



**Bryssel, 11. maaliskuuta 2026
(OR. en)**

7240/26

**EF 66
ECOFIN 329
FSC 6
ESMA
ESRB
ECB
EIOPA
SRB
EBA**

SAATE

Lähettiläjä: Euroopan komission pääsihteeri, allekirjoittajana johtaja Martine
DEPREZ

Vastaanottaja: Thérèse BLANCHET, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeri

Asia: KOMISSIION KERTOMUS NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN
PARLAMENTILLE
EU:n rahoitusalan varautumisesta



Bryssel 10.3.2026
COM(2026) 119 final

KOMISSION KERTOMUS NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

EU:n rahoitusalan varautumisesta

1. Johdanto

Euroopan unioniin kohdistuu – monilla eri aloilla – kasvavia riskejä ja ennennäkemättömiä uhkia. Ne vaihtelevat lisääntyneestä epävarmuudesta, geopoliittisista jännitteistä ja konflikteista sekä kyberturvallisuuteen ja tiedon manipulointiin liittyvistä riskeistä ilmastonmuutokseen ja kasvavaan luonnonuhkien riskiin. Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto (EUH) esittelivät yhdessä 26. maaliskuuta 2025 varautumisunionistrategian¹, jolla pyritään parantamaan EU:n kykyä ennakoida ja ehkäistä näitä uhkia sekä reagoida niihin. EU:n rahoitusosalalla on keskeinen rooli yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ylläpitämisessä kaikissa olosuhteissa. Tämän vuoksi komissio tekee parhaillaan varautumisunionistrategian osana kattavaa arviointia rahoitusalan valmiustasosta yhteisen tiedonannon liitteessä olevan toimen 25 mukaisesti. Se arvioi erityisesti alan kykyä jatkaa kriittisten toimintojen hoitamista, kuten maksujen suorittamista ja talouden rahoittamista, kaikissa olosuhteissa.

EU:n rahoituspalvelulainsäädäntö perustuu vankkaan varovaisuuden, häiriönsietokyvyn ja ennakkoinnin perinteeseen. Tavoitteet ovat selvät: rahoitusvakauden, lähellä kaatumista olevien rahoituslaitosten hallitun kriisinratkaisun, kriisinhallinnan, talletussuojan, sijoittajansuojan ja markkinoiden luotettavuuden säilyttäminen. EU uudisti vakavaraisuussäätöjään ja pankkivalvontarakennettaan perusteellisesti vuonna 2007 alkaneen suuren finanssikriisin jälkeen. Uudistukset ovat vahvistaneet EU:n rahoituslaitoksia, unionin pääomamarkkinoita ja rahoitusmarkkinoiden infrastruktuurin tarjoajia.

Nykyisin EU:n rahoitusosalalla on korkea häiriönsietokyky, joka on saavutettu vahvistamalla seuraavaa kolmea pilaria: i) riskiperusteinen pääoma pankeille ja rahoituslaitoksille, ii) hallinto- ja avoimuusvaatimukset sekä iii) eri jäsenvaltioiden ja eri sektorien väliset valvontayhteistyömekanismit. EU on ottanut käyttöön menettelytapoja ja periaatteita, joiden avulla äärimmäisten tapahtumien riskejä arvioidaan jatkuvasti operatiivisten riskien kehyksissä, liiketoiminnan jatkuvuussuunnitelmissa ja varautumissuunnitelmissa.

EU:n kehystä ovat viime vuosina koetelleet useat kriisit, kuten covid-19-pandemia, Venäjän hyökkäys Ukrainaan, Yhdysvaltojen alueellinen pankkikriisi ja Credit Suisse - kriisi vuonna 2023, sähkökatkokset, kyberhyökkäykset ja hybridihäiriöt. EU:n rahoitusala on osoittanut näissä kriiseissä vakautta ja häiriönsietokykyä. EU:n ja kansallisen tason viranomaiset ovat toimineet nopeasti ja tehokkaasti.

Yleisesti ottaen varautuminen ei ole staattista, vaan se on dynaaminen, tulevaisuuteen suuntautuva tila. Se edellyttää jatkuvaa suunnittelua, koulutusta, varustautumista, testausta, arviointia ja parantamista. Se edellyttää myös valmiutta käsitellä kaikkia vaaroja ennakoimalla riskejä, kehittämällä voimavaroja, koordinoimalla toimia eri sektoreiden (hallinto, yksityinen ja julkinen sektori) välillä ja oppimalla aiemmista tapahtumista, jotta voidaan rakentaa selviytymiskykyisiä yhteisöjä, jotka pystyvät ehkäisemään kriisejä, suojautumaan niiltä ja toipumaan niistä. Tämä koskee myös rahoitusala.

¹ Komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto ovat antaneet [yhteisen tiedonannon varautumisunionistrategiasta](#).

Tässä kertomuksessa esitetään yleiskatsaus varautumisen nykytilasta EU:n rahoitusallalla Euroopan keskuspankin, Euroopan valvontaviranomaisten, Euroopan järjestelmäriskikomitean, yhteisen kriisinratkaisuneuvoston, jäsenvaltioiden ja rahoituspalvelualan kanssa käytävien jatkuvien keskustelujen pohjalta.

2. Varautuminen EU:n sisämarkkinoilla

EU:n tasolla rahoitusalan varautumista on viime vuosina parannettu lainsäädäntötoimenpiteillä sekä luomalla EU:n tason hallintorakenteita, joissa otetaan huomioon EU:n rahoitusalan rajat ylittävä luonne. Hallinto perustuu kahteen pilariin: EU:n sääntelyyn ja EU:n viranomaisiin. Tätä rakennetta täydennetään euroalueella toteutettavilla toimenpiteillä, alueellisella tasolla toteutettavilla toimenpiteillä (joihin osallistuu useita jäsenvaltioita) ja jäsenvaltioiden tasolla toteutettavilla toimenpiteillä.

2.1 Rahoitusalaa koskeva EU:n lainsäädäntö

Rahoitusalaa säännellään sekä alakohtaisella että monialaisella lainsäädännöllä.

Alakohtainen lainsäädäntö

Alakohtaiseen lainsäädäntöön kuuluvat vakavaraisuusdirektiivi ja vakavaraisuusasetus (CRD/CRR)², Solvenssi II³, rahoitusmarkkinadirektiivi II (MiFID II)⁴, Euroopan markkinarakenneasetus (EMIR)⁵ ja arvopaperikeskusasetus⁶. Näissä säädöksissä otetaan käyttöön vakavaraisuusvaatimuksia, joilla varmistetaan rahoituslaitosten, rahoitusinfrastruktuurin ja rahoitusjärjestelmän häiriönsietokyky, vakaus ja moitteeton toiminta.

Useissa alakohtaisissa säädöksissä asetetaan varautumiseen liittyviä vaatimuksia, jotka koskevat operatiivisten riskien hallintaa, operatiivista häiriönsietokykyä, tieto- ja viestintäteknologian häiriönsietokykyä, toiminnan jatkuvuutta ja kriisinhallintaa. Esimerkiksi pankkisektorin osalta vakavaraisuusasetuksella ja -direktiivillä, pankkien elvytys- ja

² Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/36/EU, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, oikeudesta harjoittaa luottolaitostoimintaa ja luottolaitosten vakavaraisuusvalvonnasta, direktiivin 2002/87/EY muuttamisesta sekä direktiivien 2006/48/EY ja 2006/49/EY kumoamisesta;

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 575/2013, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, luottolaitosten vakavaraisuusvaatimuksista ja asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta.

³ Konsolidoitu teksti: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/138/EY, annettu 25 päivänä marraskuuta 2009, vakuutus- ja jälleenvakuutustoiminnan aloittamisesta ja harjoittamisesta (Solvenssi II).

⁴ 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 (MiFID II).

⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 648/2012, annettu 4 päivänä heinäkuuta 2012, OTC-johdannaisista, keskusvastapuolista ja kauppatietorekistereistä (EMIR).

⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 909/2014, annettu 23 päivänä heinäkuuta 2014, arvopaperitoimituksen parantamisesta Euroopan unionissa sekä arvopaperikeskuksista ja direktiivien 98/26/EY ja 2014/65/EU sekä asetuksen (EU) N:o 236/2012 muuttamisesta.

kriisinratkaisudirektiivillä⁷, yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevalla asetuksella⁸ ja talletussuojajärjestelmädirektiivillä⁹ varmistetaan, että pankeilla on kyky sietää monenlaisia mahdollisia riskejä, myös äärimmäisiä tapahtumia. Pankkien odotetaan ottavan käyttöön vankkoja hallinto- ja riskienhallintakehyksiä, kuten toiminnan jatkuvuus-, viestintä- ja elvytyssuunnitelmia, jotta ne voivat käsitellä monenlaisia riskejä tehokkaasti. Riskikenaarioiden käsittelemiseksi toteutettavissa varotoimenpiteissä ja reaktiivisissa toimenpiteissä keskeisessä asemassa ovat pankkeja koskevat erityiset ennakkovaatimukset, kuten elvytys- ja kriisinratkaisusuunnitelmat, joita edellytetään yhteistä kriisinratkaisumekanismia koskevassa asetuksessa sekä pankkien elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivissä.

Pankkien lisäksi samanlaisia vaatimuksia operatiivisen häiriönsietokyvyn, tieto- ja viestintäteknologiaan liittyvien riskien käsittelyn, toiminnan jatkuvuuden ja kriisinhallinnan varmistamiseksi sovelletaan Solvenssi II:n mukaisesti säännelyihin vakuutusyrityksiin, MiFID II:n piiriin kuuluviin sijoituspalveluyrityksiin sekä markkinainfrastruktuureihin, kuten keskusvastapuoliin ja arvopaperikeskuksiin. Niitä täydennetään tarvittaessa vaatimuksilla, joilla parannetaan elvytys- ja kriisinratkaisusuunnittelua. Lisäksi varainhoitoon ja pankkien ulkopuoliseen rahoituksenvälitykseen sovelletaan laajaa, yhä kattavampaa EU:n sääntelykehystä, joka koostuu muun muassa yhteissijoitusyrityksiä koskevasta direktiivistä, vaihtoehtoisten sijoitusrahastojen hoitajia koskevasta direktiivistä ja rahamarkkinarahastoasetuksesta. Näissä säädöksissä asetetaan riskienhallintaa, likviditeetin hallintaa, vivutusta, arvostamista ja avoimuutta koskevia vaatimuksia alan vakauden edistämiseksi. Toimet, joilla kehitetään säästö- ja investointiunionia lisäämällä EU:n rahoitusalan valmiuksia kanavoida säästöjä tuottaviin investointeihin parantaen siten riskinjakoa ja hajautusta EU:n rahoitusallalla, parantavat myös alan yleistä häiriönsietokykyä ja varautumista.

Pankkien taloudellinen ja toiminnallinen häiriönsietokyky onkin pankkien yhteisenä valvojana 21 jäsenvaltiossa toimivan Euroopan keskuspankin (EKP) sekä euroalueen ja sen ulkopuolisten kansallisten toimivaltaisten viranomaisten harjoittaman valvonnan keskeinen painopiste. Pankkeja kannustetaan etenkin ottamaan asianmukaisesti huomioon geopoliittiset riskit ja sisällyttämään ne riskienhallintaprosesseihinsa. Pankkien olisi tässä yhteydessä otettava huomioon EU:n ulkopuolisten maiden vastapuoliin liittyvät vastuut, ulkomaisten pakotteiden mahdolliset vaikutukset vastuisiin sekä riippuvuudet ulkoisista palveluntarjoajista ja infrastruktuureista. Lisäksi pankkien olisi kehitettävä vankka hallintokehys ja suojauduttava

⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/59/EU, annettu 15 päivänä toukokuuta 2014, luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten elvytys- ja kriisinratkaisukehyksestä sekä neuvoston direktiivin 82/891/ETY, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien 2001/24/EY, 2002/47/EY, 2004/25/EY, 2005/56/EY, 2007/36/EY, 2011/35/EU, 2012/30/EU ja 2013/36/EU ja asetusten (EU) N:o 1093/2010 ja (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta.

⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) N:o 806/2014, annettu 15 päivänä heinäkuuta 2014, yhdenmukaisten sääntöjen ja yhdenmukaisen menettelyn vahvistamisesta luottolaitosten ja tiettyjen sijoituspalveluyritysten kriisinratkaisua varten yhteisen kriisinratkaisumekanismien ja yhteisen kriisinratkaisurahaston puitteissa sekä asetuksen (EU) N:o 1093/2010 muuttamisesta.

⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/49/EU, annettu 16 päivänä huhtikuuta 2014, talletusten vakuusjärjestelmistä.

kyberuhilta ja muilta uhilta, jotka voivat vaikuttaa niiden toiminnalliseen häiriönsietokykyyn. Tähän sisältyvät myös toimenpiteet, joilla parannetaan turvallisuutta ja suojaudutaan fyysisiltä vahingoilta. Laitoskohtaisten toimenpiteiden lisäksi EU:n pankkialan vakavaraisuuskehyksellä käsitellään laajempia, koko järjestelmää koskevia ja rajat ylittäviä riskien välittymiskanavia.

Kriisinhallintakehys muodostaa välineistön, joka on käytettävissä silloin, kun jonkin kriittisen toiminnon tarjoajan elinkelpoisuus on uhattuna. Tarkistettu pankkien kriisinhallinta- ja talletussuojakehys, josta saavutettiin poliittinen yhteisymmärrys kesäkuussa 2025, on tärkeä askel EU:n kriisinhallintajärjestelmän tehostamisessa entisestään erityisesti pienehköjen ja keskisuurten pankkien osalta.

Rahoitusalan varautumisen kannalta tärkeä seikka on, että yleisön saatavilla on maksuvälineitä, sekä käteisvaroja että sähköisiä maksuvälineitä. Jotta voidaan varmistaa, että **käteisvaroja** on saatavilla kaikissa olosuhteissa, eurojärjestelmän tasolla on ylläpidettävä euroseteleiden yhteisiä strategisia varastoja. EKP on keskeinen koordinointi- ja päätöksentekuelin, ja se toteuttaa määräajoin kriisinhallintatoimia, mukaan lukien mahdollinen kriisiviestintä. Jäsenvaltioiden tasolla kansalliset keskuspankit ylläpitävät toiminnan jatkuvuussuunnitelmia varmistaakseen, että käteisnostoja ja - talletuksia on aina mahdollista tehdä.

Samalla komission 28. kesäkuuta 2023 esittämällä ehdotuksella euroseteleiden ja - metallirahojen laillisen maksuvälineen asemasta pyritään varmistamaan, että eurokäteinen hyväksytään laajasti maksuvälineenä ja että sitä on helposti ihmisten, yritysten ja julkisten yhteisöjen saatavilla koko euroalueella. Vaatimukset terveen käteisinfrastruktuurin ylläpitämisestä normaaleina aikoina tukevat käteisen saatavuutta ennakoimattomissa tilanteissa. Komission ehdotukseen ei sisällynyt häiriönsietokykyä koskevia säännöksiä. Neuvosto kuitenkin lisäsi neuvotteluvaltuutuksessaan tällaisen säännöksen, jossa edellytetään, että jäsenvaltioilla on oltava käytössä käteisvarojen resilienssiä koskeva suunnitelma tai yhdistelmä vastaavia toimenpiteitä.

Lisäksi kolmannella maksupalveludirektiivillä, josta saavutettiin poliittinen yhteisymmärrys marraskuussa 2025, pyritään parantamaan käteisen saatavuutta kaupoista sallimalla vähittäiskauppioiden tarjota tiettyyn rajaan asti käteisnostoja ilman ostoa. Tämä tekee käteisen käytöstä helpompaa erityisesti maaseutualueilla, koska se selkeyttää vähittäiskauppiaita ja pankkiautomaattipalvelujen tarjoajia koskevia sääntöjä.

Käteisen saatavuuden lisäksi on ratkaisevan tärkeää säilyttää **maksupalvelujen**, kuten korttimaksujen ja tilien välisiin siirtoihin (myös matkapuhelimen kautta tehtäviin siirtoihin) perustuvien maksujen, jatkuvuus sekä mahdollisuus käyttää maksutilejä ja tehdä talletuksia. Näin voidaan säilyttää kansalaisten luottamus rahoitusjärjestelmään, ylläpitää yleistä järjestystä ja taata talouden perustoiminnot laajan häiriön sattuessa varmistamalla, että peruspalvelut ovat jatkuvasti yleisön saatavilla.

Nykyisellä maksupalveludirektiivillä (toinen maksupalveludirektiivi) säännellään muita näkökohtia, kuten operatiivisten ja turvallisuusriskien hallintaa ja merkittävistä poikkeamista raportoimista. Tavoitteena on vahvistaa maksujärjestelmien turvallisuutta ja häiriönsietokykyä kaikkialla EU:ssa.

Eurojärjestelmä edistää maksujärjestelmien turvallisuutta ja tehokkuutta. Sen myötä on otettu käyttöön valvontavaatimuksia Euroopan maksuekosysteemille määritettyjen keskeisten riskiskenaarioiden käsittelemiseksi. Kehyksissä asetetaan kattava joukko operatiivisten riskien hallintaa koskevia vaatimuksia. Näihin kuuluvat liiketoiminnan jatkuvuuden hallintaa ja nopeaa palautumista koskevat toimenpiteet sekä tietoturva, kyberresilienssiä, fyysistä turvallisuutta, ulkoistamista, tietoteknisten riskien hallintaa ja muita asiaan liittyviä aloja koskevat erityissäännökset. Kehys kattaa sähköiset maksuvälineet (kuten kortit, suoraveloituskassat, tilisiirrot, sähköisen rahan ja digitaaliset lompakot) sekä niiden käytön mahdollistavat järjestelmät (kuten korttiverkot) ja sovellukset (kuten verkkolompakot).

Suojelun parantamiseksi systemaattisesti merkittävistä maksujärjestelmistä annetun EKP:n asetuksen 15 artiklassa asetetaan lisää vaatimuksia. Siinä edellytetään esimerkiksi, että järjestelmissä varmistetaan toiminnan palautuminen kahden tunnin kuluessa (myös käyttämällä toissijaisia toimipaikkoja) ja että systemaattisesti merkittävien maksujärjestelmien operaattorit kykenevät suorittamaan kaikkien tiettyinä päivinä erääntyvien maksujen selvityksen sen pankkipäivän loppuun mennessä, jonka aikana häiriö ilmeni.

Digitaalisen euron (käteisen rahan digitaalinen muoto, joka täydentäisi fyysisiä käteisvaroja ja yksityisiä maksuratkaisuja) luomista koskeva hanke tarjoaisi kansalaisille ylimääräisen maksutavan ja edistäisi samalla digitaalista ja taloudellista osallisuutta. Digitaalinen euro olisi ensimmäinen yhtenäinen yleiseurooppalainen maksujärjestelmä, ja se auttaisi myös turvaamaan euron kansainvälisen aseman. Digitaalista euroa koskevalla hankkeella pyritään lisäämään edelleen maksupalvelujen yleistä häiriönsietokykyä vahvistamalla EU:n avointa strategista riippumattomuutta ja laajentamalla saatavilla olevien maksuvälineiden valikoimaa. Neuvosto lisäsi laillisen maksuvälineen asemasta annettuun ehdotukseen ylimääräisiä säännöksiä digitaalisen euron häiriönsietokyvyn parantamiseksi edelleen. Tässä yhteydessä eurooppalaiset digitaalisen identiteetin lompakot ovat yhteentoimivia digitaalisen euron käyttöliittymien kanssa, mikä varmistaa käyttäjien turvallisen, saumattoman todentamisen¹⁰.

Rahoitusalan monialainen lainsäädäntö

Edellä esiteltyä rahoitusalan lainsäädäntöä täydentää finanssialan digitaalisesta häiriönsietokyvystä annettu asetus (DORA-asetus), joka on koko EU:n rahoitusallalla sovellettava alakohtainen säädös. Se kattaa 20 finanssialan yhteisöjen tyyppiä, mukaan lukien luottolaitokset, maksupalveluntarjoajat, rahoitusmarkkinoiden infrastruktuurit, vakuutusyhtiöt, luottoluokituslaitokset ja varainhoitajat.

DORA-asetuksessa painotetaan voimakkaasti finanssialan yhteisöjen häiriönsietokykyä, niiden valmiutta sietää mahdollisia häiriöitä tieto- ja viestintätekniikan alalla sekä sellaisten riskien hallintaa, jotka johtuvat finanssialan yhteisöjen riippuvuudesta tieto- ja

¹⁰ Eurooppalainen digitaalisen identiteetin kehys muodostaa digitaaliselle tunnistamiselle ja todentamiselle sekä digitaalisen todistusaineiston käytölle turvallisen, luotettavan ekosysteemin, joka on kaikkien EU:n kansalaisten käytettävissä vuoden 2026 loppuun mennessä. Eurooppalaiset digitaalisen identiteetin lompakot edistävät suoraan EU:n rahoitusalan häiriönsietokykyä ja varautumista kriiseihin sekä auttavat suojautumaan petoksilta ja identiteettivarkauksilta maksujen, asiakassuhteen aloittamisen ja muiden rahoituspalvelujen yhteydessä.

viestintätekniiikan palveluntarjoajana olevista kolmansista osapuolista, mukaan lukien EU:n rahoitusalan kannalta kriittisten tieto- ja viestintätekniiikan tarjoajien aiheuttamat järjestelmä- ja keskittymäriskit. DORA-asetus luo yhdenmukaistetun, vankan kehiksen, joka lisää EU:n rahoitusalan kykyä ehkäistä ja sietää tieto- ja viestintätekniiikkaan liittyviä häiriöitä, reagoida niihin ja toipua niistä. Finanssialan yhteisöjen on otettava käyttöön tieto- ja viestintätekniiikkaan liittyvien riskien hallintaa varten kattava kehys, joka kattaa hallinnon, omaisuusluettelon, riskien tunnistamisen, suojautumisen, havaitsemisen, reagoinnin, palautumisen ja jatkuvan parantamisen. Näin varmistetaan, että järjestelmien ja prosessien haavoittuvuuksia ja häiriönsietokykyä hallitaan ennakoivasti. Finanssialan yhteisöjen on myös havaittava ja luokiteltava laajavaikutteiset tieto- ja viestintäteknologioihin liittyvät poikkeamat ja raportoitava niistä toimivaltaisille viranomaisille käyttäen sovittuja määritelmiä, kynnysarvoja ja aikatauluja. Näin mahdollistetaan koordinoitu reagointi eri lainkäyttöalueilla. Asetus velvoittaa finanssialan yhteisöt testaamaan ja arvioimaan säännöllisesti häiriönsietokykyään sekä varautumiseen liittyviä prosessejaan, välineitään ja järjestelyjään.

Finanssialan yhteisöjen on hallittava myös tieto- ja viestintätekniiikan palveluntarjoajana olevien kolmansien osapuolten, erityisesti kriittisten ulkopuolisten palveluntarjoajien, hyödyntämiseen liittyviä riskejä. DORA-asetuksessa finanssialan yhteisöt velvoitetaan tekemään keskittymäriskejä koskeva due diligence - tarkastus ennen uusien sopimusten tekemistä tieto- ja viestintätekniiikan palveluntarjoajana olevien kolmansien osapuolten kanssa. DORA-asetuksessa säädetään valvontamekanismista, jossa kolme Euroopan valvontaviranomaista ¹¹ valvoo kriittisiä ulkopuolisia tieto- ja viestintätekniiikan palveluntarjoajia koko Euroopan tasolla, mikä parantaa yleistä digitaalista häiriönsietokykyä koko EU:n rahoitusallalla. Euroopan valvontaviranomaiset julkaisivat marraskuussa 2025 luettelon DORA-asetuksen mukaisesti nimetyistä kriittisistä ulkopuolisista tieto- ja viestintätekniiikan palveluntarjoajista. DORA-asetuksen kehys soveltuu erityisen hyvin kyberturvallisuuden, yhteyksien, varautumisen ja operatiivisten riskien hallintaan, ja sillä on myös vahva kansainvälinen ulottuvuus.

Sen lisäksi, että rahoitusala säädelään DORA-asetuksella, joka on rahoitusala koskeva erityissäännös, siihen sovelletaan myös kriittisten toimijoiden häiriönsietokykyä koskevan direktiivin¹² ja NIS 2 - direktiivin mukaisia fyysisistä ja digitaalista häiriönsietokykyä koskevia horisontaalista yhteistyötä koskevia järjestelyjä.

Kriittisten toimijoiden häiriönsietokykyä koskevalla direktiivillä luodaan yhtenäinen kehys kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvyn vahvistamiseksi kaikkia uhkatekijöitä vastaan. Siinä velvoitetaan tekemään riskinarviointeja, laatimaan kansallisia strategioita ja toteuttamaan erityisiä häiriönsietokykyä koskevia toimenpiteitä nimettyjen kriittisten toimijoiden osalta sen varmistamiseksi, että nämä kykenevät jatkamaan yhteiskunnalle välttämättömien toimintojen

¹¹ Nämä kolme Euroopan valvontaviranomaista ovat Euroopan pankkiviranomainen (EPV), Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomainen (EIOPA) ja Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen (ESMA).

¹² Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2022/2557, annettu 14 päivänä joulukuuta 2022, kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvystä ja direktiivin 2008/114/EY kumoamisesta. Direktiivin 5 artiklan 5 kohdassa säädetään, että komissio laatii yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa vapaaehtoisen yhteisen raportointimallin direktiivin 5 artiklan 4 kohdan noudattamiseksi.

tarjoamista. Vaikka pankkisektori ja rahoitusmarkkinoiden infrastruktuurit katsotaan direktiivissä kriittisiksi aloiksi, rahoitusala ei kuulu kriittisten toimijoiden häiriönsietokykyä koskevan direktiivin oleellisten vaatimusten soveltamisalaan, koska siihen sovelletaan paljon täsmällisempiä, DORA-asetuksen mukaisia vaatimuksia. Rahoitusala kuitenkin kuuluu kriittisten toimijoiden häiriönsietokykyä koskevan direktiivin soveltamisalaan horisontaalista yhteistyötä koskevien järjestelyjen osalta.

NIS 2 - direktiivi tarjoaa eri kriittisten alojen kyberturvallisuutta koskevan laajemman kehyksen. DORA-asetusta pidetään erityissäännöksenä suhteessa NIS 2 - direktiiviin. Tämä tarkoittaa sitä, että DORA-asetuksessa vahvistettuja riskienhallintaa ja poikkeamien raportointia koskevia vaatimuksia sovelletaan alakohtaisena unionin säädöksenä NIS 2 - direktiivin sijaan. Kuten komissio ilmoitti NIS 2 - direktiivin 4 artiklan 1 ja 2 kohdan soveltamisesta antamissaan ohjeissa¹³, tiettyjä varautumisen varmistamisen ja finanssialan yhteisöjen korkean häiriönsietokyvyn saavuttamisen kannalta olennaisen tärkeitä NIS 2 - direktiivin säännöksiä sovelletaan edelleen. Tällaisia ovat esimerkiksi kyberturvallisuusstrategian hyväksymistä ja kansallisen kyberkriisinhallintakehyksen perustamista koskevat vaatimukset (mukaan lukien velvoite nimetä kyberkriisinhallintaviranomaiset ja hyväksyä kansalliset laajamittaisten kyberturvallisuuspoikkeamien ja kriisien hallintasuunnitelmat), jotka kattavat pankkisektorin ja rahoitusmarkkinoiden infrastruktuurit. Lisäksi tietoturvaloukkauksiin reagoivien ja niitä tutkivien yksiköiden (CSIRT-yksiköt) sekä Euroopan kyberkriisien yhteysorganisaatioiden verkoston (EU-CyCLONE) olisi hoidettava tehtävänsä pankkisektorin ja rahoitusmarkkinoiden infrastruktuurien osalta.

Rahoitusalalle hahmoteltujen varautumistoimenpiteiden tarkoituksena on tasapainottaa häiriönsietokyvyn tarve suhteellisuusperiaatteen kanssa. Sääntely- ja valvontavaatimukset on räätälöity laitojen koon, monimutkaisuuden ja systeemisen merkityksen mukaan, jotta pienemmille yhteisöille ei aiheutuisi kohtuutonta rasitetta. Tarpeettoman hallinnollisen rasitteen välttämiseksi alaa koskevia vaatimuksia virtaviivaistetaan muun muassa DORA-asetuksella ja muilla sen kaltaisilla yhdenmukaistetuilla kehyksillä. Näin varmistetaan johdonmukaisuus vähentäen samalla päällekkäisyyksiä.

2.2 EU:n viranomaiset: välineet ja yhteistyö

EU:n viranomaisten käyttöön on annettu erityisiä välineitä, jotka voidaan aktivoida hätätilanteissa ja joilla ylläpidetään varautumisjärjestelyjä toiminnan jatkuvuuden varmistamiseksi. Esimerkiksi kolmelle Euroopan valvontaviranomaiselle on niiden perustamisasetuksissa annettu hätätilavaltuuksia. Kun neuvosto on virallisesti todennut kriisitilanteen olemassaolon (Euroopan valvontaviranomaisia koskevien asetusten 18 artiklan mukaisesti), valvontaviranomaiset voivat väliaikaisesti rajoittaa 9 artiklan mukaista finanssialan toimintaa yksittäisillä päätöksillä. Ne huolehtivat myös kansallisten viranomaisten

¹³ C/2023/6068.

välisestä yleisestä yhteensovittamisesta Euroopan finanssivalvontajärjestelmän (EFVJ) puitteissa (31 artikla).

Kuten edellä mainittiin, EKP toimii pankkien yhteisenä valvontaviranomaisena niissä 21 jäsenvaltiossa, jotka osallistuvat yhteiseen valvontamekanismiin. Näin varmistetaan johdonmukainen vakavaraisuusvalvonta koko alueella. Näiden jäsenvaltioiden yhteinen kriisinratkaisuviranomainen on yhteinen kriisinratkaisuneuvosto, joka vastaa lähellä kaatumista olevien pankkien hallitusta kriisinratkaisusta ja turvaa siten rahoitusvakauden ja minimoii veronmaksajille aiheutuvat kustannukset.

Operatiivisen häiriönsietokyvyn parantamiseksi kaikki EU:n viranomaiset ovat kehittäneet toiminnan jatkuvuuteen, varautumisjärjestelyihin ja kriittisten tilanteiden hallintaan liittyviä sisäisiä menettelyjä voidakseen hallita erilaisia vaaroja. Ne testaavat näitä toimenpiteitä säännöllisesti varmistaakseen toiminnan jatkuvuuden ja tunnistaakseen, mitkä ovat aikakriittisimmät hätätilanteessa suoritettavat prosessit ja millä tasolla ne on suoritettava.

Kun otetaan huomioon tarve säilyttää sisämarkkinoiden eheys ja moitteeton toiminta sekä se, että EU:n rahoitusala on erittäin yhteenliitetty ja heijastusvaikutusten riski on suuri, EU:n eri viranomaisten välinen koordinointi ja jäsenvaltioiden osallistaminen on olennaisen tärkeää, jotta voidaan ennakoida ja hallita kriisejä, jotka voivat vaikuttaa useisiin EU:n osiin samanaikaisesti. Varhainen osallistuminen ja nopea yhteistyö ovat olennaisia sekä suunnitteluvaiheessa että kriisin jokaisessa vaiheessa. Helpottaakseen yhteistyötä sekä sellaisten tietojen vaihtoa, jotka voivat olla merkityksellisiä myös kriisitilanteessa, useat EU:n viranomaiset ovat sopineet yhteistyövälineistä keskenään tai kansallisten toimivaltaisten viranomaisten tai kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten kanssa tai tehneet yhteisymmärryspöytäkirjoja (esimerkiksi EKP:n ja yhteisen kriisinratkaisuneuvoston välinen yhteisymmärryspöytäkirja). Ne toteuttavat myös koekäyttöä riittävän kriisivalmiuden varmistamiseksi.

Yksi tärkeä virstanpylväs tässä työssä on Euroopan unionin systeemisten kyberpoikkeamien koordinoitikehys (EU-SCICF), jonka Euroopan valvontaviranomaiset perustivat tammikuussa 2025. Kehys tarjoaa strategisen perustan yhteistyölle merkittävien kyberhäiriöiden aikana.¹⁴ Sillä pyritään helpottamaan nopeaa tietojen jakamista ja yhteistä reagointia ottamalla käyttöön käytäntöjä uhkien arvioimista ja lieventämistä varten kaikissa EU:n jäsenvaltioissa.

Lisäksi neuvosto hyväksyi kesäkuussa 2025 kyberkriisinhallintaa koskevan suunnitelman¹⁵, joka on tärkeä opas jäsenvaltioille niiden pyrkiessä parantamaan varautumistaan, havaitsemisvalmiuksiaan ja reagointiaan kyberturvallisuuden häiriötilanteisiin. Se perustuu kaikkiin asian kannalta merkityksellisiin mekanismeihin, muun muassa NIS 2 - direktiivillä, DORA-asetuksella (EU-SCICF) ja kybersolidaarisuussäädöksellä luotuihin mekanismeihin.

¹⁴ Euroopan unionin systeemisten kyberpoikkeamien koordinoitikehyksellä pannaan myös täytäntöön DORA-asetuksen 49 artiklaa, jonka tavoitteena on tehostaa koordinointia EU:n muiden kriisikehysten kanssa.

¹⁵ Neuvoston suositus, annettu 6 päivänä kesäkuuta 2025, kyberkriisinhallintaa koskevasta EU:n suunnitelmasta (EUVL C, C/2025/3445, 20.6.2025, <http://data.europa.eu/eli/C/2025/3445/oj>).

Tämän kehyksen puitteissa voidaan toteuttaa säännöllisiä harjoituksia sen varmistamiseksi, että valmius ja reagointivalmiudet pysyvät vahvoina ja tehokkaina. Lisäksi kansainvälisellä tasolla pyritään G7-ryhmän kyberturvallisuuspoikkeamiin reagoimista koskevalla pöytäkirjalla (Cyber Incident Response Protocol) yhtenäistämään globaalia reagoimista rahoitusalaan vaikuttaviin kyberuhkiin ja varmistamaan oikea-aikainen, koordinoitu reagointi eri lainkäyttöalueilla.

Kukin EU:n viranomainen suorittaa säännöllisiä riskinarvioiteja ja muita toimenpiteitä tunnistaakseen oman toimeksiantonsa ja tehtäviensä kannalta merkityksellisimmät riskit. Riskinarvioinnit tehdään yhteistyössä kansallisten viranomaisten kanssa, mikä auttaa saavuttamaan yhteisen, syvällisemmän ymmärryksen riskiympäristöstä ja priorisoitavista riskeistä. Riskinarvioiteja hyödynnetään usein varhaisvaroitusjärjestelmissä, jotka puolestaan ovat osa EU:n viranomaisten varautumiskehyksiä. Lisäksi EU:n viranomaisten ja yksityisen sektorin sidosryhmien väliset nykyiset sääntely- ja valvontajärjestelyt mahdollistavat jatkuvan vuoropuhelun varautumiseen kohdistuvista molemminpuolisista odotuksista.¹⁶

2.3 Kansallisen ja alueellisen tason kehykset

EU:n tason lainsäädännön lisäksi jäsenvaltiot ovat kehittäneet omia kansallisia varautumisjärjestelmiään¹⁷. Nämä järjestelmät ulottuvat tyypillisesti rahoitusala laajemmalle ja kattavat koko yhteiskunnan varautumisen kansallisella tasolla. Tästä syystä eri jäsenvaltioiden kansalliset järjestelmät poikkeavat toisistaan, mikä kuvastaa erilaisia valtiollisia ja hallinnollisia rakenteita sekä toimivaltuuksien laajuutta. Nämä kansalliset järjestelmät toimivat kuitenkin osana johdonmukaista EU:n kehystä ja ovat yhä tiiviimmässä vuorovaikutuksessa EU:n tason järjestelyjen ja rajat ylittävien koordinoituneiden mekanismien kanssa.

Rahoitusalan varautuminen on aina keskeisessä asemassa kansallisissa varautumisstrategioissa. Ala on varautumisen edelläkävijä ja toimii esimerkkinä muille aloille. Rahoitusalan kansalliset varautumisstrategiat eivät rajoitu pelkästään EU:n säännöstöön, vaan niissä keskitytään myös kansallisiin operatiivisiin kysymyksiin. Kansallisten rahoitusjärjestelmien väliset erot (kuten kansallisen pankkisektorin keskeiset piirteet, käteisen käytön laajuus, euron käyttöönotto ja osallistuminen pankkiunioniin) heijastuvat luonnollisesti siihen, miten rahoitusalan kansallisen varautumisen tasoa arvioidaan ja miten se varmistetaan.

Kun otetaan huomioon viranomaisten keskeinen rooli erityisesti kriisin tai merkittävän poikkeaman sattuessa, on oltava käytettävissä luotettavia lyhyen aikavälin rahoitustoimintoja, jotta vältetään likviditeetti- tai rahoitusvajeet valtion ja laajemman julkisen sektorin tasolla sekä varmistetaan, ettei yhteiskuntaan kohdistu laajempia yleiseen luottamukseen ja rahoitusvakauteen liittyviä vaikutuksia. Tämä ei kuitenkaan sovellu kaikkiin kriiseihin

¹⁶ EU:n varautumisunionistrategiassa tunnustetaan tällaisten kumppanuuksien merkitys. Avaintoimilla 36 ja 37 pyritään perustamaan julkisen ja yksityisen sektorin varautumistyöryhmä ja laatimaan julkisen ja yksityisen sektorin hätätilaprotokollia kaikilla aloilla.

¹⁷ Varautumisunionistrategiasta annetun yhteisen tiedonannon liitteessä olevaan toimeen 25 liittyvän toimeksiannon toteuttamiseksi tekemässään työssä komissio on hyödyntänyt myös jäsenvaltioiden kanssa käytäviä jatkuvia keskusteluja niiden varautumisjärjestelmistä.

samalla tavalla: erityisesti pankkien kriisintarkoituksena on vähentää turvautumista julkisiin varoihin yksityisen sektorin osallistumisen ja toimialan rahoittamien kriisintarkoituksien avulla.

Hallitusten lyhyen aikavälin rahoitustoimintojen häiriönsietokyvyn varmistamiseksi kansalliset velkakonttorit ovat laatineet varautumissuunnitelmia ja toiminnan jatkuvuutta koskevia suunnitelmia voidakseen jatkaa toimintaansa myös kriisitilanteessa. Näitä järjestelyjä täydennetään yhä useammin parhaiden käytäntöjen vaihdolla ja koordinoinnilla sekä EU:n että alueellisella tasolla.

Lisäksi Euroopan vakauserkänismissa (EVM) on useita rahoitustukivälineitä, joiden tarkoituksena on turvata rahoitusvakaus tarjoamalla apua EVM:n jäsenille, jotta voidaan parantaa euroalueen kykyä hallita valtioiden ja pankkien ongelmia. Nämä välineet on tarkoitettu systeemisten kriisien käsittelyyn, ja ne täydentävät kansallista ja EU:n tason operatiivista varautumista konkreettisempiin häiriöskenaarioihin. Osa jäsenvaltioista on kehittänyt kahdenvälisiä järjestelyjä varmistamaan lyhyen aikavälin rahoituksen saatavuuden siinä tapauksessa, että kaikki velkakonttoreiden perustoiminnoista eivät ole käytettävissä. Vireillä olevan EVM-sopimuksen muutoksen päätökseen saattaminen vahvistaisi entisestään euroalueen turvaverkkoa.

On olemassa myös alueellisia koordinoitumfoorumeita, kuten Pohjoismaiden ja Baltian maiden välinen yhteistyömekanismi, joka on tärkeä Itämeren maihin keskittyvä alueellinen aloite. Nämä foorumit edistävät rahoitusvalvontaa ja kriisinhallintaa koskevaa yhteistyötä, riskinarviointeja koskevien tietojen vaihtoa ja strategista suunnittelua. Ne havainnollistavat, miten alueellinen yhteistyö voi parantaa varautumista.

Useat jäsenvaltiot ovat kehittäneet kansallisten varautumisjärjestelmiensä yhteydessä erityisiä yksityisen ja julkisen sektorin kumppanuuksia tai foorumeita (joihin osallistuu yksityisen sektorin edustajia useilta eri aloilta).

Yleisesti ottaen nämä EU:n tason, alueelliset ja kansalliset järjestelyt ovat osa monikerroksista varautumiskehystä, jossa EU:n ja alueellisen tason koordinoitua ja yhteistyötä täydennetään kansallisilla toimilla.

3. Stressitestaus

Stressitestaus on keskeinen osa varautumista, kuten kriittisen infrastruktuurin häiriönsietokyvyn vahvistamista koskevassa neuvoston suosituksessa¹⁸ todetaan. Rahoituslalla stressitestaus on jo erottamaton ja olennainen osa rahoituslaitosten ja rahoitusmarkkinoiden infrastruktuurin tarjoajien valvontaa. Stressitestit vahvistavat rahoitusalan varautumista simuloimalla vakavia kriisejä (kuten taantumia, ilmastöhäiriöitä tai kyberhyökkäyksiä) rahoituslaitosten pääomaan ja likviditeettiin liittyvien haavoittuvuuksien paljastamiseksi. Tämä pakottaa laitokset ja tarjoajat parantamaan riskienhallintaa,

¹⁸ Neuvoston suositus, annettu 8 päivänä joulukuuta 2022, unionin koordinoitusta lähestymistavasta kriittisen infrastruktuurin häiriönsietokyvyn vahvistamiseen (2023/C 20/01).

vahvistamaan pääomapuskureita, kehittämään strategista suunnittelua ja lisäämään kykyä selviytyä tulevista häiriöistä, mikä parantaa yleistä rahoitusvakautta ja lisää markkinoiden luottamusta.

Stressitestaus tukee varautumista myös siksi, että se antaa tietoa järjestelmän laajuisista ja rajat ylittävistä riskien välittymiskanavista, kuten maailmanlaajuisten finanssimarkkinoiden epävakauden lähteistä, geopoliittisista jännitteistä, kyberhäiriötilanteista ja kriittisen infrastruktuurin häiriöistä.

Pankkijärjestelmässä Euroopan pankkiviranomaisella (EPV) on valtuudet käynnistää ja koordinoita EU:n laajuisia stressitestejä pankkisektorilla. Tämän perusteella EPV toteuttaa joka toinen vuosi EU:n laajuisen stressitestin, joka kattaa noin 75 prosenttia pankkisektorista. Lisäksi vakavaraisuusdirektiivissä toimivaltaiset viranomaiset valtuutetaan tekemään valvomilleen laitoksille valvonnallisia stressitestejä tarvittaessa, kuitenkin vähintään kerran vuodessa. EPV on myös antanut ohjeet, joilla pyritään varmistamaan, että viranomaiset käyttävät yhteisiä menetelmiä suorittaessaan vuotuisia valvonnallisia stressitestejä.

Pankkiunionissa EKP suorittaa säännöllisesti stressitestejä, skenaarioanalyyskejä ja simulaatioita, joita hyödynnetään vakavaraisuuden arviointiprosessissa. EKP tekee myös erityisarvioita kyberresilienssistä ja ulkoistamisjärjestelyistä.

Vakuutusten ja lisäeläkelaitosten alalla EIOPA tekee vakuutus- ja jälleenvakuutusyrityksille ja lisäeläkelaitoksille¹⁹ säännöllisesti (joka kolmas vuosi) EU:n laajuisia stressitestejä, joissa arvioidaan myös kyberriskejä ja ilmastoriskejä.

Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen (ESMA) suorittaa säännöllisesti keskusvastapuolten häiriönsietokykyä koskevia EU:n laajuisia stressitestejä ESMA-asetuksen 32 artiklan ja Euroopan markkinarakennasetuksen 24 a artiklan mukaisten arviointien yhteydessä. Vaikka näissä testeissä keskitytään keskusvastapuolten kykyyn kestää epäsuotuisaa markkinakehitystä, ESMA tarkastelee myös muun tyyppisiä ulkoisia riskejä.

Euroopan järjestelmäriskikomitea (EJRK) laatii epäsuotuisia skenaarioita EPV:n (pankit), EIOPAn (vakuutusyritykset, eläkerahastot) ja ESMAn (keskusvastapuolet) stressitestejä varten.

Direktiivissä 2014/49/EU talletusten vakuusjärjestelmistä edellytetään, että jäsenvaltiot suorittavat direktiivin mukaiset tehtävänsä. EPV käyttää näiden testien tuloksia tehdessään vertaisarvioita, joissa tarkastellaan talletusten vakuusjärjestelmien häiriönsietokykyä.

4. Näkymät

EU:n rahoitusalan tukena on vankka, moniulotteinen varautumiskehys. Se koostuu alakohtaisesta erityislainsäädännöstä, monialaisesta lainsäädännöstä sekä eri alojen ja eri jäsenvaltioiden välisistä yhteistyömekanismeista. EU:n rahoitusalan varautumiseen liittyy

¹⁹ Useissa jäsenvaltioissa lisäeläkelaitokset eivät kuulu toisen ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavia laitoksia koskevan direktiivin (IORP II) soveltamisalaan eikä niitä näin ollen säännellä EU:n sääntöjen mukaisesti. Tällaiset eläkerahastot eivät myöskään kuulu EIOPAn stressitestien soveltamisalaan.

myös ulkoinen ulottuvuus, jonka kautta EU vahvistaa paitsi rahoitusvakauttaan myös rahoitusalan luotettavuutta ja uskottavuutta maailmanlaajuisesti.

EU:n rahoitusala on aiemmissa kriiseissä osoittanut olevansa häiriönsietokykyinen. Se on osoittanut kykynsä selviytyä covid-19-pandemian, Venäjän Ukrainaan kohdistaman hyökkäyksen, muiden lainkäyttöalueiden rahoituskriisien, kyberhyökkäysten ja monien muiden tapahtumien aiheuttamista häiriöistä.

EU:hun kohdistuvien ennennäkemättömien uhkien ja entistä epävarmemman geopoliittisen ympäristön vuoksi on kuitenkin tärkeää arvioida jatkuvasti varautumisen tasoa EU:n rahoitusallalla. EU vie tätä työtä eteenpäin ja voi tarvittaessa käynnistää mukautuksia varmistaakseen nopean, yhtenäisen ja oikeasuhteisen ennaltaehkäisyn ja reagoinnin sekä EU:n että jäsenvaltioiden tasolla, jotta voidaan pitää vakaa kurssi ja säilyttää EU:n rahoitusalan elintärkeät toiminnot. Säästö- ja investointiunionin kehittämisen ja digitaalisen euron käyttöönoton odotetaan tulevaisuudessa lisäävän EU:n rahoitusalan yleistä häiriönsietokykyä ja parantavan edelleen sen varautumistasoa.