituslaitoksia, sille annetaan myös asianmukaiset valtuudet tutkia lainsäädännön rikkomista. Jotta EAMV voisi käyttää uusia luottoluokituslaitoksiin kohdistuvia valvontavaltuuksiaan, sille on annettava myös rangaistusvalta. Olisi kuitenkin pohdittava, onko rangaistusvalta jätettävä jäsenvaltioille vai onko se annettava komissiolle tai EAMV:lle. Uudella järjestelmällä olisi pyrittävä varmistamaan tasapuoliset toimintaedellytykset ja seuraamusten yhdenmukainen soveltaminen EU:ssa.

---

<sup>4</sup> Komission yksiköt ovat tietoisia siitä, että tämä vaihtoehto, jossa säilytetään nykyisessä luottoluokituslaitoksia koskevassa asetuksessa säädetty valvontakehys, ei ole realistinen, jos EAMV-asetus tulee suunnitellusti voimaan vuoden 2011 alussa. Siinä tapauksessa EAMV saisi lisävaltuuksia, jotka vaikuttaisivat myös sen rooliin luottoluokituslaitosten rekisteröinnissä ja valvonnassa. Komission yksiköt katsovat kuitenkin, että on tärkeää valita nykyinen luottoluokituslaitoksia koskeva asetuserusskenaarioksi, koska (vielä) ei ole täysin selvää, millainen tuleva EAMV-asetus on sisällöltään ja miten nykyistä luottoluokituslaitoksia koskevaa asetusta mukautetaan siihen, millä on erityistä merkitystä tässä yhteydessä. Vaihtoehdossa 2 esitetään mahdollinen skenaario siitä, miten nykyinen luottoluokituslaitoksia koskeva asetuserus voisi toimia EAMV:n (tulevissa) puitteissa.

## **5. ERI VAIHTOEHTOJEN ANALYSOINTI JA VERTAILU**

Eri vaihtoehtoja on arvioitu seuraavin perustein: keskitetty asiointipiste ja selkeät toimivallat, yhdenmukainen soveltaminen, tehokkuushyödyt ja valvontaviranomaisen toimivallan riittävä laajuus.

Vaikutusten arvioinnissa tehtyjen päätelmien perusteella Euroopan komissio katsoo, että on tarkoituksenmukaista antaa ehdotus luottoluokituslaitoksia koskevan asetuksen muuttamisesta. Ehdotuksella on pyrittävä ratkaisemaan vaikutusten arvioinnissa todetut ongelmat seuraavalla tavalla:

- EAMV:lle annetaan yksinomaiset valtuudet valvoa luottoluokituslaitoksia. Sille annetaan valtuudet pyytää tietoja, käynnistää tutkimuksia ja suorittaa paikalla tehtäviä tarkastuksia. Näissä valvontatoimissa EAMV voi tarvittaessa pyytää apua kansallisilta valvontaviranomaisilta. Niille voidaan myös siirtää erityisiä valvontatehtäviä (kuten henkilöiden kuuleminen ja paikalla tehtävät tarkastukset), mutta päävastuu tällaisesta toiminnasta säilyy EAMV:lla.
- Komissiolle annetaan valtuudet määrätä seuraamuksia EAMV:n pyynnöstä tarkoin määritellyissä puitteissa, jotka luodaan delegoiduilla säädöksillä. Seuraamukset, kuten sakot ja uhkasakot, määritellään sellaisiksi, että niillä voidaan reagoida asianmukaisesti yksittäisiin rikkomistapauksiin ja saada aikaan pelotevaikutus. Asetukseen sisällytetään luettelo luottoluokituslaitoksia koskevan asetuksen säännösten rikkomisista, joista voidaan määrätä sakkoja sellaisissa tapauksissa, joissa luottoluokituslaitos on rikkonut säännöksiä tahallaan tai tuottamuksesta.

## **6. VAIKUTUSTEN ANALYSOINTI**

Vaihtoehdot, jotka vastaavat parhaiten tälle komission aloitteelle asetettuja tavoitteita, ovat vaikutusten arvioinnin perusteella EAMV:n harjoittama valvonta, jonka piiriin kuuluvat kaikki EU:ssa rekisteröidyt luottoluokituslaitokset, sekä rangaistusvallan keskittäminen komissiolle, joka toimii EAMV:n suosituksesta.

Edut		Haitat	
1	Yksinkertaistettu päätöksentekoprosessi ilman toimivaltariitoja.	1	Valvontakapasiteetti on luotava tyhjästä.
2	Ei ole olemassa riskiä, että EU:n lainsäädäntöä sovellettaisiin eri jäsenvaltioissa eri tavoin.	2	Paikallisten luottoluokituslaitosten on oltava suoraan tekemisissä EU-tason valvontaviranomaisen kanssa (ilman väliportaita).
3	Selvät tehokkuusedut – vältetään raskaalta koordinoinnilta, ja resurssit ja asiantuntemus voidaan koota yhteen organisaatioon.		
4	Valvontaviranomaisen näkökulma, kapasiteetti ja toimivalta ovat riittävän laajat tärkeimpien EU:n laajuisesti toimivien laitosten valvontaan.		
5	Seuraamuksilla luodaan tasapuolinen pelotevaikutus, ja seuraamuksia sovelletaan yhdenmukaisesti koko EU:ssa.		

Koska aloitteen tavoitteena on sujuvoittaa luottoluokituslaitosten valvontaa, sen mahdolliset hyödyt voidaan johtaa finanssikriisistä, jossa luottoluokituslaitosten rooli ei ollut mitenkään vähäpätöinen, sekä kriisin kustannusvaikutuksista. Vaikka luottoluokituslaitosten katsottaisiin olevan syyä vain murto-osaan kriisin aiheuttamista suorista ja epäsuorista tappioista, tehokkaalla ja toimivalla valvontajärjestelmällä saavutetaan kuitenkin valtavia etuja.

## 7. SEURANTA JA ARVIOINTI

Komissio seuraa perussopimuksen valvojana, miten EAMV soveltaa luottoluokituslaitoksia koskevaa asetusta. Lainsäädäntötoimenpiteen soveltamisen seurauksia voidaan arvioida komission neuvostolle ja Euroopan parlamentille laatimassa kertomuksessa kolmen vuoden kuluttua toimenpiteen voimaantulosta.