



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 20. tammikuuta 2021
(OR. en)

5487/21

ECOFIN 56
UEM 15

SAATE

Lähtettäjä:	Euroopan komission pääsihteeri, allekirjoittajana johtaja Martine DEPREZ
Saapunut:	20. tammikuuta 2021
Vastaanottaja:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeri
Kom:n asiak. nro:	COM(2021) 32 final
Asia:	KOMISSIION TIEDONANTO Euroopan talous- ja rahoitusjärjestelmä: lisää läpinäkyvyyttä, vakautta ja häiriönsietokykyä

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja COM(2021) 32 final.

Liite: COM(2021) 32 final



EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 19.1.2021
COM(2021) 32 final

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN KESKUSPANKILLE, EUROOPAN TALOUS- JA
SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN KOMITEALLE**

**Euroopan talous- ja rahoitusjärjestelmä: lisää läpinäkyvyyttä, vakautta ja
häiriönsietokykyä**

1. JOHDANTO

Puheenjohtaja von der Leyenin ”geopoliittisen komission” tavoitteena on vahvistaa Euroopan unionin (EU) asemaa maailmanlaajuisesti. Geopoliittinen tilanne on muuttunut viime vuosikymmeninä, ja teknologiset ja yhteiskunnalliset muutokset ovat olleet suuria. Maailmantalous on yhä moninapaisempi, ja yksittäisten toimijoiden lyhyen aikavälin pyrkimys yksipuolisiin etuihin voi heikentää tehokasta monenvälistä yhteistyötä.

Komission toukokuussa 2020 antamassa tiedonannossa ”Euroopan h-hetki: korjaamalla ja kehittämällä parempaa seuraavalle sukupolvelle”¹ korostettiin, että EU:n on tässä yhteydessä rakennettava ja ylläpidettävä ”**avointa strategista riippumattomuuttaan**”. EU on keskeisessä asemassa globaalin hallinnan järjestelmän muokkaamisessa ja molempia osapuolia hyödyttävien kahdenvälisten suhteiden kehittämisessä. Sen on kuitenkin samalla suojauduttava epäreiluilta ja vahingollisilta käytännöiltä. Tämä liittyy läheisesti EU:n sitoumukseen saada aikaan kestävämpi ja avoimempi maailmantalous, hyvin toimivat kansainväliset rahoitusmarkkinat ja sääntöihin perustuva monenvälinen järjestelmä.

Tässä tiedonannossa esitetään, miten EU voi vahvistaa avointa strategista riippumattomuuttaan makrotaloudessa ja rahoitusmarkkinoilla **edistämällä euron kansainvälistä asemaa, vahvistamalla EU:n rahoitusmarkkinoiden infrastruktuureja, parantamalla EU:n pakotejärjestelmien täytäntöönpanoa ja valvontaa** sekä lisäämällä EU:n häiriönsietokykyä kolmansien maiden yksipuolisten pakotteiden ja muiden toimenpiteiden lainvastaisen ekstraterritoriaalisen soveltamisen vaikutuksia vastaan². Tiedonanto on osa laajempaa toimintakehystä, jolla vahvistetaan EU:n avointa strategista riippumattomuutta ja häiriönsietokykyä³.

Ensinnäkin euron vahvempi kansainvälinen asema suojaisi taloutta valuuttamarkkinoiden häiriöiltä ja vähentäisi riippuvuutta muista valuutoista sekä varmistaisi, että liiketoimista, rahoituksesta ja riskinhallinnasta aiheutuvat kustannukset ovat alhaisemmat. Se myös auttaisi saavuttamaan maailmanlaajuisia yhteisiä tavoitteita, kuten kansainvälisen valuuttajärjestelmän häiriönsietokyvyn, vakaamman ja monipuolisemman maailmanlaajuisen valuuttajärjestelmän sekä markkinatoimijoiden laajemman valinnanvaran, jotka kaikki vähentäisivät maailmantalouden haavoittuvuutta.

Euron menestys vakaana ja uskottavana valuuttana merkitsee sitä, että sillä on jo merkittävä asema EU:n ja euroalueen rajojen ulkopuolella. Euro on maailman toiseksi yleisin kansainvälisissä maksuissa käytettävä valuutta. Euron osuus maailman

¹ COM(2020) 456 final, ”Euroopan h-hetki: korjaamalla ja kehittämällä parempaa seuraavalle sukupolvelle”, komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle.

² Yleisesti ekstraterritoriaalisiksi toimenpiteiksi katsotaan lainsäädännölliset tai sääntelytoimenpiteet, joita on tarkoitus soveltaa itsenäisen valtion alueen ulkopuolella ja ilman riittävää yhteyttä asianomaiseen maahan.

³ Näihin kuuluvat kauppapoliittinen uudelleentarkastelu, yhteinen tiedonanto EU:n panoksen vahvistamisesta sääntöihin perustuvan monenvälisyyden edistämiseksi, päivitetty teollisuusstrategia ja digitaalistrategiat sekä EU:n ja Yhdysvaltojen uusi toimintasuunnitelma kansainvälisen muutoksen aikaansaamiseksi. Komission vuoden 2021 strategisessa ennakointiraportissa esitetään pitkän aikavälin monialaiset näkymät Euroopan avoimen strategisen riippumattomuuden vahvistamiseksi.

kansainvälisistä maksuista oli vuoden 2020 marraskuussa noin 38 prosenttia⁴. Euron osuus maailman valuuttavarannoista on tällä hetkellä noin 20 prosenttia⁵.

Toiseksi hyvin toimiva rahoitusala ei ole ainoastaan avain rahoituksen ja investointien tarjoamiseen Euroopan taloudelle vaan myös tärkeä ponnahduslauta EU:n yritysten ja kansalaisten maailmanlaajuiselle menestymiselle. Se on ratkaisevan tärkeä myös vahvojen kannustimien tarjoamiseksi digitaalitalouden innovaatioille ja vihreän siirtymän edistämiseksi, kuten Euroopan vihreän kehityksen ohjelmassa esitetään⁶. Lisäksi Yhdistyneen kuningaskunnan, merkittävän finanssikeskuksen, eroaminen EU:sta kasvattaa tarvetta jatkaa unionin pääomamarkkinoiden syventämistä. Kolmanneksi EU:n pakotteiden nopeammalla, vakaammalla ja tehokkaammalla täytäntöönpanolla ja valvonnalla⁷ sekä vahvemalla politiikalla, jolla torjutaan kolmansien maiden yksipuolisten pakotteiden ja muiden toimenpiteiden lainvastaista ekstraterritoriaalista soveltamista, edistetään EU:n avointa strategista riippumattomuutta ja häiriönsietokykyä koskevaa tavoitetta. EU:n ulkopoliittikan välineistön vahvistaminen on yhteydessä euron kansainväliseen asemaan ja kestäväan rahoitusalaan, sillä sen ansiosta EU voi puolustaa kansainvälisiä etujaan ja arvojaan kaikilla käytettävissään olevilla välineillä.

Covid-19-kriisillä on ollut useita seurauksia. Ensinnäkin se on tuonut esiin monivaluuttaisen kansainvälisen rahoitusjärjestelmän mahdolliset hyödyt, sillä tällainen järjestelmä lievittäisi paremmin rahoitusmarkkinoiden jännitteitä ja vakauteen kohdistuvia riskejä. Toiseksi EU:n yritysten arvon alentuminen kriisin aikana lisäsi riskiä siitä, että jotkin EU:n strategisesti tärkeät yritykset vallataan vihamielisesti. Tällöin vaarana on teknologisen osaamisen menettäminen ja useiden arvoketjujen toiminnan häiriintyminen.

Pandemia on kuitenkin paljastanut myös EU:n vahvuudet. EU on toteuttanut koordinoituja toimia kriisin ja sen taloudellisten seurausten ratkaisemiseksi. EU on tarjonnut monivuotisella rahoituskehityksellä ja Next Generation EU -elpymisvälineellä kaikkien aikojen suurimman elvytyspaketin, jolla edistetään elpymistä ja luodaan perusta nykyaikaiselle ja kestävämmälle EU:lle. Kriisitoimilla vahvistetaan EU:n häiriönsietokykyä, vakuutetaan markkinat ja talouden toimijat sekä lisätään sijoittajien luottamusta EU:hun ja euroon.

Kriisitoimien seurauksena EU:sta on myös tulossa merkittävä toimija rahoitusmarkkinoilla. Marraskuuhun 2020 mennessä komissio on myöntänyt suunnitelluista 100 miljardista eurosta jo 39,5 miljardia euroa sosiaalivaikutteisina joukkovelkakirjalainoina SURE-välineen puitteissa toteutetuilla kolmella kierroksella työpaikkojen suojelemiseksi ja ihmisten pitämiseksi työelämässä. Sijoittajien kiinnostus näihin välineisiin oli erittäin suurta, mihin vaikuttaa myös unionin joukkovelkakirjojen

⁴ Swift RMB Tracker, joulukuu 2020: Live and delivered, MT 103 and MT 202 (Customer initiated and institutional payments), Excluding payments within Eurozone.

⁵ Euroopan keskuspankki, euron kansainvälistä asemaa koskeva 19. vuosittainen katsaus (kesäkuu 2020), saatavilla osoitteessa <https://www.ecb.europa.eu/pub/ire/html/ecb.ire202006~81495c263a.en.html>

⁶ COM(2019) 640 final, ”Euroopan vihreän kehityksen ohjelma”, komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle.

⁷ Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 215 artiklassa näitä kutsutaan ”rajoittaviksi toimenpiteiksi”.

vahva luottoluokitus. Vuosina 2021–2026 komissio lainaa unionin puolesta pääomamarkkinoilta enintään 750 miljardia euroa Next Generation EU -elpymisvälineen rahoittamiseksi. Tällä liikkeeseenlaskulla tarjotaan mahdollisuus luoda maailmanlaajuinen vertailukohta (tuottokäyrä) kansainvälisille sijoittajille, jotka haluavat sijoittaa euromääräisiin omaisuuseriin.

2. VAHVEMMAN EU:N PERUSTA

Vakaisiin taloudellisiin periaatteisiin perustuvat laajat yhdenmukaiset sisämarkkinat, luotettava ja ennustettavissa oleva oikeusjärjestelmä ja oikeusvaltio ovat häiriönsietokykyisen EU:n perusta. Samalla EU:n on tehostettava suhteellisten etujensa hyödyntämistä näillä aloilla ja niiden vaikutusta EU:n ulkopuolella.

EU:n avoimen strategisen riippumattomuuden keskeisenä tavoitteena on suojella ja syventää sisämarkkinoita, jotka tukevat euroa sekä EU:n avoimuutta muun maailman kanssa käytävää kauppaa ja investointeja kohtaan. Kaikilla politiikoilla, joilla parannetaan sisämarkkinoiden toimintaa ja rahoitusmarkkinoiden syvyyttä ja likviditeettiä, edistetään talouskasvua sekä varmistetaan rahoitus- ja finanssipoliittinen vakaus ja vahvistetaan EU:n geostrategista ja taloudellista vaikutusvaltaa. Tällaisia politiikkoja ovat esimerkiksi ne, joilla EU:ta valmistellaan tuleviin haasteisiin, ja erityisesti ne, joilla edistetään digitaalitaloutta ja vihreää siirtymää, jotta yrityksille ja yksityishenkilöille voidaan tarjota kestäviä kasvumahdollisuuksia ja tehokkuushyötyjä niin EU:ssa kuin sen ulkopuolellakin.

Sisämarkkinoiden vahvistamiseksi EU:n talous tarvitsee tehokkaampia internetyhteyksiä ja vahvempaa teollista ja teknologista läsnäoloa strategisilla aloilla, joita ovat esimerkiksi tekoäly, suurteholaskenta ja pilvipalvelut. EU:n on myös tartuttava talouden mahdollisuuksiin rakentamalla yhteisiä eurooppalaisia data-avaruuksia sekä pilvi-infrastruktuuria ja -palveluja. Rahoitusalan digitaalinen muutos on keskeinen osa EU:n häiriönsietokykyä. Se perustuu EU:n sääntelykehykseen, jolla helpotetaan innovointia, edistetään datavetoista rahoitusta ja parannetaan kyberuhkien sietokykyä. Samalla EU:n toimet rahoitusmarkkinoiden viherryttämiseksi ja kestävämmän rahoituksen varmistamiseksi, mukaan lukien avoimuuden lisääminen kestäviä investointeja koskevan EU:n luokitusjärjestelmän avulla, ovat keskeisessä asemassa tarjottaessa vahvoja kannustimia rahoitusosalalle.

EU on edistynyt huomattavasti vuoden 2008 maailmanlaajuisen finanssikriisin ja sitä seuranneen julkisen talouden velkakriisin jälkeen institutionaalisen rakenteensa parantamisessa, mikä tekee euroalueesta houkuttelevamman kansainvälisille sijoittajille. Se on jatkanut hyvin toimivaan talouspolitiikan koordinoitikehykseen sekä tehokkaaseen ja vakaaseen rahoitusjärjestelmään perustuvan talous- ja rahaliiton (EMU) vahvistamista ja syventämistä. Edellä mainittuun rahoitusjärjestelmään kuuluvat pankkiunioni, jolla vahvistetaan ja yhdenmukaistetaan pankkien valvontaa ja kriisinhallintaa euroalueella, pääomamarkkinaunioni, jolla parannetaan pääoman saatavuutta ja liikkuvuutta koko EU:ssa sekä Euroopan vakauserämekanismin perustaminen ja vahvistaminen antamaan rahoitustukea euroalueen jäsenvaltioille alueen kriisien ehkäisemiseksi. Kaikilla näillä osa-alueilla on edistytty merkittävästi. Niiden integroitumisen koko potentiaalia ei ole kuitenkaan vielä kehitetty. Tärkeitä puuttuvia osia ovat esimerkiksi eurooppalaisen talletussuojajärjestelmän luominen, pienten ja keskisuurten yritysten osakemarkkinoille pääsyn yksinkertaistaminen, pitkäaikaisten investointien helpottaminen ja maksukyvyttömyyspuitteiden lähentäminen koko EU:ssa. Lisäksi yhteistä kriisintarkkailurahastoa tukevan varautumisjärjestelyn nopealla

täytäntöönpanolla ja kriisinratkaisun likviditeetin tarjoamisessa käytettävien välineiden kehittämällä parannettaisiin kriisinratkaisukehysten uskottavuutta.

Avaintoimi 1: Pankkiunionin valmiiksi saaminen ja pääomamarkkinaunionin merkittävä edistyminen keinona tukea EU:n häiriönsietokykyä ja syventää talous- ja rahaliittoa.

EU on kohdannut uusia haasteita. Covid-19-pandemia on ennen kaikkea inhimillinen tragedia, jolla on pysyvä vaikutus ihmisiin ja yhteiskuntaan. Se saattaa myös jättää pitkäaikaisia arpia Euroopan ja maailman talouksiin. Siksi EU tukee uutta, vahvempaa ja kestävämpää talousmallia. Nyt kun Yhdistynyt kuningaskunta on eronnut EU:sta, on erittäin tarpeellista – mutta mahdollista – kehittää sisäisiä markkinainfrastruktuureja. Näiden kysymysten ratkaisemiseen käytettävien välineiden on perustuttava kasvua ja tehokkuutta lisäävien politiikkojen ja niitä tukevien kehyksien käyttöön.

EU on käynnistänyt vastauksena covid-19-pandemiaan ennennäkemättömän elpymissuunnitelman, Next Generation EU -elpymisvälineen. Elpymis- ja palautumistukiväline on elpymissuunnitelman suurin ohjelma, ja jäsenvaltioille myönnetään siitä enintään 672,5 miljardia euroa lainoina ja avustuksina uudistusten ja investointien rahoittamiseksi. Kansallisiin elpymis- ja palautumissuunnitelmiin sisältyvillä investoinneilla ja uudistuksilla autetaan jäsenvaltioita tarttumaan vihreän ja digitaalisen siirtymän mahdollisuuksiin ja vastaamaan keskeisiin taloudellisiin ja sosiaalisiin haasteisiin, jotka on yksilöity talouspolitiikan ohjausta ja koordinoitua koskevissa EU:n kehyksissä. Laadukkaiden, Next Generation EU -välineestä rahoitettujen euromääräisten joukkovelkakirjojen liikkeeseenlasku lisää merkittävästi EU:n pääomamarkkinoiden syvyyttä ja likviditeettiä ja tekee niistä ja eurosta houkuttelevampia sijoittajille. EU:n toteuttamalla liikkeeseenlaskulla voitaisiin myös tukea laajempaa EU:hun liittyvää kansainvälistä sijoittajan vastuuta tarjoamalla tasapainoisten arvopaperisalkkujen vähäriskinen riskikomponentti varantovaluuttana⁸.

Lisäksi komissio on julkaissut päivitetyn pääomamarkkinaunionia koskevan toimintasuunnitelman⁹, EU:n vähittäismaksustrategian¹⁰ ja digitaalisen rahoituksen strategian¹¹. Se hyväksyy uudistetun kestävä rahoituksen strategian vuoden 2021 alussa. Pääomamarkkinoiden elpymispaketilla¹² on muutettu EU:n pääomamarkkinasääntöjä EU:n yritysten pääoman hankkimisen tukemiseksi julkisilla markkinoilla, pankkien

⁸ Ks. myös SWD(2020) 276 final, ”Analysis of the euro area economy”, luku 5, asiakirjaan COM(2020) 746 final (Suositus neuvoston suosituksiksi euroalueen talouspolitiikasta) liitetty komission yksiköiden valmisteluasiakirja.

⁹ COM(2020) 590 final: ”Pääomamarkkinaunioni ihmisille ja yrityksille – uusi toimintasuunnitelma”, komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle.

¹⁰ COM(2020) 592 final: ”EU:n vähittäismaksustrategia”, komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle.

¹¹ COM(2020) 591 final: ”EU:n digitaalisen rahoituksen strategia”, komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle.

¹² Tällä paketilla helpotetaan pääomamarkkinoiden mahdollisuuksia auttaa eurooppalaisia yrityksiä toipumaan kriisistä. Paketti koostuu seuraavista asetuksista, jotka sisältävät kohdennettuja muutoksia pääomamarkkinasääntöihin, erityisesti asetukseen (EU) 2017/2401, asetukseen (EU) 2017/2402, asetukseen (EU) 2017/1129 ja direktiiviin 2014/65/EU.

lainanantokyvyn tukemiseksi ja investointien lisäämiseksi covid-19-kriisin aikana. Myös pankkipaketin¹³ tavoitteena on helpottaa luotonantoa taloudelle.

Rahoitusmarkkinat ovat ratkaisevassa asemassa myös EU:n ilmasto- ja ympäristötavoitteiden kannalta. Euroopan vihreän kehityksen ohjelma ja EU:n energia- ja ilmastotavoitteet¹⁴ tuovat merkittäviä muutoksia EU:n energiatuotekauppaan, mikä johtaa syntymävaiheessa olevien markkinoiden, kuten vetymarkkinoiden, kehittymiseen, sekä vihreän siirtymän ja EU:n energiaturvallisuuden kannalta ratkaisevan tärkeiden uusiutuvan energian ja muiden teknologioiden vankkojen strategisten toimitusketjujen tarpeen lisääntymiseen. Tämä talouden muutos edellyttää merkittäviä julkisia ja yksityisiä investointeja ja investointivirtojen suuntaamista uudelleen kestäviin hankkeisiin.

EU:n on toteutettava näiden politiikkojen pohjalta kohdennettuja lisätoimia seuraavien kolmen pilarin puitteissa:

- euron kansainvälisen aseman vahvistaminen pitämällä yhteyttä kolmansiin maihin euron käyttöönoton, euromääräisten välineiden ja vertailuarvojen edistämiseksi, euron maailmanlaajuisen käytön esteiden poistamiseksi sekä sen aseman parantamiseksi energia- ja perushyödykealan kansainvälisenä viitevaluuttana;
- EU:n rahoitusmarkkinoiden infrastruktuurien kehittämisen jatkaminen ja niiden häiriönsietokyvyn parantaminen, mukaan lukien kolmansien maiden pakotteiden ja muiden toimenpiteiden mahdollinen ekstraterritoriaalinen soveltaminen;
- EU:n omien pakotteiden yhdenmukaisen täytäntöönpanon ja valvonnan edistämisen jatkaminen.

3. EURON KANSAINVÄLISEN ASEMAN VAHVISTAMINEN

Euro on EU:n yhdentymisen ja riippumattomuuden keskeinen symboli ja väline. Se on perustana maksuille tavaroista ja palveluista, valuutanvaihdolle, lainoille ja pääomamarkkinatransaktioille. Se toimii myös laskutusvaluuttana, arvon säilyttäjänä euroalueen ulkopuolella ja varantovaluuttana. Joulukuussa 2018 annetussa tiedonannossa ”Euron kansainvälisen aseman vahvistaminen”¹⁵ esitetään keskeisiä toimia, joilla edistetään yhtenäisvaluutan kansainvälistä asemaa. Tiedonantoon liittyi suositus euron

¹³ Paketin tavoitteena on varmistaa, että pankit voivat edelleen antaa luottoa talouden tukemiseksi ja näin auttaa lieventämään koronaviruksen merkittävää vaikutusta talouteen. Siihen sisältyvät COM(2020) 169 final, tulkitseva tiedonanto EU:n tilinpäätös- ja vakavaraisuussäännöstöstä, ja kohdennetut pikakorjaukset EU:n pankkisääntöihin, erityisesti asetukseen (EU) N:o 575/2013 ja asetukseen (EU) N:o 648/2012.

¹⁴ Komissio teki syyskuussa 2020 ehdotuksen kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisestä vähintään 55 prosenttia vuoteen 2030 mennessä niin, että nykyistä päästövähennyspolkua muutetaan ilmastoneutraaliuden saavuttamiseksi vuoteen 2050 mennessä. Ehdotus sisältyy asiakirjaan COM(2020) 562 final: ”EU:n ilmastotavoite vuodelle 2030 entistä korkeammalle. Panostetaan ilmastoneutraaliin tulevaisuuteen ihmisten hyväksi”. Lisätietoja on saatavilla osoitteessa https://ec.europa.eu/clima/policies/eu-climate-action_fi

¹⁵ COM(2018) 796 final ”Euron kansainvälisen aseman vahvistaminen”, komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle (eurohuippukokoukselle), neuvostolle, Euroopan keskuspankille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle, saatavilla osoitteessa https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication_-_towards_a_stronger_international_role_of_the_euro.pdf

kansainvälisestä asemasta energia-alalla¹⁶, ja sitä seurasi viisi alakohtaista kuulemista euron asemasta valuuttamarkkinoilla, energia-alalla, raaka-ainemarkkinoilla, maatalousalan hyödykkeiden ja elintarvikehyödykkeiden kaupassa sekä liikennealalla¹⁷.

Rahapolitiikan toteuttamisen kannalta euron käytön lisääminen voi tuoda etuja, kuten valuutan liikkeeseenlaskusta saatavat seigniorage-tulot, paremman rahapoliittisen riippumattomuuden ja maailmanlaajuinen rahapolitiikan vahvemman välittymisen. Käytön lisääntyminen vähentäisi myös liiketoimien, riskienhallinnan ja rahoituksen kustannuksia sekä ulkomaanvaluuttojen häiriöiden vaikutusta¹⁸. Nämä hyödyt näyttävät olevan suuremmat kuin kustannukset, kuten paine valuutan arvon vahvistumiseen rasittuneessa markkinatilanteessa. Euron vahvempi asema myös lisääisi järjestelmän vakautta, sillä se monipuolistaa maailmanlaajuisista valuuttajärjestelmää ja lieventää epäsymmetristen häiriöiden, erityisesti kolmansien maiden rahapolitiikkaan liittyvien häiriöiden, vaikutuksia. Likviditeettijärjestelyjen, kuten swap- ja takaisinostovälineiden, sujuva toiminta kolmansien maiden kanssa auttaa Euroopan keskuspankkia (EKP) täyttämään hintavakautta koskevan tavoitteensa ja estämään euron likviditeettivajeiden muodostumisen rahoitusvakautteen kohdistuviksi riskeiksi. Se voi myös osaltaan auttaa vahvistamaan euron maailmanlaajuisista asemaa. Likviditeettistressin aikana näillä järjestelyillä vähennetään riskiä heijastusvaikutuksista euroalueen rahoitusmarkkinoihin, ja ne muodostavat merkittävän likviditeetin varautumisjärjestelyn niille kolmansille maille, jotka käyttävät euroa laajasti rahoitus- ja liiketoimissaan. Monipuolisempi maailmanlaajuinen rahapoliittinen toimintaympäristö myös parantaisi kansainvälisen kaupan yleistä kykyä reagoida valuuttakurssien muutoksiin erityisesti kehittyvien talouksien osalta¹⁹.

Euron vahvempi kansainvälinen asema voisi siten olla osa laajempaa suuntausta, jossa valuuttojen monipuolistuminen hinnoittelussa ja rahoituksessa edistää ulkoisten tasapainottamismekanismien ja valuuttakurssien muutosten vakauttavaa asemaa.

Komissio suunnittelee parhaillaan lisätoimia euron maailmanlaajuisen käytön edistämiseksi edellisessä jaksossa mainittujen ehdotusten pohjalta.

Velkapapereiden, hyödykkeiden ja niihin liittyvien rahoitusvälineiden euromääräisen kaupan lisääminen

EU on maailman suurin kaupankäynnin harjoittaja, ja sen osuus maailmankaupasta on yli neljännes²⁰. Vuonna 2018 euro oli EU:n viennin käytetyin valuutta, kun taas EU:n

¹⁶ C(2018) 8111 final, komission suositus euron kansainvälisestä asemasta energia-alalla, ja siihen liittyvä komission yksiköiden valmisteluasiakirja SWD(2018) 483 final ”Promoting the international role of the euro in the field of energy”.

¹⁷ Viiden kohdennetun kuulemisen tulokset on esitetty tiivistetysti komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa SWD(2019) 600 final ”Strengthening the International Role of the Euro. Results of the Consultations”.

¹⁸ Euroopan keskuspankki, euron kansainvälistä asemaa koskeva 18. vuosittainen katsaus (kesäkuu 2019), saatavilla osoitteessa <https://www.ecb.europa.eu/pub/ire/html/ecb.ire201906~f0da2b823e.en.html#toc1>

¹⁹ Boz, E., Gopinath, G. ja Plagborg-Møller, M. (2017) ”Global Trade and the Dollar”, IMF Working Papers, vol. 17(239).

²⁰ EU:n sisäistä kauppaa lukuun ottamatta EU27:n osuus maailman viennistä vuonna 2019 oli 15,6 prosenttia tavaroiden ja 22,5 prosenttia palvelujen osalta, kun taas sen osuus tuonnista koko maailmassa oli 13,9 prosenttia tavaroiden ja 21,0 prosenttia palvelujen osalta:

tuontiin käytettiin eniten Yhdysvaltain dollaria. Vaikka kauppiat voivat vapaasti valita kaupan valuutan markkinanäkökohtien perusteella, euron käyttöä EU:n kauppasopimuksissa on varaa edistää. Cotonoun jälkeisen sopimuksen²¹ valmistumisen ansiosta EU ja sen Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren alueen kumppanit voivat edistää valuuttojensa laajempaa käyttöä, ja komissio tutkii uusia mahdollisuuksia edistää euron käyttöä tällä alueella. Komissio harkitsee myös kauppiaiden euromääräisiin maksuihin liittyvissä tiedoissa havaittuihin puutteisiin puuttumista. EU:n edustustoja voidaan käyttää tähän tarkoitukseen, ja lisätietoja voidaan antaa markkinoillepääsyä koskevan tietokannan eli Access2Markets-portaalin kautta²².

Hyödykemarkkinat ovat yksi maailmanlaajuisen kaupankäynnin keskeisistä näkökohdista. Euron kansainvälistä asemaa koskevan komission suosituksen antamisen jälkeen energia-alalla on edistytty merkittävästi euron käytössä EU:n kaasumarkkinoilla. Euromääräisinä tehtyjen maakaasusopimusten osuus kasvoi 38 prosentista vuonna 2018 yhteensä 64 prosenttiin vuonna 2020²³. Myös euromääräiset vertailuarvot tunnustetaan yhä laajemmalti, ja niitä käytetään maailmanlaajuisesti yhä enemmän. Lisätäkseen edelleen euron käyttöä hyödykekaupassa komissio jatkaa keskusteluja keskeisten strategisten alojen, kuten hyödyke-, ilma-alus- ja terveydenhuoltoalan ja uusiutuvien energialähteiden kriittisten raaka-aineiden tuottajien tärkeimpien toimijoiden kanssa.

EU:n rahoitusmarkkinoiden on myös pysyttävä kilpailukykyisinä ja houkuttelevina kansainvälisille markkinatoimijoille. Laajemman pääomamarkkinoiden elpymispaketin yhteydessä komissio ehdotti useita rahoitusmarkkinadirektiivi II:n (MiFID II)²⁴ puitteissa toteutettavia toimenpiteitä investointien ja kaupankäynnin edistämiseksi. Niihin kuului joidenkin sellaisten vaatimusten vähentäminen, jotka ovat liian raskaita tai haittaavat EU:n pääomamarkkinoiden kehitystä. Lisäksi komissio ehdotti MiFID II -direktiivin energijohdannaismarkkinoihin sovellettavien sääntöjen muuttamista. Tämän on tarkoitus auttaa kehittämään euromääräisiä energiemarkkinoita ja antaa EU:n yrityksille mahdollisuus hallita riskejään ja suojata samalla hyödykemarkkinoiden eheyttä²⁵.

<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/10934584/KS-EX-20-001-EN-N.pdf/8ac3b640-0c7e-65e2-9f79-d03f00169e17>

- ²¹ EU ja Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioiden järjestö (OACPS) pääsivät 3. joulukuuta 2020 poliittiseen yhteisymmärrykseen Cotonoun sopimusta seuraavan, uuden kumppanuussopimuksen tekstistä. Kun osapuolet ovat hyväksyneet, allekirjoittaneet ja ratifioineet sopimuksen, se kattaa useita osa-alueita, muun muassa kestävä kehityksen ja kasvun, ihmisoikeudet sekä rauhan ja turvallisuuden. Sillä myös pyritään lisäämään kunkin alueen vaikutusmahdollisuuksia. Voimaan tultuaan sopimus toimii uutena oikeudellisena kehyksenä ja ohjaa EU:n poliittisia, taloudellisia ja yhteistyösuhteita OACPS:n 79 jäsenen kanssa seuraavien 20 vuoden ajan. Lisätietoja on saatavilla osoitteessa <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/fi/content/tervetuloa-access2markets-trade-helpdesk-palveluun>
- ²² Access2Markets on tietokanta, joka tarjoaa EU:n viejille ja maahantuojille tietoa tariffeista, veroista, maksuista, alkuperäsäännöistä sekä menettelyistä ja muodollisuuksista. Lisätietoja on saatavilla osoitteessa <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/fi/content/tietoa-access2markkinoista>
- ²³ Luvut perustuvat komission henkilöstön tekemiin laskelmiin, joissa on hyödynnetty käytettävissä olevia tietolähteitä.
- ²⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/65/EU, annettu 15 päivänä toukokuuta 2014, rahoitusvälineiden markkinoista sekä direktiivin 2002/92/EY ja direktiivin 2011/61/EU muuttamisesta.
- ²⁵ COM(2020) 280 final, komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivin 2014/65/EU muuttamisesta siltä osin kuin on kyse tiedonantovaatimuksista, tuotehallinnasta ja positiolimiiteistä covid-19-pandemiasta elpymisen edistämiseksi. Ehdotetuilla muutoksilla mitoitetaan huolellisesti uudelleen positiolimiittijärjestelmä ja suojautumista koskevan poikkeuksen soveltamisala

Komissio tarkastelee vertailuarvoasetusta²⁶ uudelleen vuonna 2022 pääomamarkkinoiden elpymispaketin yhteydessä toteutetun energian, erityisesti sähkön ja kaasun, hyödykejohdannaismarkkinoiden onnistuneen uudistuksen pohjalta. Tällä uudelleentarkastelulla pyritään helpottamaan sellaisten euromääräisten indeksien syntymistä, jotka kattavat talouden ydinalat, mukaan lukien kehittyvät energiamarkkinat, kuten vetymarkkinat. Komissio aikoo käyttää tätä uudelleentarkastelua myös arvioidakseen, tarvitaanko euromääräisten korkokantojen vertailuarvojen vakauden parantamiseksi lisä uudistuksia. Kriittisten pankkienvälisen korkojen (IBOR) kansainvälisten uudistamispyrkimysten mukaisesti komissio tarkastelee säännöllisesti kaikkien kriittisten tai järjestelmän kannalta merkityksellisten vertailuarvojen luotettavuutta erityisesti silloin, kun ne ovat euromääräisiä.

Komissio suorittaa myös rahoitusmarkkinadirektiivin (MiFID) / rahoitusmarkkina-asetuksen (MiFIR) uudelleentarkastelun vuonna 2021. Komissio aikoo ehdottaa osana tätä uudelleentarkastelua arvopaperimarkkinoiden avoimuutta koskevan kehyksen parantamista, yksinkertaistamista ja yhdenmukaistamisen jatkamista euromääräisten velkainstrumenttien jälkimarkkinoiden lisäämiseksi. Tähän sisältyvät konsolidoitujen kaupankäyntitietojen suunnittelu ja käyttöönotto erityisesti yritysten liikkeeseen laskemien joukkovelkakirjojen liikkeeseenlaskuissa eli keskustietokanta, jolla yhdistetään kaupan jälkeiset tietolähteet yhteen näkymään. Konsolidoiduilla kaupankäyntitiedoilla varmistetaan, että kaupankäynti avoimilla säännellyillä kauppapaikoilla lisääntyy, mikä lisää euromääräisten arvopapereiden markkinoiden syvyyttä ja houkuttelevuutta sekä liikkeeseenlaskijoiden että sijoittajien kannalta.

Avaintoimi 2: Komissio jatkaa energia- ja raaka-ainealan euromääräisten hyödykejohdannaiskehittämisen tukemista ja helpottaa sellaisten euromääräisten vertailuindeksien ja kauppapaikkojen luomista, joilla katetaan ydinalat, mukaan lukien kehittyvät energiamarkkinat, kuten vetymarkkinat.

EU:n liikkeeseenlasku ja tiedottaminen kolmansien maiden sijoittajille ja liikkeeseenlaskijoille

EU:sta tulee yksi maailman suurimmista lainan liikkeeseenlaskijoista, kun Next Generation EU -elpymisväline ja hätätilasta aiheutuvien työttömyysriskien lieventämisen tilapäinen tukiväline (SURE) otetaan käyttöön. SURE-välineen ensimmäisten liikkeeseenlaskujen onnistuminen osoitti, että EU:n liikkeeseen laskemille joukkovelkakirjoille on kysyntää kansainvälisten sijoittajien keskuudessa, mikä johtuu muun muassa välineen korkeasta luoton laadusta²⁷. EU aikoo laskea liikkeeseen lähes

sen varmistamiseksi, että kehittyvät euromääräiset markkinat voivat antaa tuottajille ja valmistajille mahdollisuuden suojautua riskeiltä samalla, kun suojataan hyödykemarkkinoiden eheyttä, lukuun ottamatta maataloushyödykkeitä, joiden kohde-etuutena ovat ihmisravinnoksi tarkoitettut elintarvikkeet.

²⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/1011, annettu 8 päivänä kesäkuuta 2016, rahoitusvälineissä ja rahoitussopimuksissa vertailuarvoina tai sijoitusrahastojen arvonkehityksen mittaamisessa käytettävistä indekseistä ja direktiivien 2008/48/EY ja 2014/17/EU sekä asetuksen (EU) N:o 596/2014 muuttamisesta.

²⁷ Tärkeimmät luottoluokituslaitokset luokittelivat EU:n vuoden 2020 lopussa seuraavasti: Fitchin luokitukset: AAA (vakaat näkymät), Moody's: Aaa (vakaat näkymät), S&P: AA (myönteiset näkymät), DBRS: AAA (vakaat näkymät), Scope: AAA (vakaat näkymät). Ks. European Union: Investor Presentation (joulukuu 2020), saatavilla osoitteessa https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/eu-borrower/investor-relations_fi

biljoona euroa²⁸ uutta velkaa vuoteen 2026 mennessä. Näiden ohjelmien avulla komissio laskee liikkeeseen eri voimassaoloaikaisia joukkovelkakirjoja, mukaan lukien lyhytaikaiset arvopaperit.

Tämän pohjalta järjestetään korkean tason yhteyksiä markkinatoimijoihin, erityisesti EU:n ulkopuolisiin markkinatoimijoihin, jotta voidaan edistää investointeja euromääräisiin joukkovelkakirjoihin. Lisäksi komissio kannustaa EU:n toimielimiä, viranomaisia, kansallisia kehityspankkeja ja monenvälisiä pankkeja maksimoimaan euron käytön toiminnassaan ja laskiessaan joukkovelkakirjoja liikkeeseen.

Sijoitusvaluutta ja kansainvälinen kauppalaskutus ovat ensisijaisesti markkinavalinta, jonka taustalla ovat muun muassa instituutioiden vakauteen ja niiden herättämään luottamukseen, pääomamarkkinoiden kokoon ja syvyyteen sekä kansainvälisen kaupan maailmanlaajuisiin arvoketjuihin integroitumiseen liittyvät tekijät²⁹. Komissio käy vuoropuhelua julkisten ja yksityisten kumppanien kanssa kolmansissa maissa paremman käsityksen saamiseksi siitä, mitkä ovat euron laajemman käytön esteet kauppa- ja rahoitussuhteissa ja miten niihin voidaan puuttua. Aloitteet, joilla edistetään Euroopan kykyä puhua yhdellä äänellä kansainvälisellä näyttämöllä, auttavat lisäämään euron merkitystä maailmanlaajuisella tasolla.

Komissio järjestää kohdennettuja makrotaloutta koskevia vuoropuheluja ja työpajoja naapurimaiden kanssa keskittyen erityisesti itäiseen kumppanuuteen ja eteläisen naapuruston maihin, sillä ne ovat maantieteellisesti läheisiä ja EU:lla on suuri merkitys monille niistä kauppakumppanina, sijoittajana ja rahalähetysten ja makrotaloudellisen rahoitusavun lähteenä. Erityistä huomiota kiinnitetään myös yhteydenpitoon yksityisen sektorin kanssa, sillä euron käytön esteet ja mahdollisuudet voivat niiden kohdalla olla erilaiset. Unionin edustustojen verkosto ja yhteistyö Euroopan ulkosuhdehallinnon kanssa ovat tämän tavoitteen kannalta tärkeitä.

²⁸ EU on perustanut hätätilasta aiheutuvien työttömyysriskien lieventämisen tilapäisen tukivälineen (SURE) auttaakseen jäsenvaltioita torjumaan covid-19-pandemian kielteisiä taloudellisia ja sosiaalisia vaikutuksia alueillaan. EU voi myöntää siitä vahinkoa kärsineille jäsenvaltioille työpaikkojen säilyttämisestä johtuvan julkisten menojen äkillisen kasvun johdosta lainoina jopa 100 miljardia euroa rahoitusapua. Lisätietoja neuvoston asetuksesta (EU) 2020/672, annettu 19 päivänä toukokuuta 2020, eurooppalaisen hätätilasta aiheutuvien työttömyysriskien lieventämisen tilapäisen tukivälineen (SURE) perustamisesta covid-19:n leviämisen seurauksena.

Euroopan unionin elpymisväline (Next Generation EU) on 750 miljardin euron väliaikainen elpymisväline, jonka avulla korjataan covid-19-pandemian aiheuttamia välittömiä taloudellisia ja sosiaalisia vahinkoja. Elpymisvälineestä rahoitetaan toimenpiteitä ja toimia, jotka toteutetaan EU:n elpymissuunnitelmassa (COM(2020) 456 final ”Euroopan h-hetki: korjaamalla ja kehittämällä parempaa seuraavalle sukupolvelle”) esitetyllä tavalla. Neuvoston asetuksessa (EU) 2020/2094 säädetään seuraavista:

- enintään 390 miljardin euron (vuoden 2018 hintoina) tuki, joka myönnetään tukena, jota ei makseta takaisin, ja rahoitusvälineiden kautta myönnettävänä takaisin maksettavana tukena sekä talousarviotakauksina;
- enintään 360 miljardia euroa (vuoden 2018 hintoina) lainoina jäsenvaltioille sellaista ohjelmaa varten, josta rahoitetaan elpymistä ja taloudellista ja sosiaalista palautumiskykyä tukemalla uudistuksia ja investointeja.

²⁹ Euroopan keskuspankki (kesäkuu 2020), ks. edellä.

Avaintoimi 3: Komissio aikoo edistää euromääräisiä investointeja, helpottaa euron käyttöä laskutus- ja nimellisvaluuttana ja edistää sen laajemman käytön esteiden parempaa ymmärtämistä tiedotustoimilla. Tiedotustoimia toteutetaan vuoropuheluna, työpajoina ja kyselytutkimuksina EU:n alueellisten ja joidenkin maailmanlaajuisten kumppanimaiden julkisen ja yksityisen sektorin, rahoitusalan sääntelyvirastojen ja yhteisösjöittäjien kanssa.

Euron asema vihreässä siirtymässä

Euroopan vihreän kehityksen ohjelmassa³⁰ esitetään tapoja, joilla EU:sta tehdään ilmastoneutraali ja joilla EU:ssa saavutetaan ympäristökestävyys. Siihen sisältyy maailmanlaajuinen ulottuvuus, jolla edistetään kansainvälisen yhteisön Pariisin sopimuksen mukaisten sitoumusten täytäntöönpanoa. EU:n on käynnistettävä valtavia investointeja EU:n vuodeksi 2030 asetettujen energia- ja ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi saavuttaakseen ilmastoneutraaliuden vuoteen 2050 mennessä sekä muita vihreän kehityksen ohjelman tavoitteita, joita ovat esimerkiksi biologisen monimuotoisuuden suojelu ja siirtyminen kiertotalouteen. Kestävän rahoituksen edistäminen yhdessä elpymissuunnitelman kanssa tarjoaa tilaisuuden kehittää EU:n rahoitusmarkkinoita maailmanlaajuisesti ”vihreän rahoituksen” keskuksi, millä vahvistetaan euron asemaa kestävien rahoitustuotteiden yksikköarvon oletusvaluuttana. Vuonna 2019 lähes puolet kaikista maailman vihreiden joukkovelkakirjojen liikkeeseenlaskuista, mukaan lukien euroalueen ulkopuolelta peräisin olevat liikkeeseenlaskut, oli euromääräisiä³¹. Osuuden odotetaan kasvavan, varsinkin kun otetaan huomioon tavoite, jonka mukaan 30 prosenttia Next Generation EU -välineen investoinneista rahoitetaan vihreillä joukkovelkakirjoilla, jotka lasketaan liikkeeseen hyväksyttäviin menoihin pääasiassa osana jäsenvaltioiden kansallisia elpymis- ja palautumissuunnitelmia. Tulevalla EU:n vihreitä joukkovelkakirjoja koskevalla standardilla, EU:n kestävä rahoituksen luokitusjärjestelmällä sekä kestävä rahoituksen julkistamis- ja raportointivelvollisuuksilla tuetaan EU:n vihreitä investointeja edelleen.

Lisäksi EU:ssa ja sen ulkopuolella olisi kehitettävä edelleen muun muassa kehittyvien energiemarkkinoiden, kuten vetymarkkinoiden, kohdennettuja kauppapaikkoja, joissa voidaan käydä kauppaa euromääräisillä ja kestäville rahoitusvälineillä.

EU hallinnoi päästökauppajärjestelmällään maailman suurimpia hiilimarkkinoita, ja markkinoiden liikevaihto ja likviditeetti kasvavat tasaisesti. EU:n päästökauppajärjestelmä on osoittautunut tehokkaaksi markkinapohjaiseksi välineeksi, jolla kannustetaan kustannustehokkaiisiin päästövähennyksiin. Päästökauppajärjestelmän piiriin kuuluvien yksiköiden päästöt vähenivät noin 35 prosenttia vuosina 2005–2019. Komissio jatkaa EU:n päästökauppajärjestelmän tehokkuuden ja häiriönsietokyvyn vahvistamista ottaen huomioon markkinavakaussuorituksen perustamisen kaltaiset tapahtumat. Komissio seuraa jatkuvasti päästöoikeuksien kaupan kehitystä, esimerkiksi oheistoimintaa koskevan vapautuksen vaikutuksia, erityisesti osana vuoden 2021 loppuun mennessä toteutettavaa MiFID:n uudelleentarkastelua varmistaakseen, että päästökauppamarkkinat täyttävät tiukimmat vaatimukset. Komissio odottaa, että markkinatoimijat käyvät EU:n päästöoikeuksilla kauppaa EU:n sääntely- ja

³⁰ COM(2019) 640 final, ks. edellä.

³¹ Ks. ”Unleashing the euro’s untapped potential at global level”, EKP:n johtokunnan jäsenen Fabio Panettan puheenvuoro tapaamisessa Euroopan parlamentin jäsenten kanssa. Saatavilla osoitteessa <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2020/html/ecb.sp200707~3eabd4e721.en.html>

valvontajärjestelmän puitteissa. Hiljattain hankittu yhteinen päästöoikeuksien huutokauppapaikka tulee edellisen tavoin sijaitsemaan EU:ssa.

Komissio esittää kesäkuussa 2021 lainsäädäntöehdotuksia, joilla pyritään saavuttamaan EU:n kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistavoite, vähintään 55 prosenttia vuoteen 2030 mennessä vuoden 1990 tasoon verrattuna (55-valmiuspaketti)³². Komissio aikoo ehdottaa muun muassa EU:n päästökauppajärjestelmän laajentamista siten, että siihen sisällytetään meriliikenteen päästöt. Lisäksi se harkitsee päästökaupan laajentamista koskemaan kyseisessä lainsäädäntöehdotuksessa myös rakennusten ja maantiliikenteen päästöjä tai fossiilisten polttoaineiden poltosta aiheutuvia kaikkia muita päästöjä. Tämä voisi merkittävästi lisätä järjestelmän toimialojen ja kasvihuonekaasupäästöjen kattavuutta.

Avaintoimi 4: Komissio edistää vihreiden joukkovelkakirjojen käyttöä sellaisten investointien ja hankkeiden rahoittamiseen, jotka ovat välttämättömiä Euroopan vihreän kehityksen ohjelman tavoitteiden saavuttamiseksi. Komissio aikoo laskea liikkeelle 30 prosenttia Next Generation EU -välineestä rahoitetuista joukkovelkakirjoista vihreiden joukkovelkakirjojen muodossa.

Avaintoimi 5: Komissio tarkastelee mahdollisuuksia laajentaa EU:n päästökauppajärjestelmän asemaa sen ympäristöhyötyjen maksimoimiseksi ja jatkaa päästökaupan edistämistä EU:ssa.

Euro digiaikana

Digitaalisen rahoituksen lisäämisellä ja siihen liittyviin riskeihin puuttumisella tuetaan EU:n talouden elpymistä ja laajempaa talouden muutosta. Jatkamalla Euroopan digitaalisen rahoitusalan kehittämistä vahvistetaan EU:n avointa strategista riippumattomuutta rahoituspalveluissa ja kykyä suojella EU:n rahoitusvakautta ja arvoja.

Yhä useammat maailman keskuspankit tarkastelevat mahdollisuutta ottaa käyttöön digitaalisia keskuspankkirahoja (CBDC). Vaikka pankit voivat jo käyttää keskuspankkirahaa digitaalisessa muodossa varantojensa kautta, uusi teknologia mahdollistaa vähittäismaksamiseen tarkoitettun digitaalisen keskuspankkirahan, joka olisi suoraan kotitalouksien ja yritysten saatavilla. Komissio ja EKP pyrkivät edelleen varmistamaan, että Euroopan digitaalinen rahoitusala on vahva ja elinvoimainen ja että maksuala on hyvin integroitunut ja vastaa EU:n uusiin maksutarpeisiin. Digitaalisen siirtymän, nopeiden maksuympäristön muutoksien ja kryptovarojen ilmaantumisen vuoksi EKP tutkii mahdollisuutta laskea liikkeeseen digitaalinen euro, jolla täydennettäisiin yksityisen sektorin tarjoamia käteis- ja maksuratkaisuja.

EKP julkaisi lokakuussa 2020 eurojärjestelmän korkean tason työryhmän laatiman digitaalista euroa käsittelevän raportin³³ ja käynnisti julkisen kuulemisen. Kuuleminen päättyi 12. tammikuuta 2021 ja synnytti paljon kiinnostusta. Digitaalisen euron mahdollisten hyötyjen joukossa voisi olla muun muassa EU:n talouden digitaalisen

³² COM(2020) 562 final, ”EU:n ilmastotavoite vuodelle 2030 entistä korkeammalle. Panostetaan ilmastoneutraaliin tulevaisuuteen ihmisten hyväksi”, komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle; COM(2020) 690 final, ”Komission työohjelma 2021. Elinvoimainen unioni epävakassa maailmassa”, komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle.

³³ Euroopan keskuspankki ”Report on a digital euro” (lokakuu 2020).

siirtymän ja sen strategisen riippumattomuuden tukeminen. Digitaalinen euro yhdistettynä yksityisiin digitaalisiin valuuttaratkaisuihin voisi myös osittain lieventää haasteita, joita aiheutuu rajatylittävien liiketoimien kirjeenvaihtajapankkisuhdeiden vähenemisestä, joka johtuu pankkien kustannusten järjeistämistä, sääntelyodotuksista³⁴ ja muutoksista tavassa, jolla tätä palvelua tarjotaan. Julkisen digitaalisen euron etujen hyödyntämiseksi on myös tärkeää vastata EU:n politiikkojen mahdollisiin haasteisiin, kuten rahoituksen välittämiseen ja vakauteen, yksityisen sektorin maksuratkaisujen syrjäyttämiseen, rahoituspalvelujen käyttämisen mahdollisuuteen, rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaan, tietosuojaan sekä rahapolitiikan harjoittamiseen liittyviin haasteisiin. Euroryhmä kävi 3. marraskuuta 2020 ensimmäisen strategisen keskustelun digitaalisesta eurosta ja tällaisen innovaation mahdollisista taloudellisista, sosiaalisista ja poliittisista vaikutuksista.

Komission ja EKP:n yksiköt tarkastelevat yhdessä teknisellä tasolla useita poliittisia, oikeudellisia ja teknisiä kysymyksiä, jotka liittyvät digitaalisen euron mahdolliseen käyttöön ottoon, ottaen huomioon niiden EU:n perussopimuksissa määrätty tehtävät.

Komissio ehdotti samanaikaisesti digitaalisen rahoituksen strategian³⁵ yhteydessä uutta asetusta kryptovarojen markkinoista (MiCA)³⁶. Tällä pyritään varmistamaan, että maksutoiminnolla varustetut kryptovarat, erityisesti niin kutsutut stablecoinit, eivät aiheuta rahoitusvakautta, rahapolitiikkaa, rahapolitiikan välittymistä tai rahapoliittista suvereniteettia koskevia ongelmia. Tämä noudattaa G20-maiden valtiovarainministerien ja keskuspankkien pääjohtajien lokakuussa 2020 antamaa julkilausumaa³⁷. Myös EU:n ja kolmansien maiden välisten suorien maksuyhteyksien kehittämällä lievennetään komission vähittäismaksustrategian³⁸ mukaisesti kirjeenvaihtajapankkimenettelyn havaitun vähenemisen vaikutuksia. Kuten G20-maat ovat sopineet, globaalia stablecoinia ei saisi ottaa käyttöön ennen kuin kaikki asiaankuuluvat oikeudelliset vaatimukset ja sääntely- ja valvontavaatimukset on otettu huomioon sekä asianmukaisella suunnittelulla että sovellettavien standardien mukaisesti.

Avaintoimi 6: Komissio ja EKP tarkastelevat yhdessä monia mahdolliseen digitaalisen euron käyttöön ottoon liittyviä poliittisia, oikeudellisia ja teknisiä kysymyksiä.

4. EU:N RAHOITUSMARKKINOIDEN INFRASTRUKTUURIEN JA NIIHIN LIITTYVIEN KRIITTISTEN PALVELUNTARJOAJIEN HÄIRIÖNSIETOKYVYN PARANTAMINEN

EU on avoinna maailmanlaajuisille rahoitusmarkkinoille, mutta myös valmis suojelemaan etujaan. Tässä yhteydessä rahoituspalveluja koskevat vastaavuuspäätökset hyödyttävät sekä EU:ta että kolmansia maita, ja niillä tuetaan EU:n tavoitetta edistää rahoitusmarkkinoiden kansainvälistä yhdentymistä säilyttäen samalla rahoitusvakaus. Komissio on tehnyt yli 280 vastaavuuspäätöstä yli 30 maan osalta.

³⁴ Erityisesti rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjunnan alalla.

³⁵ COM(2020) 591 final, ks. edellä.

³⁶ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kryptovarojen markkinoista ja direktiivin (EU) 2019/1937 muuttamisesta (COM(2020) 593 final).

³⁷ Lisätietoja on saatavilla osoitteessa <http://www.g20.utoronto.ca/2020/2020-g20-finance-1014.html>

³⁸ COM(2020) 592 final, ks. edellä.

Tämä on erityisen tärkeää rahoitusmarkkinoiden infrastruktuureille, jotka ovat rahoitusjärjestelmän strategisia solmukohtia. Ne toimivat yhdyskäytävänä ulkomaisille rahoitusmarkkinoille, niiden avoimuus hyödyttää EU:n yrityksiä ja sijoittajia, ja niitä on hallinnoitava ja valvottava tiukkojen normien mukaisesti kansainvälisten standardien laatijoiden työn pohjalta. Lisäksi on olennaisen tärkeää, että taataan kriisien aikaiset kriittiset toiminnot. EU:n keskeisenä tavoitteena on kehittää rahoitusmarkkinoiden infrastruktuurejaan ja lisätä niiden häiriönsietokykyä, jotta voidaan välttää riippuvuus kolmansien maiden lainkäyttöalueilta tarjottavista kriittisistä palveluista.

Markkinainfrastruktuurien häiriönsietokyvyn vahvistaminen kattaa myös alan suojaamisen yhä yleisemmiltä, kohdennetummilta ja vaikuttavammilta kyberuhkilta ja -haavoittuvuuksilta³⁹. Komissio julkaisi äskettäin erityisiä ehdotuksia⁴⁰, joilla pyritään EU:n taloudellisten ja yhteiskunnallisten toimien kestävään digitaaliseen siirtymään EU:n kannalta keskeisten verkko- ja tietojärjestelmien digitaalisen häiriönsietokyvyn ja turvallisuuden korkean tason avulla.

Rahoitusmarkkinoiden infrastruktuurien häiriönsietokyvyn vahvistaminen

Useat EU:ssa toimivat rahoitusmarkkinoiden infrastruktuurit tarjoavat maailmanlaajuisia talletus- ja sanomavälityspalveluja. Kansainvälisten toimintojensa vuoksi niihin sovelletaan ulkomaiden lakeja ja politiikkoja. Tämä tekee niistä myös alttiita kolmansien maiden toteuttamille häiriötoimille, esimerkiksi yksipuolisten pakotteiden lainvastaiselle ekstraterritoriaaliselle soveltamiselle. EU:n on tärkeää säilyttää näiden infrastruktuurien maailmanlaajuinen ulottuvuus ja turvata samalla EU:n avoin strateginen riippumattomuus.

EU:n olisi kehitettävä toimenpiteitä, joilla suojataan EU:n toimijoita siinä tapauksessa, että jokin kolmas maa pakottaa EU:hun sijoittautuneita rahoitusmarkkinoiden infrastruktuureja noudattamaan yksipuolisesti määrättyjä pakotteitaan tai muilla keinoin puuttuu EU:n laillisiin toimintoihin. Ensimmäinen askel olisi arvioida osana laajempaa EU:n vastausta kolmannen maan soveltamiin, EU:n lailliseen toimintaan vaikuttaviin lainvastaisiin yksipuolisiin ekstraterritoriaalsiin pakotteisiin omia haavoittuvuuksia järjestelmällisellä tavalla testaamalla ja kehittämällä rahoitusmarkkinoiden infrastruktuurien liiketoimintamalleja. Toinen askel olisi kehittää välineitä, joilla voidaan torjua kolmannen maan yksipuolisten toimenpiteiden lainvastaisesta ekstraterritoriaalisesta soveltamisesta EU:n toimijoille aiheutuvia vaikutuksia. Jos tällaiset kolmansien maiden toimenpiteet johtavat esimerkiksi EU:hun sijoittautuneen toimijan perusteettomaan poissulkemiseen rahoitusmarkkinoiden infrastruktuureista tai EU:hun sijoittautuneen toimijan sakottamiseen, EU voisi torjua tämän kohtuuttoman puuttumisen tässä ehdotetuilla toimilla. Myös 5 jaksossa mainituilla toimilla edistetään tämän tavoitteen saavuttamista.

³⁹ ENISAn vuoden 2020 Threat Landscape -raportti, joka on saatavilla osoitteessa <https://www.enisa.europa.eu/topics/threat-risk-management/threats-and-trends>

⁴⁰ JOIN(2020) 18 final, ”EU:n kyberturvallisuusstrategia digitaaliselle vuosikymmenelle”, Euroopan komission ja unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan yhteinen tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle (joulukuu 2020); COM(2020) 823 final, ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi toimenpiteistä yhteisen korkean kyberturvaton varmistamiseksi koko unionissa ja direktiivin (EU) 2016/1148 kumoamisesta (”verkko- ja tietoturvadirektiivi”); ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi finanssialan digitaalisesta häiriönsietokyvystä ja asetusten (EY) N:o 1060/2009, (EU) N:o 648/2012, (EU) N:o 600/2014 ja (EU) N:o 909/2014 muuttamisesta.

Myös EU:n ulkopuolisten keskusvastapuolten selvittämien ja toimittamien euromääräisten sopimusten valtavat määrät aiheuttavat rahoitusvakauteen liittyviä ongelmia varauduttaessa mahdolliseen tulevaan kriisiin, joka edellyttäisi likviditeettiä euroina tai muina unionin valuuttoina. Tätä taustaa vasten äskettäisessä Yhdistyneen kuningaskunnan keskusvastapuolia koskevan kehyksen väliaikaisessa vastaavuuspäätöksessä tehdään selväksi, että unionin määräytisosapuolten nykyisiin vastuisiin Yhdistyneen kuningaskunnan keskusvastapuolia kohtaan liittyy unionin rahoitusvakautta sekä unionin rahapolitiikan välittymistä ja harjoittamista koskevia riskejä. Sen vuoksi selvänä odotuksena on, että unionin määräytisosapuolet vähentävät Yhdistyneen kuningaskunnan keskusvastapuoliin liittyviä vastuitaan, jotka ovat järjestelmän kannalta tärkeitä unionille. Tällaisia ovat erityisesti OTC-johdannaisvastuut, jotka ovat euromääräisiä ja unionin muiden valuuttojen määräisiä. Lisäksi Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaisen (ESMA) yhteyteen äskettäin perustettu keskusvastapuolten valvontakomitea tarkastelee kattavasti kolmansien maiden keskusvastapuolten sekä niiden selvityspalvelujen ja -toimintojen merkittävyyttä unionin järjestelmän kannalta⁴¹, ja ESMA toteuttaa tarvittavat toimenpiteet rahoitusvakauteen kohdistuvien riskien torjumiseksi Euroopan markkinarakenneasetuksen⁴² mukaisesti.

EU:n markkinatoimijoiden on vähennettävä liiallisia kolmansien maiden järjestelmäkeskusvastapuoliin liittyviä vastuitaan, ja EU:n keskusvastapuolten on parannettava selvitysvalmiuksiaan. Tämän seurauksena vastuut ovat tasapainoisempia, mikä parantaa rahoitusvakautta. Sen vuoksi komissio aikoo yhdessä EKP:n, Euroopan pankkiviranomaisen (EPV) ja ESMA:n kanssa tehdä yhteistyötä toimialan kanssa arvioidakseen mahdollisia teknisiä kysymyksiä, jotka liittyvät euromääräisten tai unionin muiden valuuttojen määräisten sopimusten siirtämiseen EU:ssa sijaitseville keskusvastapuolille tällaisten siirtojen helpottamiseksi. Myös vaikutukset reaalityöelämään otetaan huomioon. Suositukset on tarkoitettu antamaan vuoden 2021 puoliväliin mennessä.

Avaintoimi 7: Komissio pyrkii tekemään rahoitusmarkkinoiden infrastruktuureja ylläpitävien yritysten kanssa perusteellisen analyysin yritysten haavoittuvuuksista suhteessa kolmansien maiden yksipuolisiin ja lainvastaisiin ekstraterritoriaalisiin pakotteisiin. Komissio aikoo ottaa EKP:n ja asianomaiset Euroopan valvontaviranomaiset mukaan tähän prosessiin niiden toimivaltuuksien mukaisesti. Tämän perusteella komissio arvioi, onko tarpeen antaa asiaan liittyviä suosituksia ja edistää EU:n välineiden valikoimaa, jolla voidaan estää ja torjua tehokkaasti tarpeeton puuttuminen EU:hun sijoittautuneiden rahoitusmarkkinoiden infrastruktuureiden toimintaan.

Avaintoimi 8: Komissio perustaa työryhmän arvioimaan mahdollisia teknisiä ongelmia, joita liittyy euromääräisten tai muiden EU:n valuuttojen määräisten ja EU:n ulkopuolella selvitettyjen sopimusten siirtämiseen EU:ssa sijaitseville keskusvastapuolille.

⁴¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/2099, annettu 23 päivänä lokakuuta 2019, asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta keskusvastapuolten toimilupamenettelyjen ja niihin osallistuvien viranomaisten sekä kolmansien maiden keskusvastapuolten tunnustamista koskevien vaatimusten osalta.

⁴² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 648/2012, annettu 4 päivänä heinäkuuta 2012, OTC-johdannaisista, keskusvastapuolista ja kauppapätietorekistereistä.

Liiallisen riippuvuuden vähentäminen ulkomaisista rahoituslaitoksista ja ulkomaanvaluuttojen määräisestä rahoituksesta

Liiallinen riippuvuus EU:n ulkopuolisista pankeista voi aiheuttaa ongelmia rahoitusmarkkinahäiriöiden aikana. EU:n investointipankkien markkinaosuus on laskenut viimeisten 15 vuoden aikana sekä maailmanlaajuisesti että EU:ssa. Finanssikriisin aikana EU:n ulkopuoliset pankit voivat päättää vähentää läsnäoloaan EU:ssa ja keskittyä kotimarkkinoihinsa. Tämä voisi haitata EU:n yritysten ja jäsenvaltioiden mahdollisuuksia saada pääomamarkkinarahoitusta, riskinhallintaratkaisuja tai muita rahoituspalveluja ja vaarantaa EU:n finanssialalla toimivien vastapuolten maksuvalmiuden tai jopa vakavaraisuuden.

Yksi tähän liittyvistä riskilähteistä on EU:n pankkien liiallinen riippuvuus ulkomaisista valuuttaswap-markkinoista. Euroopan järjestelmäriskikomitea (EJRK) suositteli jo vuonna 2011⁴³, että kansalliset valvontaviranomaiset seuraavat Yhdysvaltain dollarin määräisen rahoituksen kehitystä ja likviditeettiä ja että EU:n luottolaitokset laativat vararahoitussuunnitelmat. Suosituksen antamisen jälkeen on otettu käyttöön uusia pankkien maksuvalmiutta koskevia vaatimuksia, joilla katetaan myös merkittävät ulkomaanvaluutat, ja EKP sopi muiden keskuspankkien kanssa swap-järjestelyistä tarjotakseen Yhdysvaltain dollarin määräistä likviditeettiä pankkijärjestelmälle ja taloudelle rasittuneessa markkinatilanteessa. Näillä toimenpiteillä on jossain määrin helpotettu rahoitusvakauteen liittyvää huolta.

Sekä vuoden 2008 finanssikriisi että vuoden 2020 maaliskuun markkinahäiriöt havainnollistivat näitä riskejä⁴⁴. Yleisesti ottaen rajatylittävällä rahoituksella helpotetaan maailmantalouden luotonsaantia. Rajatylittävistä pääomanliikkeistä tulee kuitenkin kriisitilanteessa epävakaita, sillä rahoituslaitokset pyrkivät usein kiirehtimään positioidensa jälleenrahoittamista, lisäämään likviditeettiään ja vähentämään vastapuoliluottoriskiä. Covid-19-pandemian alkaessa Yhdysvaltain dollarin asema maailmanlaajuisena valuuttana, siirtyminen dollariin ja Yhdysvaltain takaisinostomarkkinoiden häiriöt tekivät Yhdysvaltain ulkopuolisten rahoituslaitosten dollarimääräisten toimien jälleenrahoittamisesta yhä vaikeampaa ja kalliimpaa.

Euron laajemmalla käytöllä kansainvälisissä maksutapahtumissa, euromääräisten investointien houkuttelevuuden ja mahdollisuuksien lisäämisellä sekä euromääräisten vertailuarvojen ilmaantumisen ja vakiinnuttamisen avulla voidaan edelleen vähentää yritysten rahoituksen haavoittuvuutta. Ensimmäinen askel näiden ongelmien ratkaisemiseksi olisi tutkia tarkemmin riippuvuutta EU:n ulkopuolisista rahoitusalan toimijoista ja ulkomaanvaluutan määräisestä rahoituksesta sekä asiaan liittyviä tekijöitä ja EU:n rahoitusjärjestelmän heikkouksia. Komissio valtuuttaa Euroopan pankkiviranomaisen tekemään vuonna 2021 tutkimuksen EU:n riippuvuudesta EU:n ulkopuolisista rahoitusalan toimijoista ja pankkien riippuvuudesta ulkomaanvaluuttojen määräisestä rahoituksesta.

Pääoman liikkuvuuden ja rahoituspalvelujen turvaaminen kolmansien maiden kanssa

Kolmansien maiden yksipuolisesti asettamien pakotteiden ekstraterritoriaalinen soveltaminen on vaikuttanut merkittävästi EU:n ja sen jäsenvaltioiden kykyyn edistää

⁴³ EJRK:n suositus luottolaitosten Yhdysvaltain dollarin määräisestä rahoituksesta (EJRK/2011/2).

⁴⁴ ”US dollar funding tensions and central bank swap lines during the COVID-19 crisis”, julkaistu EKP:n Talouskatsauksessa 5/2020.

ulkopoliittisia tavoitteita, noudattaa kansainvälisiä sopimuksia ja hallinnoida kahdenvälisiä suhteita pakotteiden kohteena olevien maiden kanssa. Kolmansien maiden yksipuoliset toimet ovat toisinaan vaarantaneet EU:n yritysten laillisen kaupan ja investoinnit muiden maiden kanssa. Tässä yhteydessä Saksa, Ranska ja Yhdistynyt kuningaskunta perustivat komission yksiköiden ja Euroopan ulkosuhdehallinnon teknisellä ja taloudellisella tuella kaupan tukivälineen (Instrument in Support of Trade Exchanges, INSTEX), joka on EU:n ja Iranin välisen laillisen kaupan maksujen helpottamista varten perustettu erillisyyhtiö. Väline otettiin käyttöön tammikuussa 2019, ja viisi muuta jäsenvaltiota (Alankomaat, Belgia, Ruotsi, Suomi, Tanska) sekä Norja ovat sittemmin liittyneet osakkaiksi.

Komissio pohtii yhdessä unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan, jäljempänä 'korkea edustaja', kanssa, mikä olisi tarkoituksenmukaisin tapa suojella EU:n ulkopolitiikkaa ja strategisia etuja sekä EU:n yrityksiä ja yksityishenkilöitä kolmansien maiden asettamien yksipuolisten pakotteiden lainvastaisen ekstraterritoriaalisen soveltamisen vaikutuksilta. Osana tätä keskustelua komissio tarkastelee tiiviissä yhteistyössä Euroopan ulkosuhdehallinnon kanssa vaihtoehtoja, joilla varmistetaan keskeisten rahoituspalvelujen keskeytymätön ja turvallinen liikkuvuus EU:n ja sen kauppakumppaneiden välillä sekä suojataan EU:n toimijoiden laillisia toimia, noudattaen täysin monenvälisiä kansainvälisiä sopimuksia ja EU:n omaa pakotekehystä. Tässä yhteydessä selvitetään, miten INSTEXin kaltaisten välineiden tehokkuutta voitaisiin edelleen parantaa.

Avaintoimi 9: Komissio tutkii keinoja varmistaa keskeisten rahoituspalvelujen, kuten maksupalvelujen, keskeytymätön toiminta sellaisten EU:n toimijoiden tai henkilöiden osalta, joihin kohdistuu kolmansien maiden yksipuolisia ekstraterritoriaalisia pakotteita.

5. EU:N PAKOTTEIDEN TÄYTÄNTÖÖNPANON JA VALVONNAN VAHVISTAMINEN

EU:n pakotteet ovat keskeinen väline, jolla edistetään yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) tavoitteita ja jonka avulla EU voi puuttua asiaan erityisesti rauhan säilyttämiseksi ja kansainvälisen turvallisuuden lujittamiseksi. Pakotteilla on näin ollen keskeinen asema EU:n arvojen vaalimisessa ja sen vaikutuksessa maailmanpolitiikkaan. EU:n pakotteiden entistä vankempi ja nopeampi täytäntöönpano ja valvonta sekä suojaava toimintalinja, jolla torjutaan kolmansien maiden pakotteiden lainvastaista ekstraterritoriaalista soveltamista EU:n toimijoihin, hyödyttävät EU:n läpinäkyvyyttä, vakautta ja häiriönsietokykyä.

Euroopan unionin neuvostolla, korkealla edustajalla ja komissiolla on erilaiset, toisiaan täydentävät oikeudet EU:n pakotteiden suunnittelussa, täytäntöönpanossa ja valvonnassa⁴⁵ täysin EU:n ja kansainvälisen oikeuden mukaisesti. Neuvosto päättää pakotteiden hyväksymisestä, uusimisesta tai poistamisesta korkean edustajan ehdotusten perusteella. Komissio toteuttaa yhdessä korkean edustajan kanssa nämä päätökset EU:n lainsäädännössä tekemällä yhteisiä ehdotuksia neuvoston asetuksiksi. Perussopimusten valvojana komissio valvoo, että jäsenvaltiot panevat pakotteet täytäntöön Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen mukaisesti. Täytäntöönpano ei kuitenkaan ole

⁴⁵ Euroopan unionin neuvosto hyväksyy EU:n pakotteet Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 29 artiklan nojalla yksimielisesti tehdyllä päätöksellä ja määräenemmistöllä hyväksytyllä asetuksella Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 215 artiklan nojalla.

niin yhtenäistä kaikkialla EU:ssa kuin sen pitäisi olla. Tämä vääristää sisämarkkinoita, sillä EU:n yritykset, mukaan lukien ulkomaisten yritysten EU:hun sijoittautuneet tytäryhtiöt, voivat kiertää kieltoja. Lisäksi tämä aiheuttaa epävarmuutta toimijoiden keskuudessa. Epäjohdonmukainen täytäntöönpano heikentää pakotteiden tehokkuutta ja EU:n kykyä puhua yhdellä äänellä.

EU:n pakotteiden täysimittaisella ja yhdenmukaisella täytäntöönpanolla ja lisätoimilla, joilla pyritään torjumaan kolmansien maiden yksipuolisesti asettamien pakotteiden lainvastaista ekstraterritoriaalista soveltamista EU:n toimijoihin, vahvistetaan EU:n strategista painoarvoa entisestään i) lisäämällä EU:n uskottavuutta sääntelymahtina ja ii) säilyttämällä EU:n sisämarkkinoiden eheys ja tasapuoliset toimintaedellytykset.

EU:n pakotteiden suunnittelun ja täytäntöönpanon parantaminen

EU:n pakotteet on kohdistettava EU:n poliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi, ja samalla on vältettävä tahattomia seurauksia. Komissio, joka vastaa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen nojalla EU:n pakotteiden täytäntöönpanon seurannasta ja koordinoinnista, osallistuu vuodesta 2021 alkaen EU:n pakotteiden tehokkuuden arviointiin. Arvioinnissa tarkastellaan pakotteiden taloudellisia vaikutuksia niihin tahoihin, joihin pakotteet kohdistuvat, EU:n ja kyseisen maan väliseen kauppaan, EU:n yrityksiin ja humanitaarisen avun tarjoamiseen. Komissio koordinoi tämän arvioinnin perusteella toimintaansa korkean edustajan kanssa ehdottaakseen EU:n pakotteita koskevien asetusten tehokkuuden parantamista.

Komissio tarkastelee vuonna 2021 myös käytäntöjä, joilla kierretään ja heikennetään pakotteita, mukaan lukien kryptovaluuttojen ja stablecoinien käyttö. Saatuja tuloksia hyödynnetään mahdollisissa lainsäädäntöehdotuksissa tai täytäntöönpanoa koskevissa suuntaviivoissa vuodesta 2022.

EU:n pakotteet ovat tehokkaimpia, kun niiden vaikutuksista on saatavilla nopeasti tietoa. Komissio perustaa vuonna 2021 pakotetietorekisterin. Rekisteri mahdollistaa jäsenvaltioiden ja komission välisen nopean raportoinnin ja tietojenvaihdon pakotteiden täytäntöönpanosta ja valvonnasta. Komissio harkitsee yksityiskohtaisten tietojen hankkimista, myös EU:n virastojen ja elinten kautta. Komissio toimii tarvittaessa yhteistyössä korkean edustajan kanssa. Lisäksi komissio arvioi tarvetta tarkastaa jäsenvaltioiden nykyisiä raportointivelvoitteita.

Tämän tiedonannon antamisen rinnalla komissio perustaa jäsenvaltioiden edustajista koostuvan pakotteita ja ekstraterritoriaalisuutta käsittelevän asiantuntijaryhmän. Euroopan ulkosuhdehallinnon edustajia kutsutaan avustamaan ryhmän kokouksissa. Ryhmän toimeksianto kattaa EU:n pakotteiden ja asetuksen (EY) N:o 2271/96 (ulkomaisen lainsäädännön vaikutukset estävä säädös)⁴⁶ tekniseen täytäntöönpanoon liittyvät kysymykset. Lisäksi ryhmä toimii foorumina, jonka tehtävänä on jatkaa työtä EU:n häiriönsietokyvyn parantamiseksi kolmansien maiden yksipuolisesti asettamien pakotteiden lainvastaisen ekstraterritoriaalisten soveltamisen vaikutusten osalta. Valtiosta riippumattomia organisaatioita ja kansalaisyhteiskunnan edustajia voidaan tarvittaessa kutsua varmistamaan, että humanitaariset näkökohdat ovat etusijalla.

⁴⁶ Neuvoston asetus (EY) N:o 2271/96, annettu 22 päivänä marraskuuta 1996, tietyn kolmannen maan lainsäädännön soveltamisen ekstraterritoriaalisilta vaikutuksilta sekä siihen perustuvilta tai siitä aiheutuvilta toimilta suojautumisesta (EYVL L 309, 29.11.1996, s. 1–6).

Tiettyjä rajatylittäviin pakotteisiin liittyviä kysymyksiä koskevaa koordinoitua on jatkettava. Tällä hetkellä jäsenvaltioiden viranomaisille, jotka käsittelevät useissa jäsenvaltioissa toimivien EU:n yritysten tai humanitaaristen toimijoiden lupahakemuksia, ei useinkaan ilmoiteta rinnakkaisista, muille kansallisille viranomaisille osoitetuista pyynnöistä tai näiden antamista päätöksistä. Tämä voisi johtaa EU:n pakotteiden koordinoimattomaan täytäntöönpanoon ja oikeuspaikkakeinotteluun. Komissio pyrkii yhdessä jäsenvaltioiden kanssa perustamaan järjestelmän ilmoitusten ja jäsenvaltioiden keskisten tietojen levittämisen keskittämiseksi sekä jäsenvaltioiden vastausten koordinoinnissa auttamiseksi täysin perussopimuksissa vahvistetun toimivallan jaon mukaisesti.

Komissio aikoo myös keskustella EU:n pakotteiden täytäntöönpanosta jäsenvaltioiden kanssa yhdenmukaisen lähestymistavan varmistamiseksi tältä osin. Edellä mainitussa asiantuntijaryhmässä voitaisiin keskustella myös sovellettavista standardeista ja parhaista käytännöistä.

EU on johtava kolmansien maiden avuntarjoaja. Komissio tekee yhteistyötä jäsenvaltioiden ja kansainvälisten kumppaneidensa kanssa taatakseen edelleen mahdollisimman korkean asianmukaisen huolellisuuden sen varmistamiseksi, että EU:n varoja ja taloudellisia resursseja, myös takuista, käytetään täysin EU:n pakotteiden mukaisesti. Komissio on valmis jatkamaan yhteistyötä sellaisten kumppaneiden kanssa, joilla on tarve lisätä kapasiteettiaan tällä alalla.

***Avaintoimi 10:* Komissio perustaa vuonna 2021 pakotetietorekisterin, jonka kautta jäsenvaltiot ja komissio voivat nopeasti raportoida ja vaihtaa tietoa pakotteista ja niiden täytäntöönpanosta.**

***Avaintoimi 11:* Komissio aikoo vuonna 2021 perustaa yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa keskitetyn yhteyspisteen sellaisia pakotteisiin ja niiden täytäntöönpanoon liittyviä kysymyksiä varten, joilla on rajatylittäviä ulottuvuuksia.**

***Avaintoimi 12:* Komissio jatkaa sen varmistamista, että kolmansille maille, kansainvälisille järjestöille ja kansainvälisille rahoituslaitoksille myönnettyjä EU:n varoja ja taloudellisia resursseja ei käytetä EU:n pakotteiden vastaisesti erityisesti jatkamalla pakotteiden noudattamisen varmistamiseksi oikeudellisesti sitovista määräyksistä sopimista niiden kumppaneiden kanssa, jotka käyttävät EU:n varoja, ja seuraamalla niiden täytäntöönpanoa.**

EU:n pakotteiden yhdenmukaisen täytäntöönpanon seuranta

Komissio seuraa perussopimusten valvojana jäsenvaltioiden EU:n lainsäädännön mahdollista rikkomista ja kerää siitä tietoja. EU:n pakotteiden rikkomista koskevien tietojen luottamuksellisuuden ja laittomasta toiminnasta ilmoitaviin henkilöihin mahdollisesti kohdistuvien vaikutusten käsittelemiseksi komissio luo erityisen välineen, jolla helpotetaan anonyymiä raportointia.

Komissio laatii vuoden 2022 ensimmäisellä puoliskolla etenemissuunnitelman (johon sisältyvät kriteerit ja aikataulu), jonka avulla siirrytään EU:n pakotteiden järjestelmällisen noudattamatta jättämisen havaitsemisesta Euroopan unionin tuomioistuimen käsittelyyn.

Lisäksi komissio tekee yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa, myös pakotteita ja ekstraterritoriaalisuutta käsittelevän asiantuntijaryhmän puitteissa, varmistaakseen, että

EU:n pakotteiden rikkomisesta määrättävät kansalliset seuraamukset ovat tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia.

Avaintoimi 13: Komissio perustaa erityisen järjestelmän, jonka avulla pakotteiden kiertämisestä voidaan ilmoittaa ja väärinkäytöksiä paljastaa anonyymisti. Järjestelmällä tarjotaan tarvittavat takeet luottamuksellisuudesta.

Nykyisten välineiden vahvistaminen ekstraterritoriaalisuuden torjumiseksi ja uusien välineiden harkitseminen

Viime vuosina tietyt kolmannet maat ovat lisänneet pakotteiden tai muiden sääntelytoimenpiteiden käyttöä EU:n toimijoiden toiminnan määrittämiseksi, olivatpa ne sitten luonnollisia henkilöitä tai yrityksiä. EU katsoo, että EU:n toimijoihin kohdistuvat kolmansien maiden ekstraterritoriaaliset toimenpiteet ovat kansainvälisen oikeuden vastaisia. Nämä toimenpiteet uhkaavat sisämarkkinoiden ja EU:n rahoitusjärjestelmien eheyttä, heikentävät EU:n ulkopolitiikan tehokkuutta sekä rasittavat laillista kauppaa ja laillisia investointeja kansainvälisen oikeuden peruseriaatteiden vastaisesti.

Jatkuva tiivis koordinointi liittolaisten ja samanmielisten kumppaneiden kanssa, jotta seuraamusjärjestelmät voitaisiin yhdenmukaistaa mahdollisimman pitkälle, estää osittain sellaisten kolmansien maiden asettamien pakotteiden käyttöönoton, jotka ovat laajuudeltaan tai sisällöltään erilaisia kuin EU:n pakotteet ja joita sovelletaan ekstraterritoriaalisesti myös EU:n toimijoihin. Korkea edustaja ja komissio käyvät omien toimivaltuuksiansa mukaisesti säännöllistä vuoropuhelua ja tekevät yhteistyötä pakotteiden osalta kolmansien maiden kumppaneiden, erityisesti G7-kumppanien kanssa, varmistaakseen pakotteita ja täytäntöönpanoon liittyviä kysymyksiä koskevien päätösten paremman yhdenmukaistamisen ja tuodakseen esiin mahdollisia huolenaiheita, jotka liittyvät kolmansien maiden pakotteiden ekstraterritoriaaliseen soveltamiseen.

Avaintoimi 14: Pakotteita koskevan yhteistyön vahvistaminen erityisesti G7-kumppaneiden kanssa.

Ulkomaisen lainsäädännön vaikutukset estävä säädös on EU:n yhteinen vastaus kolmansien maiden asettamien toimenpiteiden, erityisesti toissijaisten pakotteiden, ekstraterritoriaaliseen soveltamiseen, joka kohdistuu EU:n toimijoihin⁴⁷. Jotta ulkomaisen lainsäädännön vaikutukset estävää säädöstä voitaisiin hyödyntää täysimittaisesti, sen on oltava osa kattavampaa ekstraterritoriaalisuutta koskevaa EU:n politiikkaa. Komissio toteuttaa sen suhteen seuraavat toimenpiteet nykyisten välineiden hyödyntämiseksi paremmin ja uusien välineiden luomiseksi tarpeen mukaan:

- (i) selkeyttää 6 artiklan soveltamista koskevia menettelyjä ja sääntöjä (erityisesti vastaajien varallisuuden takaisinperinnän helpottamiseksi koko EU:ssa);
- (ii) tehostaa kansallisia toimenpiteitä lueteltuihin ekstraterritoriaalisiin toimenpiteisiin perustuvien EU:n ulkopuolisten päätösten ja tuomioiden tunnustamisen ja täytäntöönpanon estämiseksi (4 artikla);

⁴⁷ Sen tärkeimmissä säännöksissä mitätöidään näihin ekstraterritoriaalisiin pakotteisiin perustuvien tuomioistuimen tuomioiden ja hallintoviranomaisen päätösten vaikutukset EU:ssa (4 artikla), kielletään EU:hun sijoittautuneita henkilöitä noudattamasta tiettyjä ekstraterritoriaalisia pakotteita, ellei niillä ole siihen lupaa (5 artikla) sekä annetaan EU:n henkilöille mahdollisuus vaatia tuomioistuimessa vahingonkorvauksia vahingoista, jotka aiheutuvat näistä ekstraterritoriaalisista pakotteista (ns. clawback-säännös) (6 artikla).

- (iii) virtaviivaistaa 5 artiklan toisen kohdan mukaisten lupahakemusten käsittelyä, mukaan lukien pyydettyjen tietojen tarkistaminen;
- (iv) mahdollisesti osallistuu ulkomaiden menettelyihin EU:n yritysten ja yksilöiden tukemiseksi.

Arvioidessaan EU:hun tulevien suorien ulkomaisten investointien vaikutusta turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen⁴⁸ komissio harkitsee myös, johtaako liiketoimi johtaa todennäköisesti siihen, että kolmannen maan ekstraterritoriaalisia pakotteita sovelletaan EU:n kohteeseen sääntöjenvastaisesti. Kun komissio tarkastelee esimerkiksi tilannetta, jossa ulkomainen sijoittaja on hankkinut määräysvallan EU:n yritykseen, se voi joutua arvioimaan yhteistyössä jäsenvaltioiden kansallisten viranomaisten kanssa, tekeekö tämä EU:n kohdeyrityksestä alttiimman noudattamaan tällaisia ekstraterritoriaalisia pakotteita, riippumatta siitä, mikä maa ne on määrännyt. Tällainen tilanne voisi siten vaarantaa EU:n kohdeyrityksen kyvyn ylläpitää EU:n kriittistä infrastruktuuria tai varmistaa kriittisten tuotantopanosten toimitusvarmuus ja jatkuvuus EU:hun.

Perinteisesti ulkomaisen lainsäädännön vaikutukset estävällä säädöksellä on tarjottu EU:n yhtenäinen vastaus pakotteiden ekstraterritoriaaliseen soveltamiseen. Tällaisten pakotteiden lisääntyminen edellyttää kuitenkin syvällisempää keskustelua mahdollisista lisätoimenpiteistä, joilla voidaan lisätä pelotevaikutusta ja tarvittaessa torjua pakotteita. Komissio käynnistää laajan keskustelun toimintavaihtoehtoista, joilla EU:n välineistöä voidaan nykyaikaistaa, jotta voidaan torjua kolmansien maiden yksipuolisten pakotteiden lainvastaisen ekstraterritoriaalisen soveltamisen vaikutukset EU:n yksilöihin ja yhteisöihin. Sen lisäksi, että komissio harkitsee tarkistusta, jolla vahvistetaan ulkomaisen lainsäädännön vaikutukset estävää säädöstä ja keskitytään muihin kuin kaupan vastatoimiin liittyviin toimenpiteisiin, se harkitsee muita välineitä EU:n toimijoiden EU:n lainsäädännön mukaisten laillisten toimien suojaksi. Sidosryhmät otetaan tarvittaessa mukaan.

Samanaikaisesti komissio toteuttaa kauppapolitiikkansa uudelleentarkastelua⁴⁹ ja tekee ehdotuksen kolmansien maiden pakkokeinojen estämiseksi ja niihin vastaamiseksi viimeistään vuoden 2021 neljännellä neljänneksellä (tarvittaessa aikaisemmin)⁵⁰.

Avaintoimi 15: Komissio harkitsee muita toimintavaihtoehtoja, joilla voidaan edelleen ehkäistä kolmansien maiden yksipuolisten pakotteiden lainvastaista ekstraterritoriaalista soveltamista EU:n toimijoihin ja vastata siihen esimerkiksi muuttamalla asetusta (EY) N:o 2271/96.

⁴⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/452, annettu 19 päivänä maaliskuuta 2019, unioniin tulevien ulkomaisten suorien sijoitusten seurantaan tarkoitettujen puitteiden perustamisesta (EUVL L 79I, 21.3.2019, s. 1–14) ("ulkomaisten suorien sijoitusten seuranta-asetus").

⁴⁹ 16. kesäkuuta 2020 annettu kuulemisilmoitus "Uudistettu kauppapolitiikka, vahvempi EU". Saatavilla osoitteessa https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/june/tradoc_158779.pdf

⁵⁰ Aiekirje puhemies David Maria Sassolille ja liittokansleri Angela Merkelille, 16. syyskuuta 2020, saatavilla osoitteessa https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/state_of_the_union_2020_letter_of_intent_fi.pdf. Ks. myös Komission työohjelma 2021, saatavilla osoitteessa https://ec.europa.eu/info/publications/2021-commission-work-programme-key-documents_fi

6. PÄATELMÄT

Komissio toteuttaa johdonmukaisia toimia vahvistaakseen EU:n avointa strategista riippumattomuutta, mikä lisää EU:n valmiuksia edistää ja puolustaa sääntöihin perustuvaa monenvälisyyttä ja kehittää molempia osapuolia hyödyttäviä kahdenvälisiä suhteita niin, että EU:ta samalla suojellaan epäreiluilta ja vahingollisilta käytännöiltä.

Komissio toteuttaa kaikkia edellä mainittuja toimia lisätäkseen EU:n talouden ja rahoitusmarkkinoiden infrastruktuurien häiriönsietokykyä. Komissio ottaa yhteyttä kumppaneina toimiviin kolmansiin maihin euron käytön edistämiseksi, euron aseman kohentamiseksi kansainvälisenä viitevaluuttana kaupan, energian ja perushyödykkeiden aloilla, EU:n pakotteiden täytäntöönpanon ja valvonnan tehostamiseksi sekä EU:n toimijoiden suojelemiseksi kolmansien maiden toimenpiteiden laittomalta ekstraterritoriaaliselta soveltamiselta.

Nämä toiminta-alat liittyvät toisiinsa ja täydentävät toisiaan, ja onnistuminen EU:n aseman vahvistamisessa niillä riippuu monista julkisista ja yksityisistä sidosryhmistä, erityisesti Euroopan parlamentista, Euroopan unionin neuvostosta ja EKP:stä. Komissio kehottaa kaikkia näitä toimijoita osallistumaan tähän strategiaan, sillä se hyödyttäisi EU:n tehokasta toimintaa kansainvälisellä näyttämöllä sekä sen talous- ja rahoitusalaan. Komissio seuraa näitä toimia jatkuvasti ja tarkastelee niiden käyttöönnotosta saatuja tuloksia vuonna 2023.