

**Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetusten (EU) N:o 575/2013 ja (EU) 2019/876 muuttamisesta (*vakava-raisuusasetuksen muutos COVID-19-pandemiaan vastaamiseksi*)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetusten (EU) N:o 575/2013 ja (EU) 2019/876 muuttamisesta COVID-19-pandemian vuoksi tehtävien mukautusten osalta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Neuvoston kiireellisen käsittelyaikataulun vuoksi ehdotuksesta on poikkeuksellisesti annettu eduskunnalle ensin tätä kirjelmää sisällöltään vastaava valtioneuvoston selvitys E 51/2020 vp. Selvityksessä käsiteltiin lisäksi komission samassa yhteydessä antamaa tiedonantoa.

Helsingissä 20.5.2020

**Valtiovarainministeri Katri Kulmuni**

Neuvotteleva virkamies Katri Aho

**EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI ASETUSTEN (EU) N:o 575/2013 JA (EU) 2019/876 MUUTTAMISESTA**

**1 Tausta**

Komissio antoi 28.4.2020 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetusten (EU) N:o 575/2013 ja (EU) 2019/876 muuttamisesta COVID-19-pandemian vuoksi tehtävien mukautusten osalta (COM(2020) 310 lopullinen).

Samassa yhteydessä komissio antoi tulkinnallisen tiedonannon tilinpäätös- ja vakavaraisuussäännösten soveltamisesta EU:n pankkien luotonannon helpottamiseksi COVID-19-pandemian aikana (COM(2020) 169 lopullinen), jossa vahvistettiin EU:n rahoitusvalvontaviranomaisten ja EKP:n pankkivalvonnan COVID-19-pandemian johdosta antamia tulkintoja luottolaitosten vakavaraisuus- ja kirjanpitolainsäädännöstä luotonannon ylläpitämiseksi. Tiedonannon sisältöä on kuvattu E-kirjeessä E 51/2020 vp.

Baselin pankkivalvontakomitea sopi 27.3.2020 ja 3.4.2020 aikataulujoustoista kansainvälisten Basel III -standardien toimeenpanossa. Joustojen tarkoituksena on vapauttaa pankkien ja viranomaisten resursseja COVID-19-pandemiaan vastaamiseen. Näiden aikataulujoustojen huomiointi EU:ssa jo voimassa olevan lainsäädännön osalta vaatii komission ehdottamia lainsäädäntömuutoksia.

Ehdotus käsittää muutoksia ja sovellettavaksi tulon lykkäyksiä ja aikaistamisia hiljattain hyväksyttyihin luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvaatimuksista annetun asetuksen (EU) N:o 575/2013 (jäljempänä vakavaraisuusasetus) muutoksiin (muutosasetukset (EU) 2017/2395, (EU) 2019/630 ja (EU) 2019/876). Näiden säännösten sisältöä on kuvattu myös pankkien häiriönsietokyvyn parantamista koskevista ehdotuksista annetussa valtioneuvoston kirjelmässä (U 16/2017 vp) ja järjestämättömien vastuiden kattamista ja jälkimarkkinoita koskevista ehdotuksista annetussa kirjelmässä (U 27/2018 vp). Kyseiset vakavaraisuusasetuksen muutokset on hyväksytty 12.12.2017, 20.5.2019 ja 17.4.2019 ja ne ovat tulleet tai olisivat tulossa sovellettavaksi asteittain, osa heti muutosten voimaantultua, mutta suurin osa vuosina 2021–2023.

**2 Pääasiallinen sisältö**

*Baselin pankkivalvontakomitean linjauksiin liittyvät muutosehdotukset*

Vuoden 2018 alussa voimaantulleen IFRS9-standardin (Rahoitusinstrumentit) vaikutuksille asetettua luottolaitoksille vapaaehtoista siirtymäaikaa pidennettäisiin siten, että luottolaitokset voisivat vuosina 2020 ja 2021 palauttaa ydinpääomaansa (*Common Equity Tier 1, CET1*) IFRS9-standardin mukaisesti 31.12.2019 jälkeen kirjattujen odotettujen luottotappioiden kasvun vaikutuksen. Näitä kahta vuotta seuraavana kolmena vuonna, eli vuosina 2022–2024, odotettuja luottotappioita laskettaisiin ydinpääomaan laskevalla muuntokertoimella.

Maailmanlaajuisen rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävien laitosten (*G-SII-laitokset*) sitovan vähimmäisomavaraisuusasteen (*leverage ratio*) lisäpuskurivaatimuksen sovellettavaksi tuloa myöhennettäisiin vuodella, jolloin se tulisi sitovaksi 1.1.2023.

### *Muut muutosehdotukset*

Järjestämättömiä luottoja varten kirjanpidossa tehtäviin oikea-aikaisiin ja riittäviin luottotappiovarauksiin kannustavaa ns. prudential backstop –mekanismia muutettaisiin väliaikaisesti. Luotoille, joille on annettu valtiontukisääntöjen mukainen julkinen takaus tai vastatakaus osana COVID-19-pandemian vaikutuksiin kohdistettuja tukitoimia, ei olisi tarpeen tehdä mekanismin vaatimia vähennyksiä ydinpääomasta ensimmäisen seitsemän vuoden aikana sen jälkeen, kun luotto on muuttunut järjestämättömäksi, esimerkiksi velallisen maksukyvyttömyyden johdosta. Erityiskohtelu koskisi vain sitä luoton osaa, johon takaus tai vastatakaus kohdistuu. Julkiseksi takaukseksi katsottaisiin valtioiden antamien takausten lisäksi muun muassa aluehallinto- ja paikallisviranomaisien, kansainvälisten kehityspankkien ja julkisoikeudellisten laitosten antamat takaukset.

Kolmen prosentin vähimmäisomavaraisuusaste suhteessa riskipainottamattomaan taseeseen (*leverage ratio*) toimii perälautana riskiperusteisille pääomavaatimuksille ja se on tulossa sitovaksi kaikille luottolaitoksille 28.6.2021. Vähimmäisomavaraisuusasteen laskennassa on annettu valvojan määrittämässä epätavallisessa makrotaloudellisessa tilanteessa poikkeus luottolaitosten keskuspankkivaroille. Tämä poikkeus täytyy kuitenkin hyvittää mukautetun vähimmäisomavaraisuusasteen laskennassa. Ehdotuksella kevennettäisiin mukautetun vähimmäisomavaraisuusasteen laskentamekanismia muun muassa siten, että mukautettu vaatimus laskettaisiin vain kerran.

Lisäksi ehdotuksella aikaistettaisiin usean jo aiemmin hyväksytyn vakavaraisuussääntelyn kevennyksen soveltamista siten, että ne tulisivat sovellettavaksi jo tämän muutosehdotuksen voimaantulopäivää seuraavana päivänä. Tämä koskisi luottoriskiä koskevien pääomavaatimusten laskennassa pk-yrityksille käytettävien edullisempien kertoimien käytön laajennusta, uusia edullisempia kertoimia infrastruktuurihankkeille sekä kevennyksiä sellaisille eläkeläisten ja vakituksessa työsuhteessa olevien henkilöiden luotoille, joiden takaisinmaksu tapahtuu vähentämällä maksut suoraan ja ehdoitta velallisen kuukausipalkasta tai eläkkeestä. Lisäksi säännös, jolla annetaan varovaisten periaatteiden mukaisesti arvostetuille luottolaitosten ohjelmistohyödykkeille poikkeus ydinpääomasta tehtävistä vähennyksistä, tulisi voimaan, kun Euroopan pankkiviranomaisen arvostusta koskevat tekniset sääntelystandardit ovat valmiit.

### **3 Ehdotuksen oikeusperusta sekä suhde toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteeseen ja perustuslakiin**

Muutosehdotus perustuu alkuperäisen asetuksen mukaisesti Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 114 artiklaan. Ehdotus käsitellään tavallisessa lainsäätämismenettelyssä, ja hyväksymisestä päätetään neuvostossa määräenemmistöllä. Valtioneuvosto pitää komission ehdotusta oikeusperustan näkökulmasta perusteltuna.

Komissio katsoo ehdotuksen olevan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukainen. Ehdotuksen tarkoituksena on muuttaa jo olemassa olevaa EU-lainsäädäntöä tai sen soveltamisai-kataulua. Vastaavia muutoksia suoraan sovellettaviin asetuksiin ei olisi tehtävissä kansallisella tasolla. Komission näkemyksen mukaan taustalla olevat ongelmat ovat samoja kaikissa jäsenvaltioissa ja ehdotus rajoittuu toimenpiteisiin, jotka ovat tarpeen COVID-19-pandemiasta elpymistä varten. Komission näkemyksen mukaan ehdotuksen kiireellisuuden johdosta on tarpeen poiketa Euroopan unionista tehdyn sopimukseen liitetyn 1 pöytäkirjan 4 artiklan mukaisesta kansallisille parlamenteille varatusta kahdeksan viikon ajasta arvioida ehdotusta. Valtioneuvosto pitää ehdotuksia toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukaisina.

Ehdotus ei sisällä komission valtuuksia delegoitujen asetusten antamiseksi. Valtioneuvosto ei katso ehdotuksen olevan ristiriidassa Suomen perustuslain tai Suomea velvoittavien perus- ja ihmisoikeusinstrumenttien kanssa.

## **4 Ehdotuksen vaikutukset**

### **4.1 Vaikutukset lainsäädäntöön**

Asetusmuutosten huomioon ottaminen ei todennäköisesti vaadi kansallisen lainsäädännön muutoksia.

### **4.2 Vaikutukset talouteen**

Komissio ei ole tehnyt ehdotuksesta vaikutusarviota, sillä sen näkemyksen mukaan ehdotus ei muuta vakavaraisuusasetuksen olennaisia osia eikä siitä johdu uusia vaatimuksia luottolaitoksille. Siltä osin kuin kyse on muutosten soveltamisen nopeuttamisesta, on muutosehdotusten vaikutuksia arvioitu jo niitä annettaessa. Komission näkemyksen mukaan ehdotuksella on vain rajattu vaikutus luottolaitosten hallinnolliseen taakkaan, koska muutoksista saatavat pääoma-edut ovat suurempia kuin mahdolliset kustannukset, ja lisäksi muutosten käyttöönotto on luottolaitoksille vapaaehtoista.

Komissio toteaa, että COVID-19-pandemian ja siihen liittyneiden rajoitustoimien luomia taloudellisia olosuhteita voidaan pitää poikkeuksellisina. Myös Suomessa valtiovarainministeriön tuottamat makrotalouden skenaariot osoittavat, että talouden rajoitustoimien keston pidentyminen muutamalla kuukaudella vaikuttaa voimakkaasti kansantalouden kasvuun ja tätä kautta yritysten taloudelliseen tilaan. Euroopassa on katsottu laajalti tarpeelliseksi antaa yrityksille ja yksityishenkilöille poikkeuksellista tukea valtion takaamien lainojen ja suorien tukien muodossa. Komissio katsookin, että on perusteltua tehdä rajattuja tarkistuksia pankkien vakavaraisuussäätelyyn mainittujen toimenpiteiden vaikuttavuuden varmistamiseksi ja nopean elpymisen tukemiseksi.

Komission esittämien epävirallisten arvioiden mukaan euroalueen pankkien odotettuja luottotappioita varten kirjanpidossa tehty varaukset ovat kasvaneet vuoden 2020 ensimmäisellä vuosineljänneksellä yhteensä 25 miljardilla eurolla. Mikäli kehitys jatkuu samanlaisena, olisi kasvu vuonna 2020 yhteensä noin 100 miljardia euroa. Kun nykyisten siirtymäjärjestelyjen mukaan vuonna 2020 enintään 70 prosenttia odotettujen luottotappioiden kasvun vaikutuksesta ydinpääomaan voisi palauttaa ydinpääomaan, ja nyt kerroin nousisi 100 prosenttiin, arvioi komissio, että ehdotetun muutoksen euroalueen pankkien ydinpääomaa vahvistava nettovaikutus vuonna 2020 olisi yhteensä noin 30 miljardia euroa. Kyseinen 30 miljardin euron lisäys pankkien ydinpääomaan mahdollistaisi laskennallisesti noin 450 miljardin euron lisäluotonannon.

On kuitenkin huomattava, että mikäli talouden taantuma kestää odotettua pidempään ja luottolaitosten asiakkaat eivät kykene maksamaan luottojaan takaisin, saattavat luotonannon ylläpitämiseksi tehty valvojen linjaukset vakavaraisuus- ja kirjanpitolainsäädännön tulkintajoustoista ja nyt ehdotetut lainsäädäntömuutokset IFRS9-standardin vakavaraisuuslaskentahuomioinnin siirtymäajan pidentämiseksi johtaa omalta osaltaan siihen, ettei eurooppalaisilla pankeilla ole riittävästi pääomaa varattuna todellisten luottotappioiden kattamiseksi. On myös huomattava, että ns. prudential backstop –mekanismikaan ei ehdotuksen myötä varmistaisi riittävää ennakkoimista enää niiltä luottojen osilta, joilla on julkinen takaus, koska julkisen takaajan katsotaan kattavan luottoriskin. Todellisuudessa tämän riskin suuruus riippuu kuitenkin takaavan valtion maksukykyyn kohdistuvista riskeistä sekä pankin valtioaltistuman koosta.

Komission näkemyksen mukaan nykyinen keskuspankkivarantojen kohtelu vähimmäisomavaraisuusasteen laskennassa hankaloittaa suhteettomasti keskuspankkien antaman likviditeetin käyttämistä. Tämä taas vahingoittaa rahapoliittisten toimenpiteiden välittymistä ja jopa pakottaa pankkeja myymään varallisuuttaan tai vähentämään luotonantoaan. Vähimmäisomavaraisuusasteen muutosehdotusten vaikuttavuutta lyhyellä aikavälillä vähentää se, että ne olisivat muutenkin tulossa sitoviksi EU:ssa vasta 28.6.2021 ja 1.1.2022. Suomessa ei pidä kotipaikkaansa yksikään maailmanlaajuisen rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävä (G-SII) laitos.

Suomalaisten luottolaitosten osalta merkittävimäksi pääomia vapauttavaksi ja näin luotonantokykyä edistäväksi toimenpiteeksi voidaan arvioida IFRS9-standardin vakavaraisuuslaskenta-vaikutusten siirtymäajan muutos, jos nykyistä useammat suomalaiset luottolaitokset ottavat siirtymäajan käyttöön. IFRS9-standardin siirtymäaikaa vakavaraisuuslaskennassa käyttää Suomessa tällä hetkellä yksi luottolaitos. Lisäksi huomion arvoisena helpotuksena voidaan pitää ohjelmistohyödykkeitä koskevan poikkeuksen soveltamisen aikaistamista. Ohjelmistoinvestointien määrä vaihtelee pankeilla vuosittain, mutta usealla suomalaisella pankilla kaikkien ohjelmistojen, joista osa tulisi helpotuksen piiriin, kirjanpitoarvon osuus CET1-varoista oli noin 5 prosenttia vuonna 2019.

Finnvera Oyj:n takaamat luotot hyötyvät jo virallisten vientiluottolaitosten takaamille luotoille myönnetystä poikkeuksesta ns. prudential backstop –mekanismin laskennassa, ja nyt laskenta kevenisi myös muiden COVID-19-pandemian johdosta annettujen julkisten takausten osalta. Muita ehdotetun säännöksen mukaisia takaajia olisivat esimerkiksi kunnat. Suomessa osittaisia julkisia takauksia on 1.3.–10.4.2020 välisenä aikana annettu Finnveran kautta suomalaisten luottolaitosten antamille yritysluotoille arvion mukaan yhteensä noin 190 miljoonan euron edestä. Pk-yrityksille tarkoitettua pk-takausta on Finnveran mukaan myönnetty maaliskuussa 74 miljoonalla eurolla ja aloittaville yrityksille tarkoitettua alkutakausta 13 miljoonalla eurolla. Finnvera on maaliskuuhun asti myöntänyt yhteensä yli 3 000 uutta takausta yritysten pankkilainoille. Hallitus on 23.4.2020 antanut eduskunnalle esityksen Finnveran kotimaan rahoitusvaltuuksien nostosta nykyisestä 4,2 miljardista eurosta 12 miljardiin euroon. Korotus olisi voimassa joulukuun loppuun vuonna 2025. Kaiken kaikkiaan yhä kasvava osuus luottolaitosten uudesta yritysluotonannosta annetaan Finnveran osittaisella takauksella. Järjestämättömien luottojen määrän kasvaessa poikkeuksen merkityksen voidaan arvioida kasvavan. Muutos yhtenäistäisi EKP:n pankkivalvonnan linjauksen mukaisen kohtelun ennen ja jälkeen 26.4.2019 annetuille luotoille.

## **5 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa**

Asetusehdotus, tiedonanto ja niihin liittyvä luonnos valtioneuvoston kirjelmäksi on ollut lausunnolla EU-asiain komitean rahoituspalvelut ja pääomanliikkeet –jaoston (jaosto 10) kirjallisessa menettelyssä 4.–5.5. sekä EU-ministerivaliokunnan kirjallisessa menettelyssä 7.–8.5.. Asian kiireellisen käsittelyaikataulun vuoksi ehdotuksesta ja tiedonannosta on poikkeuksellisesti annettu eduskunnalle 8.5.2020 ensin valtioneuvoston selvitys (E 51/2020 vp).

Asetusehdotus on tarkoitus käsitellä neuvostossa ja Euroopan parlamentissa mahdollisimman nopeasti. Neuvoston puheenjohtajavaltio Kroatia on ilmoittanut, että sen tavoitteena on saavuttaa yhteisymmärrys neuvoston kannasta asetusehdotukseen jo toukokuun aikana. Muiden jäsenvaltioiden viralliset kannat eivät ole vielä tiedossa. Komissio konsultoi epävirallisesti neuvoston rahoituspalvelukomiteaa (Financial Services Committee, FSC) puhelinkokouksessa huhtikuussa 2020. Ehdotusten käsittely on alkanut neuvoston rahoituspalvelutyöryhmässä touku-kuussa 2020.

Euroopan parlamentti ei ole aloittanut vielä ehdotuksen virallista käsittelyä. Parlamentin esittelijänä toimii Jonás Fernández (S&D, Espanja) talous- ja raha-asiainvaliokunnasta.

## **6 Ahvenanmaan toimivalta**

Asia kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 29 §:n perusteella valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

## **7 Valtioneuvoston kanta**

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että luottolaitokset kykenevät luotottamaan reaalitaloutta COVID-19-pandemian ja siitä todennäköisesti seuraavan laskusuhdanteen yli. Luotonantokykyä ei kuitenkaan tule edistää rahoitusjärjestelmän vakauden kustannuksella. Vakavaraisuussääntelyn ensisijainen tavoite tulee edelleen olla luottolaitosten luotonantoon liittyvien riskien kattaminen. Poikkeukset Baselin standardeista tai vakavaraisuussääntelyyn yleensä tulee kyetä perustelemaan luotonannon tosiasiallisiin riskeihin perustuvalla analyysillä.

Valtioneuvosto yhtyy komission arvioon siitä, että laajamittaiset muutokset pankkien sääntelykehykseen eivät tässä tilanteessa ole toivottavia ja niihin sopeutuminen lisääisi myös pankkien hallinnollista taakkaa. Finanssikriisin jälkeen uudistettu pankkien sääntelykehys sisältää joustavuutta, jota viranomaiset voivat hyödyntää pandemian aiheuttamissa poikkeuksellisissa olosuhteissa. Valtioneuvosto katsoo, että tässä poikkeuksellisessa tilanteessa tehtyjen vakavaraisuussääntelyn muutosten tulisi olla rajattuja, väliaikaisia ja kohdennettuja COVID-19-pandemian vaikutuksiin. Valtioneuvosto pitää komission tavoin tärkeänä, että pankit pidättäytyvät voitonjaosta ja johdon lisäpalkitsemisesta ja hyödyntävät saamansa liikkumavaran luotonannon jatkamiseen.

Valtioneuvosto pitää komission ehdotuksia hyväksyttävänä erityisesti siltä osin kuin niissä pidennetään siirtymäaikoja Baselin pankkivalvontakomitean linjauksia vastaavasti. Valtioneuvosto suhtautuu avoimesti myös jo hyväksytyjen kevennysten sovellettavaksi tulon aikaistamiseen.

Valtioneuvosto suhtautuu yleisesti varauksellisesti luottolaitosten vakavaraisuussääntelyn muutosehdotuksiin, jotka vahvistavat valtioiden ja pankkien välistä kohtalonyhteyttä Euroopassa. Valtioiden ja pankkien väliset kytkennät heikentävät rahoitusmarkkinoiden vakautta ja häiriönsietokykyä. Valtioneuvosto katsoo, että vaikka ehdotukset ovat tästä näkökulmasta ongelmallisia siltä osin kuin ne johtavat siihen, että luottolaitoksen ei tarvitse varautua luottotappioihin siltä osin kuin luotolla on julkinen takaus, ovat ne poikkeuksellinen tilanne huomioon ottaen hyväksyttäviä, kunhan ne ovat riittävän tarkkarajaisia ja ajallisesti rajattuja.