



EUROOPAN KESKUSPANKKI  
PANKKIVALVONTA

## Toimilupahakemusten arviointiopas

Yleinen toimilupamenettely

BANKENTOEZICHT

Maaliskuu 2018

BANKTILLSYN BANKU UZRAUDZĪBA

BANKŲ PRIEŽIŪRA NADZÓR BANKOWY

VIGILANZA BANCARIA

BANKFELÜGYELET

BANKING SUPERVISION

SUPERVISION BANCAIRE BANČNI NADZOR

MAOIRSEACHT AR BHAINCÉIREACHT NADZOR BANAKA

**BANKING SUPERVISION**

PANGANDUSJÄRELEVALVE

SUPERVISÃO BANCÁRIA

BANKOVNI DOHLED

БАНКОВ НАДЗОР

BANKTILLSYN

BANKENAUF SICHT

ΤΡΑΠΕΖΙΚΗ ΕΠΟΠΤΕΙΑ PANKKIVALVONTA

SUPRAVEGHERE BANCARĂ BANKOVÝ DOHL'AD

SUPERVIŽJONI BANKARJA

**SUPERVISIÓN BANCARIA**

BANKING SUPERVISION

SUPERVISÃO BANCÁRIA

BANKENAUF SICHT

# Sisällys

<b>1</b>	<b>Esipuhe</b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>Oikeusperusta</b>	<b>3</b>
2.1	YVM-asetus ja YVM-kehysasetus	3
2.2	Vakavaraisuusdirektiivi ja kansallinen lainsäädäntö	3
2.3	EPV:n tekniset standardit	4
2.4	Yhteisen valvontamekanismin periaatteet, käytännöt ja menettelyt	4
<b>3</b>	<b>Toimilupamenettelyn yleiset periaatteet</b>	<b>5</b>
3.1	Markkinoille tulevien laitosten vakauden varmistaminen	5
3.2	Tietojen toimittaminen avoimesti ja kattavasti	5
3.3	Yhdenmukaisuus	5
3.4	Tapauskohtainen arviointi ja suhteellisuusperiaate	6
<b>4</b>	<b>Toimilupamenettelyn soveltamisala</b>	<b>7</b>
4.1	Olellaiset toiminnot	7
4.2	Lupahakemusta edellyttävät tilanteet	10
4.3	Kansallisen lainsäädännön nojalla luvanvaraiset toiminnot	13
<b>5</b>	<b>Toimilupahakemusten arviointi</b>	<b>14</b>
5.1	Pääoma	14
5.2	Toimintasuunnitelma	14
5.3	Ylimmän hallintoelimen jäsenten sopivuuden ja luotettavuuden arviointi	14
5.4	Merkittävän omistussosuuden haltijoiden ja muiden pääosakkaiden arviointi	16
<b>6</b>	<b>Toimilupamenettely</b>	<b>18</b>
6.1	Menettelyn kesto ja vaiheet	18
6.2	Toimilupapäätöksen liitännäissäännökset	22
6.3	Oikeudenmukainen käsittely	23
<b>7</b>	<b>Toimiluvan peruuttaminen ja raukeaminen</b>	<b>25</b>
	<b>Lyhenneluettelo</b>	<b>26</b>

# 1 Esipuhe

Tässä asiakirjassa ilmauksia "pankki" ja "luottolaitos" käytetään toistensa synonyymeina.

Luottolaitostoiminnan luvanvaraisuus on olennaisessa osassa Euroopan rahoitusjärjestelmän julkisessa sääntelyssä ja valvonnassa. Jotta suuri yleisö voi luottaa rahoitusjärjestelmään, sillä täytyy olla tieto siitä, että pankkitoimintaa voivat harjoittaa vain siihen toimiluvan saaneet yhteisöt. Pankkitoiminnan luvanvaraisuus edistää myös hyvien käytäntöjen noudattamista, sillä se takaa, että vain vakaat pankit voivat ryhtyä harjoittamaan pankkitoimintaa.

Luvanvaraisuus ei kuitenkaan saa haitata kilpailua, rahoitusalan innovaatioita tai teknologian kehitystä. EU:n alueella toimivat luottolaitokset voivatkin toimiluvan saatuaan harjoittaa periaatteessa monenlaista toimintaa. Näin luvanvaraisuus edistää tasapuolisia toimintaedellytyksiä koko EU:ssa ja vähentää riskiä pankkitoiminnan sääntelyn ja valvonnan kiertämisestä.

Euroopan keskuspankilla (EKP) on 4.11.2014 lähtien ollut yksinomainen toimivalta myöntää toimilupia yhteiseen valvontamekanismiin (YVM) osallistuviin jäsenvaltioihin sijoittautuneille luottolaitoksille. Se tekee toimilupien myöntämisessä läheistä yhteistyötä kansallisten toimivaltaisten viranomaisten kanssa.

Tämä opas koskee kaikkia toimilupamenettelyitä, joissa esimerkiksi uusi finanssiteknologiaa hyödyntävä yritys (ns. fintech-yritys) tai muu yhteisö hakee lupaa toimia vakavaraisuusasetuksen<sup>1</sup> mukaisena luottolaitoksena, sekä tilanteita, joissa toimilupaa tai sen laajennusta haetaan yritysten sulautumis- tai ostopilanteessa tai omaisuudenhoitoyhtiön ominaisuudessa. Oppaassa käydään läpi arviointikriteerejä ja menettelyitä, joita noudattaen yhteisen valvontamekanismin toiminta-alueelle perustettavien luottolaitosten toimilupahakemukset käsitellään.

Opas ei ole oikeudellisesti velvoittava asiakirja. Se on tarkoitettu käytännön apuvälineeksi, jotta toimilupamenettely sujuisi mahdollisimman kitkattomasti ja tehokkaasti sekä hakijoiden että muiden menettelyssä mukana olevien kannalta. Opasta päivitetään säännöllisesti sitä mukaa kuin siinä kuvattuja periaatteita, käytäntöjä ja menettelyjä hiotaan toiminnasta saatujen kokemusten pohjalta.<sup>2</sup>

Oppaan terminologia on sovitettu yhteen vakavaraisuusasetuksen, vakavaraisuusdirektiivin<sup>3</sup> sekä toimilupia koskevien Euroopan pankkiviranomaisen (EPV) teknisten standardien käsitteistön kanssa.

<sup>1</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 575/2013, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvaatimuksista ja asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta (EUVL L 176, 27.6.2013, s. 1)

<sup>2</sup> Oppaan kattamista aiheista kaksi – pääoman arviointi (kohta 5.1) ja toimintasuunnitelman arviointi (kohta 5.2) – on edelleen valmisteilla, ja niistä järjestetään myöhemmin erillinen julkinen kuuleminen.

<sup>3</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/36/EU, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, oikeudesta harjoittaa luottolaitostoimintaa ja luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvalvonnasta, direktiivin 2002/87/EY muuttamisesta sekä direktiivien 2006/48/EY ja 2006/49/EY kumoamisesta (EUVL L 176, 27.6.2013, s. 338).

## 2 Oikeusperusta

### 2.1 YVM-asetus ja YVM-kehysasetus

YVM-asetuksen<sup>4</sup> artiklan 4 kohdan 1 alakohdan a nojalla EKP:llä on yksinomainen toimivalta luottolaitosten toimilupien myöntämiseen. Samaisen asetuksen artiklan 6 kohdan 4 ja artiklan 14 nojalla toimivalta koskee sekä EKP:n suorassa valvonnassa olevia merkittäviä laitoksia että kansallisten toimivaltaisten viranomaisten suorassa valvonnassa olevia vähemmän merkittäviä laitoksia.

EKP:n ja arviointiprosessiin<sup>5</sup> osallistuvan kansallisen toimivaltaisen viranomaisen rooleista toimilupamenettelyssä säädetään tarkemmin YVM-kehysasetuksen<sup>6</sup> artikloissa 73–79.

EKP voi käyttää toimilupamenettelyssä kaikkia sille YVM-asetuksessa annettuja toimivaltuuksia, esimerkiksi oikeutta tietojen hankintaan ja oikeutta asettaa toimilupapäätösten yhteydessä ehtoja tai velvoitteita taikka antaa suosituksia

YVM-asetuksen artiklan 4 kohdan 1 alakohdan a ja artiklan 14 kohdan 5 nojalla EKP voi myös peruuttaa toimilupia EU:n lainsäädännössä tai kansallisessa lainsäädännössä vahvistetuina edellytyksin.

### 2.2 Vakavaraisuusdirektiivi ja kansallinen lainsäädäntö

YVM-asetuksen artiklan 4 kohdan 3 mukaan EKP:n tulisi sille annettujen tehtävien hoitamiseksi soveltaa kaikkea asiaa koskevaa EU:n lainsäädäntöä, ja jos kyseinen lainsäädäntö koostuu direktiiveistä, sellaista kansallista lainsäädäntöä, jolla nämä direktiivit saatetaan kansallisen lainsäädännön osaksi. Toimilupavaatimuksista säädetään pääasiassa vakavaraisuusdirektiivin artikloissa 8 ja 10–14. Kyse on kuitenkin vain yhteisistä vähimmäisvaatimuksista, eli kansallisessa lainsäädännössä voidaan asettaa toimilupaa koskevia lisävaatimuksia. EKP soveltaakin toimilupapäätöksissä paitsi vakavaraisuusdirektiivin kansallisten täytäntöönpanosäännösten vaatimuksia myös mahdollisia kansallisen lainsäädännön erityisvaatimuksia. Toimilupahakemusten käsittelyssä voi siten olla eroja jäsenvaltioiden välillä.

<sup>4</sup> Neuvoston asetus (EU) N:o 1024/2013, annettu 15 päivänä lokakuuta 2013, luottolaitosten vakavaraisuusvalvontaan liittyvää politiikkaa koskevien erityistehtävien antamisesta Euroopan keskuspankille (EUVL L 287, 29.10.2013, s. 63).

<sup>5</sup> Ks. lisätietoja luvusta 6 – Toimilupamenettely.

<sup>6</sup> Euroopan keskuspankin asetus (EU) N:o 468/2014, annettu 16 päivänä huhtikuuta 2014, kehyksen perustamisesta yhteisen valvontamekanismin puitteissa tehtävälle yhteistyölle EKP:n ja kansallisten toimivaltaisten viranomaisten välillä sekä kansallisten nimettyjen viranomaisten kanssa (YVM-kehysasetus) (EKP/2014/17) (EUVL L 141, 14.5.2014, s. 1).

## 2.3 EPV:n tekniset standardit

EKP soveltaa toimilupamenettelyssä kaikkia asiaankuuluvia EPV:n standardiluonnosten pohjalta annettuja Euroopan komission säädöksiä, erityisesti teknisiä sääntelystandardeja (toimivaltaisille viranomaisille luottolaitosten toimilupahakemuksissa toimitettavista tiedoista) ja teknisiä täytäntöönpanostandardeja (tietojen toimittamisessa käytettävistä vakiomuotoisista lomakkeista, malleista ja menettelyistä).<sup>7</sup> Tekniset standardit sisältävät kattavan luettelon tiedoista, jotka toimilupahakemukseen on liitettävä. Standardit sisältävät myös hakemuslomakkeen, ja niissä määritetään hakemusta koskevat menettelyt ja vaatimukset.

## 2.4 Yhteisen valvontamekanismin periaatteet, käytännöt ja menettelyt

Tässä asiakirjassa käsite "valvojat" kattaa sekä kansalliset toimivaltaiset viranomaiset että EKP:n.

Valvojien on toimilupahakemuksia arvioidessaan sovellettava voimassa olevia sääntelyvaatimuksia. Jotta vaatimuksia varmasti sovelletaan yhdenmukaisesti, tarvitaan paitsi selkeitä periaatteita niiden tulkinnasta myös yhteisiä valvontakäytäntöjä ja -menettelyjä.

EKP onkin yhdessä kansallisten toimivaltaisten viranomaisten kanssa kehittänyt toimilupien myöntämistä koskevia periaatteita sekä valvontakäytäntöjä ja -menettelyjä, joista käy selkeästi ilmi, miten EKP missäkin tilanteessa soveltaa vakavaraisuusdirektiiviä, sen kansallisia täytäntöönpanosäännöksiä ja EPV:n standardeja.

Nämä periaatteet eivät vaikuta kansalliseen lainsäädäntöön, jota EKP:n on sovellettava. Ristiriitatilanteessa näiden periaatteiden edelle menevät myös EPV:n tekniset standardit, jotka sitovat EKP:tä periaatteiden laadinnassa ja soveltamisessa. Kansalliset toimivaltaiset viranomaiset ovat kuitenkin sitoutuneet tulkitsemaan kansallista lainsäädäntöä ja kehittämään omia menettelyjään mahdollisimman pitkälti näiden periaatteiden mukaisesti.

Tätä opasta täydennetään pääoman ja toimintasuunnitelman arviointia koskevilla periaatteilla loppuvuodesta 2017 tai alkuvuodesta 2018. Sen jälkeen periaatteita tarkistetaan tarvittaessa sitä mukaa kun yhteisen valvontamekanismin toimilupakäytännöt ja kansainvälinen ja eurooppalainen sääntely edelleen kehittyvät tai kun Euroopan unionin tuomioistuimien antamat uusia tulkintoja vakavaraisuusdirektiivin soveltamisesta.

<sup>7</sup> Draft Regulatory Technical Standards under Article 8(2) of Directive 2013/36/EU on the information to be provided for the authorisation of credit institutions, the requirements applicable to shareholders and members with qualifying holdings and obstacles which may prevent the effective exercise of supervisory powers (EBA/RTS/2017/08); Draft Implementing Technical Standards under Article 8(3) of Directive 2013/36/EU on standard forms, templates and procedures for the provision of the information required for the authorisation of credit institutions (EBA/ITS/2017/05).

## 3 Toimilupamenettelyn yleiset periaatteet

### 3.1 Markkinoille tulevien laitosten vakauden varmistaminen

Vakavaraisuusvalvonnan näkökulmasta toimilupamenettelyllä varmistetaan, että pankkimarkkinoille ei alun perinkään pääse laitoksia, jotka eivät ole turvallisia ja vakaita tai jotka voivat horjuttaa rahoitusjärjestelmän vakautta. Lupaviranomaisena EKP:n tehtävänä on varmistaa, että pankkitoimintamarkkinoille tulevat laitokset ovat vakaita sekä täyttävät kansalliset ja EU-lainsäädännön vaatimukset.

Toimilupahakemuksia arvioidessaan se tarkastelee sen vuoksi erityisesti luvanhakijapankin pääoman määrää, toimintasuunnitelmaa, organisaatorakennetta sekä johdon ja merkittävien osakkaiden sopivuutta.

Oppaassa ei aseteta mitään tiettyä pankkitoiminnan liiketoimintamallia etusijalle muihin nähden.

### 3.2 Tietojen toimittaminen avoimesti ja kattavasti

Luottolaitoksen toiminnan käynnistäminen tai merkittävä muuttaminen alkaa toimilupahakemuksesta. Valvojien odotuksena on, että kukin toimiluvan hakija laatii hakemuksensa tarkasti ja kattavasti sekä antaa vaadittavat tiedot avoimesti ja riipeästi, jotta valvojat voivat tehdä toimilupapäätöksen vankalta pohjalta.

Tiedonantovaatimukset perustuvat toimilupahakemuksissa vaadittavia tietoja koskeviin EPV:n teknisiin sääntelystandardeihin ja teknisiin täytäntöönpanostandardeihin.

Viivästykset toimiluvan saamisessa johtuvat useimmiten toimitettujen tietojen puutteellisuudesta tai siitä, että hakija ei ole vastannut lisätietopyyntöihin riittävän kattavasti. Valvojat pitävät säännöllisesti yhteyttä hakijaan toimilupamenettelyn aikana.

### 3.3 Yhdenmukaisuus

Jäsenvaltioiden välillä on yhteisen pankkivalvonnan ensimmäisten kolmen toimintavuoden aikana havaittu eroja toimilupia koskevien sääntöjen tulkinnassa ja niiden soveltamisessa arvioitaessa toimilupahakemuksia.

Tässä oppaassa käydään yksityiskohtaisesti läpi periaatteet, käytännöt ja menettelyt, joita EKP noudattaa toimilupahakemusten arvioinnissa.

Opas koskee erityisesti tilanteita, joissa haetaan uutta toimilupaa tai toimiluvan laajennusta. Se ei kuitenkaan vaikuta jo voimassa oleviin toimilupiin eikä johda niiden uudelleenarviointiin. Jatkuvassa valvonnassa seurataan, noudattavatko toimiluvan saaneet luottolaitokset toimilupavaatimuksia.

## 3.4 Tapauskohtainen arviointi ja suhteellisuusperiaate

Toimilupahakemuksen arvioinnissa huomioidaan aina kaikki sen kannalta olennaiset tekijät. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti arvioinnissa otetaan siis huomioon toimilupaa hakevan yhteisön toiminnan luonne, laajuus ja monimutkaisuus sekä siitä aiheutuvan riskin suuruus.

Tietovaatimukset mitoitetaan hakemuksen luonteen ja sovellettavan lainsäädännön mukaan. Jos toimilupaa haetaan uudenlaisia, ennakkotapauksiksi katsottavia tai erittäin monimutkaisia toimintoja varten, on toimitettava enemmän tietoja kuin silloin, jos aikomuksena on harjoittaa vain selkeitä tai jo tunnettuja toimintoja. Esimerkiksi toimilupahakemusta, joka tehdään ryhmärakenteen yksinkertaistamiseksi tehdyn sisäisen uudelleenjärjestelyn vuoksi, käsitellään eri tavoin kuin hakemusta, joka koskee aiemmin itsenäisten ja eri liiketoimintamalleja soveltaneiden luottolaitosten fuusiota tai aivan uutta yritystä.

## 4 Toimilupamenettelyn soveltamisala

EKP:n toimilupamenettelyssä on kolme keskeistä osa-aluetta:

- EKP:n on varmistettava, että luvanhakijayhteisö harjoittaa vaadittuja olennaisia toimintoja riittävässä määrin, jotta se voidaan katsoa vakavaraisuusasetuksen määritelmän mukaiseksi luottolaitokseksi.
- EKP voi myöntää toimiluvan luottolaitoksen toiminnan alkaessa tai muuttaa olemassa olevaa lupaa (esimerkiksi lisätä luvan piiriin uusia pankkitoimintoja).
- EKP myöntää luvat kaikkiin sellaisiin sovellettavan EU-lainsäädännön tai kansallisen lainsäädännön nojalla luvanvaraisiin luottolaitostoimintoihin, jotka kuuluvat valvonnan piiriin.

Aina kun jokin tapahtuma saattaisi vaikuttaa toimilupaan tai edellyttää sen hakemista, valvojan on arvioitava tapauskohtaisesti, tarvitaanko kyseisessä tilanteessa nimenomaan toimilupapäätöstä eikä muunlaista valvontapäätöstä.

Seuraavissa kohdissa käsitellään lupamenettelyn osa-alueita tarkemmin.

### 4.1 Olennaiset toiminnot

#### Vakavaraisuusasetuksen mukainen luottolaitoksen määritelmä

Vakavaraisuusasetuksen artiklan 4 kohdan 1 alakohdan 1 mukaan ”luottolaitos” on yritys, joka liiketoimintanaan vastaanottaa yleisöltä talletuksia tai muita takaisinmaksettavia varoja ja myöntää luottoja omaan lukuunsa.

EKP:n tulkinnan mukaan määritelmä kattaa paitsi perinteisempää liiketoimintamallia edustavat luottolaitokset myös sellaiset, erityisesti modernia finanssiteknologiaa hyödyntävät yritykset, joiden toiminnassa kuvastuu pankkien yhteiskunnallisen roolin muutos. Siltikin yritys voidaan katsoa luottolaitokseksi vain, jos se täyttää molemmat luottolaitokselle asetetut vaatimukset eli 1) vastaanottaa talletuksia tai muita takaisinmaksettavia varoja ja 2) myöntää luottoja.

Silloin kun ei ole selvää, harjoittaako yhteisö todella näitä kahta olennaista pankkitoimintoa, EKP tutkii tilanteen ja suorittaa **tarkemman analyysin**. Erityisharkintaa käytetään yhteissijoitusyritysten tai vaihtoehtoisten sijoitusrahastojen säilytysyhteisöjen ja muiden sellaisten yhteisöjen kohdalla, jotka eivät harjoita molempia vaadittavia toimintoja mutta joiden toiminta on kotijäsenvaltiossa luvanvaraista.

- Luottolaitoksen määritelmän yksittäisten vaatimusten muodollista täyttämistä ei yleensä pidetä vielä riittävänä perusteena luottolaitostoimiluvan myöntämiselle



(luottolaitokselta vaadittavaa toimintaa on siis kehitettävä ja harjoitettava myös käytännössä). Toimiluvan myöntämisedellytysten täyttymistä arvioidessaan EKP määrittää siis, onko luvanhakija **kehittänyt riittävän laajasti molempia** vaadittavia toimintoja (talletusten tai muiden takaisinmaksettavien varojen vastaanottaminen ja luottojen myöntäminen). Mahdollisia **erityisyyttä** toimiluvan hakemiselle tutkitaan tarkemmin tapauksissa, joissa vaatimukset täytetään tai oletetusti täytetään vain muodollisesti.<sup>8</sup>

- EKP arvioi, **sopivatko suunnitellut toimet parhaiten** nimenomaan luottolaitosten tavanomaisen vakavaraisuusvalvonnan piiriin. Esimerkiksi sähköisen rahan liikkeeseenlaskua ja maksupalveluita sekä muita erikoistuneita toimintoja varten on olemassa omat, paremmin soveltuvat sääntelyjärjestelmät.
- Jotta luvanhakijayritystä voidaan pitää luottolaitoksena, sen on harjoitettava sekä talletusten tai muiden takaisinmaksettavien varojen vastaanottoa että luottojen myöntämistä. Toiminnan käynnistysvaiheessa (esim. ensimmäisen liiketoimintavuoden aikana) voidaan kuitenkin soveltaa tiettyä joustoa.

Jos toimiluvan hakija ei aio aloittaa jommankumman vaaditun toiminnon tarjoamista välittömästi liiketoiminnan aloittamisen jälkeen, toimivaltaisen viranomaisen tulisi arvioida, onko tällä vaikutusta liiketoimintasuunnitelman elinkelpoisuuteen.

Esimerkiksi luotonantopuolelta saatavien korkotuottojen puuttuminen vaikuttaa kykyyn maksaa korkoa talletuspuolella. Valvojat ottavat huomioon puuttuvan toiminnon ennakoitun käynnistysvaiheen arvioidessaan, onko liiketoimintamalli elinkelpoinen.

Jos yhteisön liiketoimintasuunnitelma ei sisällä säännöllistä luottojen myöntämistä omaan lukuun käynnistysvaiheen jälkeen, toimivaltainen viranomainen arvioi, sopiiko liiketoiminnan valvontaan paremmin jokin toinen sääntelyjärjestelmä.

## Määritelmässä käytetyt käsitteet

Sen enempää vakavaraisuusasetus kuin vakavaraisuusdirektiivikään ei sisällä yksittäismääritelmiä käsitteille, jotka yhdessä muodostavat luottolaitoksen määritelmän. Vaikka esimerkiksi ”yrityksen” käsite on käytännössä selkeä, muiden käsitteiden määritelmien puuttuminen on johtanut EU:n jäsenvaltioissa erilaisiin tulkintoihin siitä, mitkä laitokset luokitellaan luottolaitoksiksi. Seuraavassa käydään läpi EKP:n tulkintoja tärkeimmistä käsitteistä yhdenmukaisuuden varmistamiseksi. Ristiriitatilanteessa kansallisen ja unionin lainsäädännön määritelmät ovat kuitenkin ensisijaisia.

<sup>8</sup> Arvioinnissa otetaan huomioon myös mahdolliset kansallisen lainsäädännön erityisvaatimukset.

## Talletukset ja muut takaisinmaksettavat varat

Yhdenmukaisen vakavaraisuusvalvonnan yhtenä keskeisenä tavoitteena on tarjota tallettajille, sijoittajille ja kuluttajille riittävä suoja. Valvonta käsittää sen vuoksi laitokset, joiden toimintaan kuuluu vastaanottaa yleisöltä takaisinmaksettavia varoja joko talletuksina tai muussa muodossa, kuten laskemalla jatkuvasti liikkeeseen joukkovelkakirjalainoja tai muita vastaavia arvopapereita. Talletukset ja muut takaisinmaksettavat varat voivat siis muodostua mistä tahansa rahasta, joka on talletettu esimerkiksi pitkäaikaiselle säästötilille, käyttötilille, nostorajoituksettomalle säästötilille tai sijoitustilille tai joka muuten on maksettava takaisin. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen antaman laajan tulkinnan mukaan ilmaisulla ”muut takaisinmaksettavat varat” tarkoitetaan ”niiden rahoitusvälineiden, joiden luonteeseen kuuluu erottamattomasti se ominaisuus, että ne ovat takaisinmaksettavia, lisäksi myös niitä rahoitusvälineitä, joiden luonteeseen ei kuulu erottamattomasti se, että ne maksetaan takaisin, mutta joiden osalta sovitaan maksettujen varojen takaisinmaksusta”.<sup>9</sup>

Samaa laajaa tulkintaa käytetään myös käsitteestä ”talletus”, joka talletusten vakuusjärjestelmistä annetussa direktiivissä<sup>10</sup> on määritelty sellaiseksi saatavaksi, joka syntyy tilille jätetyistä varoista tai tavanomaisessa pankkitoiminnassa syntyvissä väliaikaisissa maksujen siirroissa ja joka luottolaitoksen edellytetään maksavan [nimellisarvosta] sovellettavan lain ja sopimusten ehtojen mukaisesti takaisin, mukaan lukien määräaikaistalletukset ja säästötalletukset.<sup>11</sup>

Maksupalvelujen tai sähköisen rahan liikkeeseenlaskun kaltaisten erityispalvelujen tarjoamisen yhteydessä vastaanotettavat varat jäävät yksiselitteisesti vakavaraisuusdirektiivin ja vakavaraisuusasetuksen soveltamisalan ulkopuolelle.<sup>12</sup>

## Yleisö

”Yleisöllä” voi olla kansallisessa lainsäädännössä erilaisia määritelmiä, mutta vakavaraisuusnäkökulmasta käsitteeseen sisältyy ajatus joukosta luonnollisia tai oikeushenkilöitä, jotka tarvitsevat suojaan sen vuoksi, että ovat uskoneet rahojaan sellaisen yhteisön haltuun, joka ei ole valvonnan piirissä ja jonka vakavaraisuudesta ei ole varmuutta. ”Yleisön” merkitysalan ulkopuolelle voidaan siis sulkea tiettyjä henkilöryhmiä, joiden ei katsota tarvitsevan tällaista suojaa esimerkiksi siksi, että niihin kuuluvilla on varoja hallussa pitävään yritykseen (henkilökohtainen) suhde ja

<sup>9</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 11.2.1999, *Romanelli*, asia C-366/97, ECLI:EU:C:1999:71, kohta 17.

<sup>10</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/49/EU, annettu 16 päivänä huhtikuuta 2014, talletusten vakuusjärjestelmistä, (EUVL L 173, 12.6.2014, s. 149).

<sup>11</sup> Talletusten vakuusjärjestelmistä annetun direktiivin artiklan 2 kohdan 1 alakohta 3.

<sup>12</sup> Maksupalveluista sisämarkkinoilla, direktiivien 2002/65/EY, 2009/110/EY ja 2013/36/EU ja asetuksen (EU) N:o 1093/2010 muuttamisesta sekä direktiivin 2007/64/EY kumoamisesta 25.11.2015 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2015/2366 artiklan 18 kohta 3 (toinen maksupalveludirektiivi; EUVL L 337, 23.12.2015, s. 35); ja sähköisen rahan liikkeeseenlaskulaitosten liiketoiminnan aloittamisesta, harjoittamisesta ja toiminnan vakauden valvonnasta, direktiivien 2005/60/EY ja 2006/48/EY muuttamisesta sekä direktiivin 2000/46/EY kumoamisesta 16.9.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/110/EY artiklan 6 kohta 3 (EUVL L 267, 10.10.2009, s. 7).

sen myötä valmiudet arvioida yrityksen vakavaraisuutta. Ulkopuolelle voidaan jättää myös ammattimaiset markkinaosapuolet, jotka riittävän kokemuksensa ja varallisuutensa ansiosta pystyvät itse selvittämään vastapuolen vakavaraisuuden.

### Luottojen myöntäminen omaan lukuunsa

Luottolaitoksen on myönnettävä luottoja/lainoja ”omaan lukuunsa”, jolloin laitos toimii itse velkojana ja luotosta/lainasta tulee saaminen sen taseessa. Luotonannoksi luetaan ainakin vakavaraisuusdirektiivin liitteen I luettelon toisessa kohdassa mainitut toimet eli kulutusluotot, kiinnitysluotot, myyntilaskujen rahoitus (factoring) ja kauppatahtumien rahoitus. Vakavaraisuusasetuksen määritelmän mukaan myös tilinylitysoikeudet voidaan lukea luotoiksi.

## 4.2 Lupahakemusta edellyttävät tilanteet

### Uusi toimilupa

Voidakseen aloittaa toimintansa uuden luottolaitoksen on haettava toimilupaa kansalliselta toimivaltaiselta viranomaiselta. Toimilupa on yleensä voimassa toistaiseksi, mutta se voi olla myös määräaikainen. Toimilupaa on haettava seuraavissa tilanteissa.

- Uusi toimilupa on tarpeen, kun **(yhdestä tai useammasta toimijasta koostuva) yhteisö haluaa aloittaa luottolaitostoiminnan** eli ryhtyä ottamaan vastaan talletuksia tai muita takaisinmaksettavia varoja ja myöntämään luottoja. Yhteisö voi olla vasta perustettu, tai kyse voi olla esimerkiksi yhteisöstä, joka on ennestään harjoittanut jo jompaakumpaa vaadittavista toiminnoista ja haluaa ryhtyä harjoittamaan toistakin. Yhteisö voi olla myös rahoituslaitossääntelyn alainen laitos, joka aikoo laajentaa toimintaansa täysimittaiseen pankkitoimintaan.
- Uusi toimilupa voidaan tarvita myös **kahden tai useamman luottolaitoksen sulautuessa uudeksi yhteisöksi, joka hoitaa niiden yhdistettyä luottolaitostoimintaa**. Uudet yhteisöt tarvitsevat aina toimiluvan voidakseen alkaa harjoittaa säänneltyä toimintaa.

Joskus uusi yhteisö voi olla myös tilapäinen: joissakin sulautumistilanteissa luottolaitostoiminnot on irrotettava sulautuvista yhteisöistä ja sijoitettava erilliseen tilapäisyhteisöön, ennen kuin ne voidaan sulauttaa fuusion tuloksena syntyvään lopulliseen yhteisöön. Vaikka uuden yhteisön toiminta on tilapäistä, se tarvitsee silti toimiluvan.

Toimilupapalveloitteesta voidaan kuitenkin poiketa tapauksissa, joissa luottolaitostoiminnot siirretään tilapäiselle luottolaitokselle vain siksi hyvin lyhyeksi ajaksi, että sulautumiseen liittyvät oikeustoimet saadaan päätökseen.

Valvojat päättävät poikkeuksen soveltamisesta tapauskohtaisen harkinnan pohjalta ja ottavat huomioon sulautumisen toteuttamiseen liittyvät riskit. EKP:n näkemyksen mukaan poikkeusta voidaan soveltaa vain, jos osapuolilla on riittävät varmuusjärjestelyt siltä varalta, että sulautumisen päätöksen vieminen kestääkkin odotettua kauemmin ja luottolaitostoimintojen siirto jää pidempiaikaiseksi. Poikkeus ei koske muita valvojalta tarvittavia sulautumiseen liittyviä lupia, eli ne kaikki on hankittava.

- **Omaisuudenhoitoyhtiö** on väliaikainen luottolaitos, joka ottaa hoitaakseen toisen, yleensä maksukyvyttömän luottolaitosten saamia ja velkoja, jotta tämän kriittiset toiminnot pystytään pitämään käynnissä sen aikaa, että saamisten myynti tai kirjanpitoarvon alentaminen saadaan järjestettyä. Tilapäisestä luonteestaan huolimatta omaisuudenhoitoyhtiöt ovat luottolaitoksia, eli ne tarvitsevat EKP:lta toimiluvan.

Useimmiten omaisuudenhoitoyhtiö on perustettava nopeasti kriisipankin tukemista varten. Tietyissä perustelluissa tapauksissa omaisuudenhoitoyhtiölle voidaan tilanteen kiireellisyyden vuoksi antaa pankkien elvytys ja kriisinsuoritusdirektiivin<sup>13</sup> mukainen poikkeuslupa aloittaa toimintansa, vaikka vakavaraisuusdirektiivin vaatimukset eivät vielä kaikilta osin täyty. Poikkeusluvan tulisi kuitenkin olla kestoaltaan rajallinen.

Omaisuudenhoitoyhtiön toimilupamenettelyssä tehdään tilanteen mukaan yhteistyötä muiden viranomaisten – etenkin yhteisen kriisinsuoritusneuvoston tai kansallisen kriisinsuoritusviranomaisen – kanssa. Muitakin viranomaisia voi olla mukana menettelyssä.

## Muutos toimilupaan

Toimiluvan jo saanut luottolaitos voi joutua hakemaan muutosta alkuperäiseen toimilupansa ainakin seuraavissa tilanteissa.

- Osassa jäsenvaltioista luottolaitoksen ei ole mahdollista saada yleistoimilupaa, jonka nojalla se voisi harjoittaa kaikkia vakavaraisuusdirektiivin liitteessä I lueteltuja toimintoja ja mahdollisia kansallisessa lainsäädännössä määriteltyjä lisätoimintoja. Tällöin laitoksen on haettava toimiluvan laajennusta, jos se halua ulottaa toimintansa johonkin toiseen säänneltyyn toimintaan kuten sijoituspalveluihin, salkunhoitopalveluihin tai säilytyspalveluihin.

<sup>13</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/59/EU, annettu 15 päivänä toukokuuta 2014, luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten elvytys- ja kriisinsuorituskehyksestä sekä neuvoston direktiivien 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 (EUVL L 173, 12.6.2014, s. 190).

### LUETTELO VASTAVUOROISESTI TUNNUSTETTAVISTA TOIMISTA

1. Talletusten ja muiden takaisinmaksettavien varojen vastaanottaminen.
2. Luotonanto, johon sisältyvät etenkin: kulutusluotot, kiinnitysluotot, myyntilaskujen rahoitus takautumisoikeuksin ja ilman takautumisoikeutta (factoring), kauppatahtumien rahoitus (mukaan lukien forfaiting-rahoitus).
3. Rahoitusleasing.
4. Direktiivin 2007/64/EY 4 artiklan 3 alakohdassa määritellyt maksupalvelut.
5. Maksuvälineiden (esim. matkasekit ja pankkivekselit) liikkeeseenlasku ja hoitaminen siltä osin kuin tällainen toiminta ei kuulu 4 kohdan soveltamisalaan.
6. Takaukset ja maksusitoumukset.
7. Kaupankäynti omaan tai asiakkaiden lukuun seuraavilla välineillä:
  - (a) rahamarkkinavälineet (sekit, vekselit, sijoitustodistukset jne.),
  - (b) ulkomaanvaluutta,
  - (c) rahoitusfutuurit ja optiot,
  - (d) valuutta- ja korkovälineet,
  - (e) siirtokelpoiset arvopaperit.
8. Osallistuminen osakeanteihin ja niihin liittyvien palvelujen tarjoaminen.
9. Yritysneuvonta pääoman rakennetta ja toimialastrategiaa koskevissa asioissa ja niihin liittyvissä kysymyksissä sekä sulautumisiin ja yritysostoihin liittyvä neuvonta ja palvelut.
10. Välitystoiminta rahamarkkinoilla.
11. Sijoitussalkun hoito ja neuvonta.
12. Arvopaperisäilytys ja -hoito.
13. Luottotietopalvelut.
14. Säilytyspalvelut.
15. Sähköisen rahan liikkeeseenlasku.

Direktiivin 2004/39/EY liitteessä I olevassa A ja B osassa lueteltuja palveluja ja toimia koskee vastavuoroinen tunnustaminen tämän direktiivin mukaisesti silloin, kun viitataan tuon direktiivin liitteessä I olevassa C osassa lueteltuihin rahoitusvälineisiin.

---

- Luottolaitoksen harjoittamien toimintojen valikoima voi muuttua sen elinkaaren aikana. Jos laitoksen kotimaan lainsäädäntö edellyttää **toiminnan muutosten** yhteydessä uutta toimilupapäätöstä, päätöksen tekee EKP. Jos aiemmin saatu toimilupa kuitenkin jo kattaa uudetkin toiminnot, uudelle toimilupahakemukselle ei pitäisi olla tarvetta.
- Yhteisön oikeudellinen muoto voi sekin muuttua. Jos yhteisön kotimaan lainsäädäntö edellyttää **oikeudellisen muodon muutosten** yhteydessä uutta toimilupapäätöstä, tai jos muutoksesta aiheutuu yhteisöön sovellettavan vakavaraisuussäätelyn näkökulmasta muutoksia, EKP tekee toimilupapäätöksen. Silloinkin kun oikeudellisen muodon muutos ei edellytä uutta toimilupapäätöstä, voidaan valvojilta silti tarvita muita lupia, esimerkiksi yhtiöjärjestyksen tai muiden perustamisasiakirjojen muuttamiseksi.
- **Fuusion** yhteydessä voidaan tarvita EKP:n päätöstä toimiluvan laajentamisesta, varsinkin jos sulautuvien yhteisöjen toimiluvat eivät kata samoja toimintoja. Sulautumisen tuloksena syntyvällä luottolaitoksella on oltava toimilupa, joka kattaa kaikki sille näiltä yhteisöiltä periytyvät säännellyt toiminnot. Jos laitoksella on jo ennestään toimilupa eikä se kata kaikkia uusia toimintoja, tarvitaan toimiluvan laajennus. Sillä on oltava kaikki muutkin tarvittavat valvojilta saatavat sulautumiseen liittyvät luvat.

Koska EKP:llä on yhteisessä valvontamekanismissa yksinoikeus toimilupien myöntämiseen, toimilupia ei tule siirtää uusille tai jo toiminnassa oleville yhteisöille ilman EKP:n lupaa.

Toimiluvan muutoshakemusten arvioinnissa voidaan pääsääntöisesti ottaa suhteellisuusperiaate paremmin huomioon kuin alkuperäisen toimilupamenettelyn yhteydessä (ks. esimerkit luvussa 5).

## 4.3 Kansallisen lainsäädännön nojalla luvanvaraiset toiminnot

Lisätietoa on EKP:n pankkivalvontasivuilla:

[31.3.2017 päivätty kirje kansalliseen lainsäädäntöön perustuvista EKP:n valvontavaltuuksista](#)

Vakavaraisuusdirektiivin liitteen I luettelo ei välttämättä kata kaikkia kansallisella lainsäädännöllä säänneltäviä luvanvaraisia toimintoja. EKP:n on kuitenkin mahdollisesti tehtävä toimilupapäätös aina kun luottolaitos aikoo ryhtyä harjoittamaan sellaista kansallisen lainsäädännön nojalla luvanvaraista liiketoimintaa<sup>14</sup>, jota valvotaan unionin lainsäädännön nojalla – silloinkin kun toiminta ei sisälly vakavaraisuusdirektiivin liitteen I luetteloon.<sup>15</sup>

EKP myöntää toimiluvat sellaisiin vain kansallisen lainsäädännön nojalla luvanvaraisiin toimintoihin, joita valvotaan unionin lainsäädännön nojalla.

<sup>14</sup> Poikkeuksen muodostavat tällä hetkellä sellaiset kansallisen lainsäädännön nojalla luvanvaraiset toiminnot, jotka koskevat katettuja joukkolainoja ja joiden suhteen tarvitaan vielä lisäarviointia.

<sup>15</sup> YVM-kehysasetuksen artiklan 78 kohdan 5 mukaan "toimiluvan myöntämisestä tehtävän päätöksen on katettava hakijan toiminta luottolaitoksena siten kuin siitä säädetään sovellettavassa kansallisessa lainsäädännössä".

## 5 Toimilupahakemusten arviointi

Tarkempia tietoja:

- EPV:n tekniset standardit
- Toimintasuunnitelma: vakavaraisuusdirektiivin artikla 10
- Omat varat: vakavaraisuusdirektiivin artikla 12
- Johdon sopivuus: vakavaraisuusdirektiivin artikla 91
- Omistajien sopivuus: vakavaraisuusdirektiivin artikla 14

Valvojat arvioivat luottolaitostoiminnan aloittamista koskevat toimilupahakemukset ja toimiluvan muutoshakemukset sovellettavaan EU:n lainsäädäntöön ja kansalliseen lainsäädäntöön perustuvien kriteerien perusteella ottaen huomioon kulloiseenkin toimilupatyyppiin liittyvä vaatimukset. Arvioinnissa voidaan tarkastella muun muassa seuraavia keskeisiä tietoja:

- luvanhakijan yleisesittely ja toimintahistoria sekä perustelut toimiluvan hakemiselle
- toimintasuunnitelma, jossa kuvataan muun muassa harjoitettavat toiminnot, liiketoimintamalli ja siihen pohjautuva riskiprofiili
- kuvaus luvanhakijan organisaatorakenteesta, tietoteknisistä järjestelyistä sekä ulkoistamisesta
- taloudelliset tiedot, kuten tasetta ja tuloslaskelmaa koskevat arviot sekä tiedot sisäisen pääoman ja likviditeetin riittävydestä
- arvio pääosakkaiden sopivuudesta
- arvio ylimmän hallintoelimen jäsenten ja keskeisistä toiminnoista vastaavien henkilöiden sopivuudesta.

Seuraavissa kohdissa käsitellään arvioitavia tekijöitä tarkemmin.

### 5.1 Pääoma

[Toimintansa aloittavalta pankilta vaadittavan alkupääoman määrittämistä ja arviointia koskeva osuus lisätään oppaaseen myöhemmässä vaiheessa, kun aiheesta on järjestetty erillinen kuulemismenettely.]

### 5.2 Toimintasuunnitelma

[Toimintansa aloittavalta pankilta vaadittavan toimintasuunnitelman arviointia koskeva osuus lisätään oppaaseen myöhemmässä vaiheessa, kun aiheesta on järjestetty erillinen kuulemismenettely.]

### 5.3 Ylimmän hallintoelimen jäsenten sopivuuden ja luotettavuuden arviointi

Toimilupamenettelyssä on arvioitava, täyttävätkö luvanhakijayhteisön ylimmän hallintoelimen jäsenet heitä koskevat sopivuus- ja luotettavuusvaatimukset.

Sopivuusarviointi on tehtävä niin liikkeenjohtoon osallistuvista kuin valvontatehtäviä hoitavista hallintoelimen jäsenistä. Yleensä toimilupapäätös itsessään sisältää arvion kaikkien ylimmän hallintoelimen jäsenten sopivuudesta ja luotettavuudesta.

EKP vastaa kaikista toimilupamenettelyssä tehtävistä sopivuus- ja luotettavuusarvioinneista riippumatta siitä, onko kyseessä merkittävä vai vähemmän merkittävä laitos (jatkuvan valvonnan piirissä EKP tekee arvion vain merkittävien laitosten ylimmän hallintoelimen jäsenimitysten yhteydessä).

Toimiluvan myöntämisen jälkeen tehtävät jäsenimitykset tai muut muutokset ylimmässä hallintoelimessä eivät kuitenkaan vaikuta alkuperäiseen lupapäätökseen eivätkä edellytä uutta lupapäätöstä.

Ylimmän hallintoelimen jäsenten sopivuus ja luotettavuus arvioidaan toimilupamenettelyn yhteydessä samoilla kriteereillä kuin tavanomaisen sopivuus- ja luotettavuusarvioinnin yhteydessä.

Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti arviointimenettely mitoitetaan sen mukaan, miten merkittävä toimiluvanhakija on koko rahoitusjärjestelmän kannalta ja millaiseksi sen riskiprofiilin arvioidaan muodostuvan. Esimerkkejä suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta eri toimiluvanhakutilanteissa:

- Toimiluvan laajennusta hakevilla luottolaitoksilla on jo toimilupa, joten myös niiden ylimmän hallintoelimen jäsenten sopivuus ja luotettavuus on niin ikään jo arvioitu. Toimiluvan laajennushakemuksen yhteydessä arvioidaan siis vain laajennuksen myötä nimitettävien uusien jäsenten sopivuus ja luotettavuus.

Jos toimiluvan laajentaminen aiheuttaa merkittävän muutoksen yhteisön liiketoimintamalliin tai palvelu- ja tuotevalikoimaan, voidaan toimilupamenettelyn yhteydessä arvioida myös se, onko ylimmän hallintoelimen jäsenillä kokonaisuutena laajennuksen jälkeenkin edelleen riittävä osaaminen.

Ylimpään hallintoelimeen jo aiemmin nimitettyjen jäsenten sopivuus ja luotettavuus voidaan arvioida toimiluvan laajennushakemuksen yhteydessä uudelleen lähinnä silloin, jos menettelyn aikana ilmenee uusia seikkoja, jotka voisivat vaikuttaa haitallisesti jäsenten sopivuuteen ja luotettavuuteen. Tällöin kansallinen toimivaltainen viranomainen ja EKP voivat harkita erillisen kattavan sopivuus- ja luotettavuusarvioinnin toteuttamista.

- Omaisuudenhoitoyhtiöiden ylimmän hallintoelimen jäsenten sopivuus ja luotettavuus arvioidaan tavanomaiseen tapaan. Vakiomenettelystä voidaan poiketa ainoastaan tapauksissa, joissa omaisuudenhoitoyhtiön perustamisella on erityinen kiire.
- Arvioitavien henkilöiden sopivuus ja luotettavuus arvioidaan aina samalla tavalla riippumatta siitä, luokitellaanko toimiluvan hakija merkittäväksi vai vähemmän merkittäväksi yhteisöksi. Suhteellisuusperiaatetta ei sovelleta.

Arviointia on kuvattu tarkemmin EKP:n laatimassa [sopivuuden ja luotettavuuden arviointioppaassa](#).



## 5.4 Merkittävän omistusosuuden haltijoiden ja muiden pääosakkaiden arviointi

Tässä oppaassa käsite "osakkaat" kattaa vakavaraisuusdirektiivin artiklassa 14 tarkoitetut "osakkeenomistajat ja jäsenet".

Niiden toimilupaa hakevan yhteisön osakkaiden sopivuus, joilla on hallussaan merkittävä omistusosuus eli ns. määräosuus (yli 10 % yhteisön osakepääomasta tai äänivallasta tai mahdollisuus vaikuttaa huomattavasti yrityksen johtamiseen), on arvioitava toimilupamenettelyn yhteydessä noudattaen samoja kriteerejä kuin merkittävän omistusosuuden hankinnan yhteydessä. Jos yhdelläkään osakkaalla ei ole merkittävää omistusosuutta, arvioidaan yleensä 20:n omistusosuuksiltaan suurimman pienen osakkaan sopivuus.<sup>16</sup>

Toimiluvan laajennushakemuksen yhteydessä ei yleensä tehdä uutta osakkaiden sopivuuden arviointia. Jos menettelyn aikana kuitenkin ilmenee uusia seikkoja, jotka voisivat vaikuttaa haitallisesti jonkin merkittävän omistusosuuden haltijan sopivuuteen, kansallinen toimivaltainen viranomainen ja EKP voivat yhdessä harkita erillisen sopivuusarvioinnin suorittamista, jos niillä on siihen kansallisen lainsäädännön suomat valtuudet.

### Merkittävän omistusosuuden haltijat

Toimilupaa hakevan luottolaitoksen pääosakkaita arvioidaan samoilla kriteereillä kuin ehdokkaita, jotka suunnittelevat merkittävän omistusosuuden hankkimista markkinoilla jo toimivasta luottolaitoksesta. Osakkaan tulee olla

- hyvämaineinen
- vakavarainen
- vapaa rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen liittyvistä epäilyksistä.

Lisäksi toimilupamenettelyn muiden osa-alueiden yhteydessä arvioidaan vielä kahta muuta kriteeriä, joita niitäkin käytetään arvioitaessa merkittävän omistusosuuden hankinta-aikeita:

- luottolaitoksen liikkeenjohtoon osallistuvien johtajien maineen, tietämyksen, ammattitaidon ja kokemuksen arviointi (ks. kohta 5.3)
- sen arviointi, täyttääkö luottolaitos vakavaraisuusvaatimukset (ks. kohta 5.1).

Arviointi on hyvin samankaltainen kuin merkittävän omistusosuuden hankintaa koskevassa arviointimenettelyssä, mutta merkittävän omistusosuuden haltijoiden sopivuudesta ei tehdä erillistä päätöstä, elleivät vakavaraisuusdirektiivin kansalliset

<sup>16</sup> Draft Regulatory Technical Standards under Article 8(2) of Directive 2013/36/EU on the information to be provided for the authorisation of credit institutions, the requirements applicable to shareholders and members with qualifying holdings and obstacles which may prevent the effective exercise of supervisory powers (EBA/RTS/2017/08); Draft Implementing Technical Standards under Article 8(3) of Directive 2013/36/EU on standard forms, templates and procedures for the provision of the information required for the authorisation of credit institutions (EBA/ITS/2017/05).

täytäntöönpanosäännökset sitä edellyttä. Arvioinnin tulos sisältyy siis pääsääntöisesti toimilupapäätökseen.

## 20 suurinta pienosakasta

Lisätietoja on EPV:n teknisissä sääntelystandardeissa (jotka odottavat lainvoimaisiksi saattamista).

Jos yhdelläkään osakkaalla ei ole merkittävää omistusosuutta, arvioidaan yleensä 20:n omistusosuuksiltaan suurimman pienosakkaan sopivuus (tai kaikkien pienosakkaiden sopivuus, jos osakkaita on alle 20).

Sopivuusarvioinnin kohteena olevia pienosakkaita koskevat tiedonantovaatimukset perustuvat EPV:n standardeihin, mutta niissä otetaan huomioon myös suhteellisuusperiaate, omistusosuuden suuruus ja osakkaan rooli.

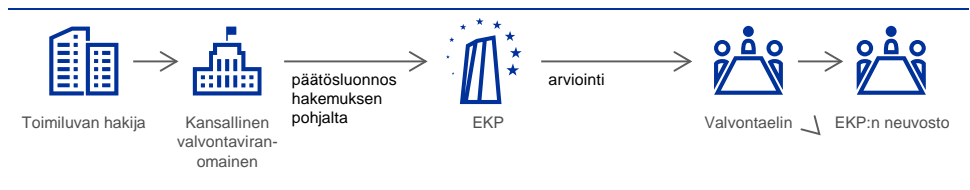
Jos usealla pienosakkaalla on täsmälleen yhtä suuri omistusosuus, voi olla hankala määrittää, mitkä niistä otetaan mukaan 20 suurimman pienosakkaan sopivuusarviointiin. Tällaisessa tapauksessa arviointiin otetaan periaatteessa mukaan kaikki ne osakkaat, jotka ovat yhtä suurin omistusosuus juuri arviointikynnyksen edellä.

## 6 Toimilupamenettely

Pankkitoimilupien myöntämis- ja laajentamismenettely toteutetaan yhteisessä valvontamekanismissa ns. yhteisinä menettelyinä, joissa EKP ja lupahakemuksen kohteena olevan laitoksen sijaintimaan kansallinen toimivaltainen viranomainen ovat mukana eri vaiheissa ja tekevät tiivistä yhteistyötä. Toimilupahakemus osoitetaan aina kansalliselle toimivaltaiselle viranomaiselle riippumatta siitä, täyttääkö laitos merkittävyyssuhteet, ja toimilupapäätöksen tekee vastaavasti aina EKP.

### Kaavio 1

#### Toimilupamenettely



### 6.1 Menettelyn kesto ja vaiheet

Vakavaraisuusdirektiivin artiklan 15 mukaan toimilupamenettely voi kestää enintään 12 kuukautta. Koska jäsenvaltiot ovat kuitenkin saattaneet direktiivin osaksi kansallista lainsäädäntöä eri tavoin, kansallisissa menettelyissä on edelleen vaihtelua sen suhteen, mistä lähtien vuoden määräaika lasketaan. Osassa jäsenvaltioista toimilupamenettelyn katsotaan käynnistyvän, kun kansallinen toimivaltainen viranomainen vastaanottaa hakemuksen, vaikka se olisi puutteellinenkin.<sup>17</sup> Toisissa jäsenvaltioissa määräaika alkaa juosta siitä, kun hakemuksen todetaan sisältävän kaikki vaadittavat tiedot.<sup>18</sup> Vastaavasti menettelyn keskeytysten vaikutus määräaikaan voi vaihdella jäsenvaltiosta toiseen.

Eroista huolimatta toimilupamenettelyssä noudatetaan mahdollisimman pitkälle yhtenäistä kolmivaiheista mallia.

#### Valmisteluvaihe

Valvojat ovat yhteydessä luvanhakijayhteisöön yleensä jo ennen kuin tämä jättää virallisen toimilupahakemuksen. Keskusteluissa käydään läpi hakemusmenettelyä ja tietovaatimuksia, selvitetään muun muassa, onko luottolaitostoimilupa yhteisön kannalta tarkoituksenmukaisin lupa, tarkastellaan yhteisön esittämiä haku suunnitelmia ja tarvittaessa tuodaan esiin mahdollisia

Toimilupamenettelyn kolme päävaihetta:

- valmisteluvaihe
- hakemusvaihe
- seurantavaihe

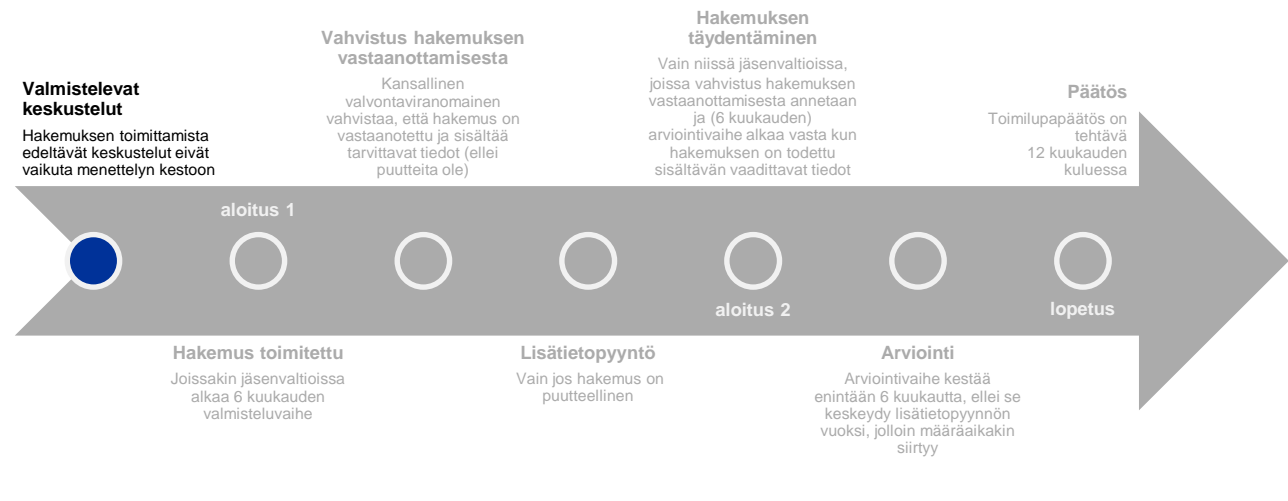
<sup>17</sup> Kohta "aloitus 1" kaavioissa 2 ja 3

<sup>18</sup> Kohta "aloitus 2" kaavioissa 2 ja 3

vakavaraisuusnäkökulmasta ilmenneitä huolenaiheita. Valmistavat keskustelut ovat hyvin suositeltavia, jotta menettely sujuu mahdollisimman kitkattomasti.

## Kaavio 2

### Valmisteluvaihe



Valmistelemissa keskusteluissa on valvojan puolelta mukana toimilupa-asiantuntijoita, jotka tuntevat hakumenettelyn ja arviointikriteerit perusteellisesti.

Luvanhakijayhteisöllä on tärkeää olla keskusteluissa sopiva edustus: mukana tulisi olla sekä johtajia, joilla on valtuudet tehdä päätöksiä, että asiantuntijoita, joilla on riittävät toiminnalliset tiedot tarkkoihinkin kysymyksiin vastaamiseksi.

Valvojien valmisteluvaiheessa antama mahdollinen palaute ei vaikuta millään tavalla toimilupahakemuksen arviointiin eikä EKP:n toimilupapäätökseen.

Valmisteluvaiheen pohjalta luvanhakijayhteisö pystyy arvioimaan hakemushankkeen laajuuden ja siihen tarvittavan ajan sekä arvionsa pohjalta päättämään, onko se valmis toimittamaan kansalliselle toimivaltaiselle viranomaiselle virallisen toimilupahakemuksen vai tulisiko hakemuksen jättämistä lykätä tai menettely keskeyttää.

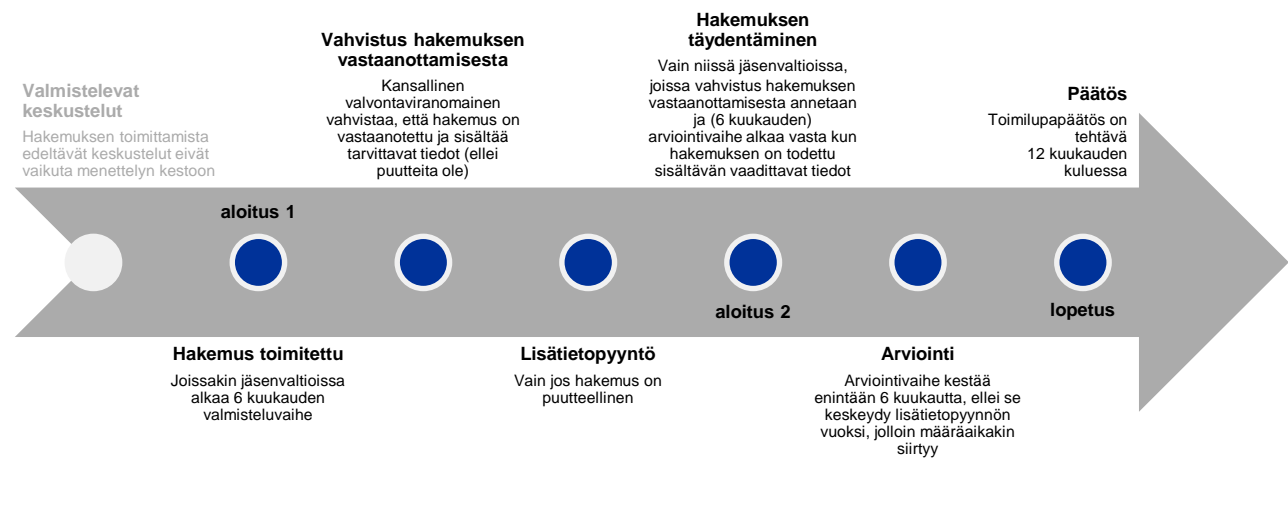
## Hakemusvaihe

Toimilupahakemus toimitetaan aina kansalliselle toimivaltaiselle viranomaiselle, sillä menettelyssä on otettava huomioon kansallinen lainsäädäntö.

Valvojat pyrkivät järjestämään hakijayhteisön kanssa säännöllisiä tapaamisia, joissa käydään läpi toimilupamenettelyä ja keskustellaan yhteisön toimittamista tiedoista yksityiskohtaisesti.

### Kaavio 3

#### Hakemusvaihe



Arviointimenettelyn aikana kansallinen toimivaltainen viranomainen ja EKP voivat milloin tahansa pyytää lisätietoja, joita tarvitaan hakemuksen hahmottamiseksi ja analysoimiseksi.

Kansallisesta lainsäädännöstä riippuen hakemuksen käsittely saattaa keskeytyä lisätietopyynnön ajaksi, jolloin määräaika siirtyy vastaavasti myöhemmäksi. Silti toimilupamenettelyn kesto (hakemuksen vastaanottovahvistuksesta eteenpäin) ei mahdollisine keskeytyksineenkään saisi kokonaisuutena kestää pidempään kuin 12 kuukautta.

Luvanhakijayhteisö voi milloin tahansa ilmoittaa kansalliselle toimivaltaiselle viranomaiselle peruvansa hakemuksensa – esimerkiksi jos se toteaa itse, ettei täytä toimiluvan edellytyksiä. Silloin kun menettely viedään loppuun saakka, arvioinnin päätteeksi kansallinen toimivaltainen viranomainen joko tekee päätöksen hakemuksen hylkäämisestä tai esittää EKP:lle toimiluvan myöntämistä ja ilmoittaa päätöksensä luvanhakijayhteisölle. Tapauksissa, joissa on esitetty toimiluvan myöntämistä, lopullisen epäamis- tai myöntämispäätöksen tekee EKP.

#### Tyypillisen toimilupamenettelyn kulku

- Pankkiryhmittymä A päättää perustaa uuden tytäryhtiön (pankki X).
- Pankkiryhmittymä A ottaa yhteyttä pankki X:n perustamiseen kansalliseen toimivaltaiseen viranomaiseen. Ryhmittymällä on viranomaisen (ja mahdollisesti EKP:n) kanssa useita valmistelutapaamisia, joissa käydään läpi toimilupamenettelyä ja hakemuksen yhteydessä vaadittavia tietoja.
- Pankkiryhmittymä A toimittaa kansalliselle toimivaltaiselle viranomaiselle virallisen hakemuksen, jossa se hakee toimilupaa pankille X.

- Arviointimenettely alkaa virallisesti siitä hetkestä, jolloin toimilupahakemus alun perin vastaanotetaan (pankki X:n perustamisjäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaisesti).
- Kansallinen toimivaltainen viranomainen lähettää pankkiryhmittymälle A vahvistuksen hakemuksen vastaanottamisesta ja arviointimenettelyn virallisesta käynnistymisestä sekä ilmoittaa menettelyn lakisääteisen määräajan.
- Jos kansallinen toimivaltainen viranomainen (yhdessä EKP:n kanssa) toteaa arviointivaiheen aikana, että hakemuksesta puuttuu olennaisia tietoja, se esittää luvanhakijayhteisölle virallisen lisätietopyynnön.
- Jos kansallisessa lainsäädännössä niin säädetään, menettely keskeytyy lisätietopyynnön ajaksi.
- Jos kansallisessa lainsäädännössä niin säädetään, menettely käynnistyy uudelleen, kun pankkiryhmittymältä A on saatu puuttuvat tiedot, ja sen määräaika lykätään niin monella päivällä kuin menettely oli keskeytyneenä.
- Lisätietoja pyydetään (ja menettely keskeytetään, jos kansallisessa lainsäädännössä niin säädetään) useaan kertaan arviointivaiheen aikana.
- Kansallinen toimivaltainen viranomainen esittää (yhteistyössä EKP:n kanssa suoritettun) arvionsa pohjalta EKP:lle toimiluvan myöntämistä pankille X. EKP tekee lopullisen päätöksensä noudattaen lakisääteistä määräaika, jossa on otettu huomioon menettelyn mahdolliset keskeytykset.

## Seurantavaihe

Toimiluvan myöntämisen jälkeen alkaa seurantavaihe, jonka aikana varmistetaan, että laitos noudattaa EKP:n toimilupapäätöstä ja sen mahdollisia liitännäissäännöksiä (ks. seuraava kohta). Toimilupahakemuksen perusteista ja valmistelu- ja hakemusvaiheissa saaduista tiedoista riippuen voi olla tarvetta myös tehostetulle seurannalle.

Lisätietoa: [Pankkivalvontaopas](#)

Valvojat alkavat suunnitella ja toteuttaa valvontatoimia, joihin kuuluvat muun muassa merkittävyyden arviointi, valvontaohjelman laatiminen (ja merkittävien laitosten kohdalla yhteisen valvontaryhmän perustaminen) sekä valvojan arviointiprosessin, stressitestien, paikalla tehtävien tarkastusten ja erilaisten selvitysten suorittaminen.

Yleisemmin valvojat arvioivat, miten toimiluvan saanut yhteisö noudattaa toimintasuunnitelmaansa. Jos ilmenee, että uusi yhteisö ei noudata toimilupapäätöksen vaatimuksia tai vakavaraisuusvaatimuksia, valvojat voivat ryhtyä erilaisiin toimiin: laiminlyönnin vakavuuden mukaan ne voivat tiivistää yhteydenpitoa laitokseen järjestämällä erityistapaamisia, käyttää valvonta- ja täytäntöönpanovaltuuksiaan tai jopa asettaa seuraamuksia.

## 6.2 Toimilupapäätöksen liitännäissäännökset

Euroopan unionin tuomioistuin on tehnyt periaatelinjauksen, jonka mukaan toimivaltaiset viranomaiset voivat asettaa ehtoja ja/tai velvoitteita tapauksissa, joissa toimilupahakemus muuten hylättäisiin.<sup>19</sup> Seuraavassa käydään läpi tilanteet, joissa toimilupapäätöksiin voidaan kytkeä liitännäissäännöksiä.

Toimilupapäätökseen voidaan liittää

- ehto, joka täytyy täyttää, ennen kuin toimilupa voidaan myöntää
- velvoite, joka on täytettävä jatkuvasti tai tietyn ajan kuluessa toimiluvan myöntämisestä
- suositus, joka ei ole velvoittava

Lisäksi luvanhakija voi antaa ennen toimilupapäätöksen tekemistä ennakkositoumuksia, jotka kansallinen toimivaltainen viranomainen ja EKP ottavat huomioon kokonaisarviossaan ja joista seuraa ehtoja tai velvoitteita.

### Ehto

Toimilupapäätöksessä voidaan asettaa ehto, että toimilupa ei tule voimaan, ennen kuin luvanhakija on toteuttanut tietyt toimet tai luopunut tietyistä toimista.

Ehtojen mitoittamisessa sovelletaan suhteellisuusperiaatetta, eli ehdot eivät mene pidemmälle kuin mikä on tarpeen sen varmistamiseksi, että toimilupakriteerit täyttyvät.

Ehtojen on oltava toteutettavissa ja täytäntöönpanokelpoisia. Oikeusvarmuuden takaamiseksi niiden tulee myös olla selkeitä ja tarkoin määriteltyjä.

### Velvoite

Toimilupapäätöksessä luvanhakija voidaan velvoittaa toteuttamaan tiettyjä toimia tai luopumaan tietyistä toimista. Velvoitteet koskevat toimiluvan voimaantumisen jälkeistä aikaa, ja ne on täytettävä jatkuvasti. Velvoitteen laiminlyönti ei vaikuta alkuperäiseen toimilupapäätökseen, mutta siitä voi seurata noudattamisen varmistustoimia ja/tai seuraamuksia.

Velvoitteiden mitoittamisessa sovelletaan suhteellisuusperiaatetta, eli velvoitteet eivät mene pidemmälle kuin mikä on tarpeen sen varmistamiseksi, että toimilupakriteerit täyttyvät. Velvoitteita voidaan asettaa esimerkiksi silloin, jos on epäilyksiä siitä, täyttyvätkö toimilupakriteerit jatkuvasti toimiluvan saannin jälkeen.

<sup>19</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio 25.6.2015, *CO Sociedad de Gestión y Participación SA ym. vastaan De Nederlandsche Bank NV ym.*, C-18/14, ECLI:EU:C:2015:419.

## Suositus

Tilanteessa, jossa kaikki myöntämiskriteerit täyttyvät teknisesti mutta jäljellä on korjattavia seikkoja, toimilupapäätökseen voidaan liittää erilaisia suosituksia.

Suosituksset eivät ole oikeudellisesti velvoittavia, mutta niiden antaminen tulisi perustella ja niiden tavoitteet esittää selkeästi.

## Ennakkositoumus

Luvanhakija voi myös antaa sitoumuksia ennen toimilupapäätöstä joko omasta aloitteestaan tai toimivaltaisen viranomaisen ehdotuksesta.

Ennakkositoumuksella pyritään vakuuttamaan toimivaltainen viranomainen siitä, että arviointikriteerit täyttyvät.

Ennakkositoumus annetaan kirjallisesti.

Ennakkositoumukset otetaan huomioon kansallisen toimivaltaisen viranomaisen ja EKP:n arvioissa, ja ne sisällytetään toimilupapäätökseen sovittuina ehtoina tai velvoitteina.

## 6.3 Oikeudenmukainen käsittely

Kansallinen toimivaltainen viranomainen voi arvionsa pohjalta joko hylätä toimilupahakemuksen tai esittää EKP:lle toimiluvan myöntämistä, ja EKP voi oman arvionsa pohjalta joko vahvistaa esitetyn myöntämispäätöksen tai hylätä esityksen.

### Oikeus tulla kuulluksi

Luvanhakijoilla on Euroopan unionin perusoikeuskirjan mukainen oikeus tulla kuulluksi eli esittää vastineensa tilanteessa, jossa EKP hylkää toimilupahakemuksen tai asettaa ehtoja tai velvoitteita.<sup>20</sup>

Oikeus tulla kuulluksi koskee kaikkia luvanhakijoita, joiden hakemus on hylätty tai joiden toimilupapäätökseen on liitetty ehtoja tai velvoitteita.

Toimilupapäätösten yhteydessä vastine on esitettävä kolmen työpäivän kuluessa.

Oikeutta tulla kuulluksi ei kuitenkaan sovelleta seuraavissa tapauksissa:

- kun ehdot tai velvoitteet koskevat lakisääteisiä vaatimuksia, jotka on täytettävä
- kun ehdoista tai velvoitteista on sovittu ennalta luvanhakijayhteisön kanssa

<sup>20</sup> Ks. myös YVM-kehysasetuksen artikla 31.



- kun ehdot tai velvoitteet katsotaan sovellettavan lainsäädännön mukaisiksi raportointivaatimuksiksi.

## Oikeus tutustua hakemukseen liittyviin asiakirjoihin

Toimilupapäätöksen jälkeen luvanhakijalla on oikeus pyytää hakemukseen liittyviä asiakirjoja tutustuttavakseen.

Asiakirjoja voidaan pyytää tutustuttavaksi kansalliselta toimivaltaiselta viranomaiselta (esim. jos toimilupahakemuksen hylkää kansallinen viranomainen) tai EKP:ltä (esim. jos EKP hylkää toimilupahakemuksen tai jos toimiluvan myöntämiseen liittyy ehtoja tai velvoitteita). Oikeus tutustua asiakirjoihin on olennainen osa oikeutta puolustukseen, oikeutta hyvään hallintoon ja oikeutta tulla kuulluksi.

## 7 Toimiluvan peruuttaminen ja raukeaminen

EKP voi peruuttaa luottolaitoksen toimiluvan joko omasta aloitteestaan tai laitoksen kotijäsenvaltion kansallisen toimivaltaisen viranomaisen esityksestä. Toimiluvan peruuttamismenettelyssä sovelletaan kansallista lainsäädäntöä. Kansallisen toimivaltaisen viranomaisen ja EKP:n yhteistyö kuitenkin toimii pitkälti samalla tavalla kuin toimiluvan myöntämismenettelyssä – tiettyä vaihtelua tosin esiintyy sen mukaan, tapahtuuko peruuttaminen yhteisön itsensä pyynnöstä vai valvojan (kansallisen valvontaviranomaisen tai EKP:n) aloitteesta.

Jos valvottava yhteisö on itse pyytänyt kansalliselta toimivaltaiselta viranomaiselta toimilupansa peruuttamista (esimerkiksi luovuttuaan kaikista pankkitoiminnoista), viranomaisen ja EKP arvioivat yhdessä, täytyvätkö EU:n lainsäädännön ja kansallisen lainsäädännön mukaiset peruuttamisen edellytykset. Päätöksen tekee EKP. Edellytyksenä on erityisesti selkeä ja kiistaton näyttö siitä, että yhteisön hallussa ei enää ole talletuksia eikä muita takaisin maksettavia varoja.

Valvoja voi esittää toimiluvan peruuttamista esimerkiksi siksi, että laitos ei täytä vakavaraisuusvaatimuksia tai sen ei enää voi luottaa täyttävän velvoitteitaan velkojiinsa nähden. Tällöin peruuttamispäätöksen tueksi suoritetaan kattava yksityiskohtainen yhteisarvio, jossa otetaan huomioon laitoksen valvontahistoria sekä riski tallettajille ja muut asiaan liittyvät intressit. Tällaisessa tilanteessa mukaan voidaan ottaa YVM-asetuksen mukaisesti myös kriisinratkaisuviranomaiset.

Luottolaitoksen toimilupa voi myös raueta, kun erityiset unionin lainsäädännössä tai kansallisissa säädöksissä määritetyt edellytykset täyttyvät. Kansallisessa lainsäädännössä voi olla määritetty erityiset kynnykset, joiden ylittyessä toimilupa raukeaa ilman valvojan harkintaa tai toimivaltaisen viranomaisen päätöstä. Toimilupa raukeaa kansallisen lainsäädännön mukaan tavanomaisesti, jos

- luottolaitos ei ole vuoteen käyttänyt toimilupaansa
- luottolaitos erikseen luopuu toimiluvastaan
- luottolaitos on lopettanut liiketoiminnan yli puoleksi vuodeksi.

Toimiluvan raukeamiseen verrattavissa oleva tilanne voi kansallisesta lainsäädännöstä riippuen syntyä myös silloin, jos luottolaitos itse lakkaa olemasta olemassa esimerkiksi sulaututtuaan toiseen yritykseen. Tällöin myös toimilupa lakkaa olemasta olemassa. Tällaisessakin tilanteessa sovelletaan toimiluvan raukeamismenettelyä.

#### Lyhenneluettelo

<b>EPV</b>	Euroopan pankkiviranomainen
<b>EKP</b>	Euroopan keskuspankki
<b>EU</b>	Euroopan unioni
<b>YVM</b>	yhteinen valvontamekanismi

© Euroopan keskuspankki, 2018

Postiosoite 60640 Frankfurt am Main, Germany  
Puhelin +49 69 1344 0  
Internet [www.bankingsupervision.europa.eu](http://www.bankingsupervision.europa.eu)

Kaikki oikeudet pidätetään. Kopiointi on sallittu opetuskäyttöön ja ei-kaupallisiin tarkoituksiin, kunhan lähde mainitaan.