

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) N:o 575/2013 muuttamisesta, direktiiviksi direktiivien 2013/36/EU ja 2014/59/EU muuttamisesta ja asetukseksi asetuksen (EU) N:o 575/2013 ja direktiivin 2014/59/EU muuttamisesta (*Basel III -standardien täytäntöönpano*)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle komission ehdotukset Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) N:o 575/2013 muuttamiseksi, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivien 2013/36/EU muuttamiseksi ja 2014/59/EU muuttamiseksi ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) N:o 575/2013 ja direktiivin 2014/59/EU muuttamiseksi sekä ehdotuksista laadittu muistio.

Eduskunnan loppuvuoden työskentelyaikataulu huomioon ottaen ehdotuksesta on poikkeuksellisesti annettu eduskunnalle ensin tätä kirjelmää sisällöltään vastaava valtioneuvoston selvitys E 125/2021 vp.

Helsingissä 9.12.2021

Valtiovarainministeri Annika Saarikko

Lainsäädäntöneuvos Antti Makkonen

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

MUISTIO

EU/2021/1198

EU/2021/1199

EU/2021/1201

9.12.2021

EHDOTUKSET EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI ASETUKSEN (EU) N:o 575/2013 MUUTTAMISESTA, DIREKTIIVIKSI DIREKTIIVIEN 2013/36/EU JA 2014/59/EU MUUTTAMISESTA JA ASETUKSEKSI ASETUKSEN (EU) N:o 575/2013 JA DIREKTIIVIN 2014/59/EU MUUTTAMISESTA

1 Tausta

Komissio antoi 27 päivänä lokakuuta 2021 ehdotukset Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) N:o 575/2013¹ muuttamisesta, direktiiviksi direktiivien 2013/36/EU² ja 2014/59/EU³ muuttamisesta, ja asetukseksi asetuksen (EU) N:o 575/2013 ja direktiivin 2014/59/EU muuttamisesta. Koska komission antamat lainsäädäntöehdotukset muodostavat yhtenäisen kokonaisuuden, niitä käsitellään myös tässä U-kirjelmässä yhtenä kokonaisuutena. Kokonaisuus muodostuu kolmesta pääasiallisesta osasta: 1) globaalin finanssikriisin jälkeisen sääntelyuudistuksen loppuunvieminen (Basel III); 2) kestävyysliittymien riskien (ympäristöriskit, yhteiskuntavastuuseen liittyvät riskit ja hallintotapaan liittyvät riskit) huomiointi pankkisääntelyssä; ja 3) pankkivalvonnan kehittäminen.

Globaalin finanssikriisin jälkeisen sääntelyuudistuksen loppuunvieminen (Basel III)

Kansainväliset sääntelystandardit ovat pankkitoiminnan vakauden kannalta merkittäviä sen vuoksi, että pankkitoiminta on laajalti kytkeytynyttä kansainvälisesti. Tämä koskee myös muita kuin liiketoiminnaltaan kansainvälisesti toimivia pankkeja: myös kansallisesti operoivat pankit hankkivat rahoitusta kansainvälisiltä markkinoilta, jolloin ne ottavat kannettavakseen osansa globaalin rahoitusjärjestelmän riskeistä. Kuten edellinen finanssikriisi osoitti, kansainvälisessä rahoitusjärjestelmässä ilmenevät häiriöt leviävät laajalle ja vaikuttavat olennaisesti myös reaalityönteeseen.

Vuosien 2007–2009 maailmanlaajuinen finanssikriisi aiheutti merkittävää vahinkoa sekä rahoitusjärjestelmälle että reaalityönteelle. Kriisille oli useita juurisyitä. Useat pankit olivat liian korkeasti velkaantuneita, heikosti pääomitettuja ja likviditeetti oli riittämätön. Riskienhallintajärjestelmissä, hallinto- ja ohjausjärjestelmissä sekä kannustinrakenteissa oli merkittäviä puutteita.

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) N:o 575/2013, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvaatimuksista ja asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta (jäljempänä *EU:n vakavaraisuusasetus*).

² 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 (jäljempänä *luottolaitosdirektiivi*).

³ 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 (jäljempänä *kriisinratkaisudirektiivi*).

Finanssikriisin jälkeen pankkisääntelyä on merkittävästi uudistettu vaiheittain. Sääntelyuudistuksilla on pyritty vastaamaan finanssikriisin taustalla olleisiin keskeisiin tekijöihin.

Finanssikriisin jälkeisissä sääntelyuudistuksissa keskeisenä ajurina ovat olleet 28 valtion keskuspankeista ja pankkivalvoista muodostuvan Baselin pankkivalvontakomitean antamat Basel III -sääntelystandardit. Baselin komitean työ globaalin sääntelyuudistuksen toteuttamiseksi alkoi vuonna 2009. Ensimmäiset Basel III -standardit annettiin vuonna 2010. Uudistuksen viimeinen vaihe saatettiin päätökseen joulukuussa 2017. Uudistuksen merkittävydestä kertoo osaltaan se, että uusien standardien valmistelutyö toteutettiin vaiheittain, ja työ kokonaisuutena kesti pitkään.

Komission lokakuussa 2021 antamilla lainsäädäntöehdotuksilla on tarkoitus saattaa voimaan Basel III -sääntelystandardien viimeisin vaihe EU:ssa. Ehdotetuista muutoksista keskeisin on Basel III -standardien mukaisen kokonaisriskipainolattian käyttöönotto sisäisiä riskimalleja käyttäville pankeille. Muutoksen tavoitteena on, että vakavaraisuusvaatimuksia ja riskiperusteisia vakavaraisuussuhdelukuja kohtaan koettava luottamus vahvistuu ja että vakavaraisuussuhdelukujen välinen vertailu pankkien välillä paranee. Komission lainsäädäntöehdotuksen taustalla olevia globaaleja standardeja on valmisteltu tätä ennen jo vuosia, ja tulevien uudistuksen pohjana olevat lopulliset standardit ovat olleet tiedossa jo varsin pitkään.

Kestävyyteen liittyvät riskit

Pankkisektorin vahvistaminen kohtaamaan paremmin kestävyyteen liittyviä riskejä (ilmastonmuutos, muut ympäristöriskit, yhteiskuntavastuuseen liittyvät riskit ja hallintotapaan liittyvät riskit) on keskeinen osa-alue komission kestävän rahoituksen strategiassa.

Pankkivalvonnan kehittäminen

Pankkivalvonnan tehostamista koskevien lainsäädäntöehdotusten keskeisenä tekijänä ovat pankkisektorin rakenteessa tapahtuvat muutokset. Luottolaitosliitännäisten finanssiteknologia-yhtiöiden (ns. fintech-yritykset) rooli osana luottolaitostoimintaa on kasvanut. Iso-Britannian eroaminen Euroopan unionista on saanut aikaan sen, että EU:n ja Euroopan talousalueen ulkopuolisten luottolaitosten toiminnan osuus EU:ssa ja ETA:ssa on kasvanut, mistä syystä kolmansien maiden luottolaitosten valvontaan liittyvät kysymykset korostuvat niin ikään.

2 Ehdotuksen tavoite

Komission mukaan EU:n vakavaraisuusasetukseen ja luottolaitosdirektiiviin ehdotettavien muutosten keskeisinä tavoitteina ovat rahoitusvakauden edistäminen ja rahoitustoiminnan tukeminen koronapandemiaan liittyvän taloudellisen kriisin jälkeisessä elpymisessä. Komissio katsoo, että nämä tavoitteet toteutuvat ehdotuksessa seuraavalla tavalla:

- 1) Vahvistetaan luottolaitosten häiriönsietokykyä, kuitenkin ilman pääomavaatimusten merkittävää nousua;
- 2) Tuodaan ympäristöön, yhteiskuntavastuuseen ja hallintotapaan (ESG) liittyviä riskejä paremmin huomioon pankkien riskien sääntelyssä;
- 3) Harmonisoidaan luottolaitosvalvonnallisia keinoja ja toimivaltuuksia;

4) Vähennetään luottolaitosten hallinnollista taakkaa pilari III:een liittyviin julkistamisvaatimuksiin liittyen ja edistetään pankkien taloudelliseen asemaan liittyvän informaation saatavuutta.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

3.1 Kokonaisriskipainolattia (output floor)

Kokonaisriskipainolattia

EU:n vakavaraisuusasetuksen 92 artiklaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että sisäisiä riskimalleja käyttävien luottolaitosten tulisi soveltaa kokonaisriskipainolattiaa: luottolaitoksen vakavaraisuuslaskennassa sovellettavien riskipainotettujen erien yhteismäärä ei saa alittaa määrää, joka vastaa 72,5 prosenttia standardimenetelmällä määritettävien erien kokonaisriskistä. Sisäisten riskimallien avulla saavutettu kevennys suhteessa standardimenetelmällä laskettuihin vaatimuksiin voisi näin ollen olla enintään 27,5 prosenttia.

Kokonaisriskipainolattia laskettaisiin ainoastaan konsolidoidulla tasolla, jolloin vaatimus ei olisi sitova yksittäisille samaan konsolidointiryhmään kuuluville luottolaitoksille, vaan ainoastaan ryhmittymätasolla. Jos luottolaitoksella on kuitenkin rajat ylittävää toimintaa muissa ETA-valtioissa, tulee kokonaisriskipainolattian vaikutus jakaa riskipainotettujen erien mukaisessa suhteessa muihin ETA-valtioihin sijoittautuneille tytärluottolaitoksille.

Siirtymäaikajärjestelyt kokonaisriskipainolattiaa, yritysluottoja, asuntoluottoja ja johdannaisvastapuoliriskejä koskien

Kokonaisriskipainolattia tulisi käyttöön vaiheittain siten, että riskipainolattian lopullista tasoa (72,5 %) sovellettaisiin vuoden 2030 alusta lukien. Lisäksi siirtymäaikana sovellettaisiin luottoluokittelemattomiin yritysluottoihin, matalariskisiin asuntoluottoihin ja johdannaisiin liittyvien vastapuolirisrien sektorikohtaisia, Basel III -standardeista poikkeavia erillishuojennuksia. Siirtymäaikojen keskeisenä tarkoituksena on antaa komissiolle riittävästi aikaa sen arvioimiseksi, onko poikkeusten mukaiselle tai niiden suuntaiselle pysyvämmälle lainsäädännölle tarvetta, sekä tarvittavan lainvalmistelun toteuttamiselle. Siirtymäaikajärjestelyistä säädettäisiin EU:n vakavaraisuusasetuksen ehdotetussa 465 artiklassa.

Kokonaisriskipainolattian laskennan pohjana käytettävässä standardimenetelmässä olisi mahdollista soveltaa yritysluottoihin, joilla ei ole ulkoista luottoluokitusta, 65 prosentin riskipainoa. Edellytyksenä olisi, että luottolaitoksen sisäisen riskimallin mukaan yritysvastapuolen maksukyvyttömyystodennäköisyys on enintään 0,5 prosenttia, mikä todennäköisyys vastaa ulkoisten luottoluokitusten mukaisen investointiluokan (*investment grade*) keskeistä kriteeriä. Kyseessä olisi vuoden 2032 loppuun saakka ulottuva siirtymäaikajärjestely.

Euroopan pankkiviranomaisen tulisi siirtymäkauden kestäessä arvioida luottoluokittajien tekemien luottoluokitusten saatavuutta. Euroopan pankkiviranomaisen olisi annettava selvityksensä komissiolle vuoden 2028 loppuun mennessä. Komission tulee tarvittaessa antaa Euroopan pankkiviranomaisen laatiman selvityksen pohjalta, huomioiden soveltuvien osin myös Baselin pankkivirantekemien antamat standardit, yritysten luottoluokitteluun liittyvä lainsäädäntöehdotus vuoden 2031 loppuun mennessä.

Matalariskisten asuntoluottojen osalta jäsenvaltioilla olisi optio soveltaa kokonaisriskipainolattian laskennan pohjana käytettävässä standardimenetelmässä matalampia riskipainoja vuoden

2032 loppuun saakka kestäväenä siirtymäaikana. Siirtymäaikana sallittuja matalampia riskipainoja olisi sallittua soveltaa edellyttäen, että luottolaitoksen asuntoluottojen tappiohistoria ei ylitä ehdotuksen mukaisessa EU:n vakavaraisuusasetuksen uudessa 465 artiklan 5 kohdassa tarkemmin määriteltyjä kriteereitä ja asuntoluoton velallinen vastaa luotosta vakuusomaisuuden ohella muulla varallisuudellaan ja tuloillaan. Matalampi riskipaino soveltuisi riippumatta asuntoluoton luototussuhteesta, jolloin matalampi riskipainokohtelu soveltuisi myös korkeilla luototussuhteilla myönnettyihin asuntoluottoihin. Matalampaa riskipainoa olisi sallittua käyttää ainoastaan optiota käyttävässä jäsenvaltiossa sijaitseviin asuntoluottoihin. Jäsenvaltio-option käyttöön liittyisi ilmoitusvelvollisuus Euroopan pankkiviranomaiselle.

Euroopan pankkiviranomaisen olisi niin ikään arvioitava asuntoluottoihin liittyvän poikkeuksen käyttöä ja tehtävä vuoden 2028 loppuun mennessä komissiolle selvitys siirtymäajan piiriin kuuluvien asuntoluottojen riskipainojen asianmukaisuudesta. Euroopan pankkiviranomaisen tekemän selvityksen pohjalta, ja huomioiden myös soveltuvin osin Baselin pankkivalvontakomitean standardit, komission tulisi tarvittaessa tehdä lainsäädäntöehdotus pysyvämmiksi lainsäädäntömuutoksiksi vuoden 2031 loppuun mennessä.

Kokonaisriskipainolattian laskennan pohjana käytettävän johdannaisvastapuoliriskin standardimenetelmän (SA-CCR) mukainen alfa-kerroin asetettaisiin 1:ksi vuoden 2029 loppuun kestäväksi siirtymäajaksi, poiketen Basel III -standardien mukaisesta kertoimesta (1,4). Komissiolla olisi toimivalta antaa delegoitu asetus alfa-kertoimen pysyväksi muuttamiseksi. Poikkeussäännöstä ja komission delegoitua asetusta on perusteltu erityisellä tarpeella reagoida kansainvälisen sääntely-ympäristön kehitykseen tässä tietyssä osa-alueessa.

3.2 Luottoriski

Luottolaitosvastapuoliriski

Luottolaitosvastapuoliriskin standardimenetelmää koskevia EU:n vakavaraisuusasetuksen 120–121 artikloja ehdotetaan muutettavaksi Basel III -standardeja vastaavaksi. Luottoluokiteltuihin luottolaitoksiin liittyvän vastapuoliriskin riskipainokoreja (120 artikla) tarkennettaisiin Basel III -standardien mukaisesti. Luottoluokkaan 2 kuuluvien luottolaitosten vastapuoliriskiä ehdotetaan madallettavaksi 50 prosentista 30 prosenttiin. Lyhytaikaiseksi luottolaitosvastapuoliriskiksi laskettaisiin nykyisellään juoksuajaltaan enintään kolmen kuukauden mittaisten sitoumusten ohella jatkossa myös tavaraviennin rahoittamiseen liittyvät sitoumukset, kun sitoumuksen juoksuaika on enintään kuusi kuukautta.

Luottoluokittelemattomiin luottolaitoksiin liittyviin vastapuoliriskeihin (uusi 121 artikla) ehdotetaan uutta standardimenetelmää, jonka mukaisesti luottolaitosvastapuoliriskit jaettaisiin kolmeen eri riskipainokoriin (A, B ja C). Riskipainotuksessa huomioitaisiin lisäksi, onko kyse lyhytaikaisesta vastapuoliriskistä. Luottoluokittelemattoman luottolaitoksen vastapuoliriski ei siten enää määräytyisi suoraan luottolaitoksen kotivaltion luottoluokituksen mukaisesti.

Yritysluotot

Yritysluottojen luottoriskin standardimenetelmää koskevaa EU:n vakavaraisuusasetuksen 122 artiklaa ehdotetaan muutettavaksi Basel III -standardien mukaisella tavalla. Keskeisimpinä muutoksina ovat, että luottoluokkaan 3 kuuluvien yritysluottojen riskipaino laskisi 100 prosentista 75 prosenttiin, ja että luottoluokittelemattoman yrityksen riskipaino ei enää missään tilanteessa riippuisi yrityksen kotivaltion luottoluokituksesta.

Projektirahoitus

EU:n vakavaraisuusasetukseen ehdotetaan uutta 122 a artiklaa, jossa Basel III -standardien mukaisesti säädettäisiin infrastruktuurihankkeiden ja muiden rahoitusprojektien (esimerkiksi lentokone-, juna- ja laivarahoitus) sekä hyödykkeiden tuotantoon liittyvän projektirahoituksen riskipainojen laskennan standardimenetelmästä. Projektirahoituksessa kyse on siitä, että rahoitettava kohde eriytetään esimerkiksi omaan yhtiöönsä, ja luoton takaisinmaksu on riippuvainen kyseisen projektin lopputuloksena syntyvistä kassavirroista. Ehdotettava uusi riskipainokohtelu olisi voimassa olevaa sääntelyä huomattavasti hienojakoisempi. Riskipainokohtelu riippuisi ensinnäkin projektirahoituskohteen luottokelpoisuudesta, vaihdellen 20 prosentista 150 prosenttiin luottoluokittajan antaman luottoluokituksen mukaisesti. Ellei luottoluokittajan antamaa luottoluokitusta ole saatavilla, mainitussa artiklassa tarkemmin säädetyt kriteerit täyttäviin hankkeisiin olisi mahdollista soveltaa 80 prosentin riskipainoa. Muille luottoluokittelemattomille projektirahoitushankkeille käytettäisiin 100 prosentin riskipainoa. Voimassa oleva EUspesifi infrastruktuurihankkeiden riskipainohuojennuskerroin ehdotetaan pysytettäväksi.

EU:n vakavaraisuusasetuksen 161 artiklaa ehdotetaan muutettavaksi etenkin erityisrahoitushankkeisiin liittyvien sisäisten riskimallien osalta. Artiklan 4 kohtaan ehdotetaan eräille laskentaparametreille uusia lattiatasoja (*input floors*). Ehdotetussa uudessa 495 b artiklassa ehdotetaan siirtymäaikoja 161 artiklan mukaisten uusien lattiasääntöjen soveltamiselle. Euroopan pankkiviranomaisen olisi tehtävä komissiolle vuoden 2025 loppuun mennessä selvitys säädettyjen lattiatasojen asianmukaisuudesta. Komissiolla olisi toimivalta tämän jälkeen antaa delegoitu asetustas mainittujen lattiasääntöjen uudesta tasosta.

Kehittyneempi luottoriskin sisäisten mallien menetelmä (AIRB) säilyisi edelleen mahdollisena kaikkiiin projektirahoitushankkeisiin käytettynä. AIRB-menetelmän käyttöä ei ehdoteta poissuljettavaksi suuriin projektirahoitushankkeisiin liittyen, toisin kuin ehdotetaan suuryritysten osalta. IRB-menetelmään ehdotettavien uusien vähimmäisarvojen käytölle ehdotetaan ylimääräistä viiden vuoden siirtymäaikaa ehdotetussa EU:n vakavaraisuusasetuksen 495 b artiklassa. Mainitun artiklan perusteella komissiolla olisi toimivalta antaa delegoitu asetustas vähimmäisarvometreista, perustuen Euroopan pankkiviranomaisen tekemään selvitykseen.

Pienen tai keskisuuren yrityksen määritelmä

EU:n vakavaraisuusasetuksen 5 artiklaan ehdotetaan lisättäväksi pienen tai keskisuuren yrityksen (*small or medium-sized enterprise, SME*) määritelmä, jota sovellettaisiin luottoriskin hallintaa koskeviin säännöksiin (asetuksen toisen osan II osasto). Määritelmän piiriin kuuluisivat sellaiset yritykset ja yhteisöt, joiden vuotuinen liikevaihto viimeisimmän konsernitilinpäätöksen mukaan on korkeintaan 50 miljoonaa euroa.

Eräät vähittäisvastuisiin liittyvät muutokset

EU:n vakavaraisuusasetuksen kokonaan muutettavaksi ehdotetun 123 artiklan mukaan tehtäisiin tarkennuksia vähittäisvastuiden riskipainokohteluun luottoriskin standardimenetelmässä Basel III -standardien mukaisesti. Maksamiseen liittyviin luottoihin (*transactor exposures*) ehdotetaan uutta 45 prosentin riskipainokoria. Kuluttajaluottojen, yksityishenkilöille myönnettyjen luottojen ja enintään miljoonan euron pk-yritysluottojen riskipaino säilyisi edelleen pääsääntöisesti 75 prosentissa. Eräät palkasta tai muusta toistuvaistulosta suoraan veloittavat ja takaisinmaksultaan vakuutuksilla suojatut henkilökuntaluotot pysyisivät edelleen 35 prosentin riskipainokorissa.

EU:n vakavaraisuusasetukseen ehdotetaan Basel III -standardeja vastaavaa uutta 123 a artiklaa, jonka mukaan vähittäisvastuiden (mukaan lukien asunto- ja muut kiinteistövakuudelliset luotot) riskipainoihin sovellettaisiin korotuskerrointa 1,5, jos luotto on eri valuutan määräinen kuin

luoton maksamiseksi käytettävä toistuvaistulo, eikä valuuttakurssiriskiltä ole suojauduttu muulla tavalla.

Asunto- ja kiinteistövakuudellinen luotonanto

EU:n vakavaraisuusasetuksen 123, 124 ja 125 artikloja ehdotetaan muutettavaksi siten, että asuntoluottojen riskipainotus luottoriskin standardimenetelmässä muuttuu nykyistä joustavam-maksi luototussuhteesta riippuen. Ehdotus perustuu lähestymistapaan, jossa kiinteistövakuudel-linen luotto jaetaan riskipainon määrittämisessä osiin (*loan splitting approach*). Luoton osuus 55 prosenttiin saakka suhteessa asuntovakuuden arvoon tuottaisi 20 prosentin riskipainon, ja tätä ylittävä osuus määriteltäisiin vakuudettoman luoton riskipainon mukaisesti (tyypillisesti 75 prosenttia).

EU:n vakavaraisuusasetuksen 125 artiklaan ehdotetaan sisällytettäväksi kokonaan uusi vakava-raisuuskehikko sellaisille kiinteistövakuudellisille luotoille, joissa luoton takaisinmaksu on olennaisesti riippuvainen vakuuskiinteistön tuottamista tuotoista (*income producing real estate, IPRE*). Riskipaino vaihtelisi 30 prosentista 105 prosenttiin riippuen luoton ja sen vakuuden ar-von välisestä suhteesta. Luottolaitos voisi kuitenkin hyödyntää riskipainojen määrittämisessä asuntoluottoja vastaavaa riskipainotusta, jos ehdotetussa 125 artiklassa säädetyt tarkemmat edellytykset kiinteistövakuudellisia luottoja koskevien luottotappioiden enimmäismääristä täyt-tyvät.

Jäsenvaltioiden nimeämillä toimivaltaisilla viranomaisilla olisi lisäksi voimassa olevaa säänte-lyä vastaavalla tavalla mahdollisuus korottaa asetuksen mukaisia riskipainoja. Tällaisen päätök-sen olisi perustuttava analyysiin kyseisen asuntomarkkinan riskien erityispiirteistä.

Omistukset ja oman pääoman ehtoiset sijoitukset

Basel III -standardien mukaisesti luottolaitosten omistuksia ja muita oman pääoman ehtoisia sijoituksia koskevaa riskipainokohtelua muutettaisiin siten, että riskipaino määräytyisi jatkossa ainoastaan standardimenetelmällä, eikä sisäisiä riskimalleja olisi enää mahdollista hyödyntää. Omistusten ja muiden oman pääoman ehtoisten sijoitusten riskipainojen laskennasta käytettä-västä standardimenetelmästä säädettäisiin EU:n vakavaraisuusasetuksen kokonaan muutetussa 133 artiklassa.

Useille eurooppalaisille pankeille tyypilliset pitkäaikaiset strategiset omistukset rahoitussektoriin tai rahoitussektorin ulkopuolisissa yrityksissä huomioitaisiin riskipainoja alentavina teki-jöinä. Tässä suhteessa ehdotus poikkeaa Basel III -standardeista.

EU:n vakavaraisuusasetuksen 49 artiklaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä säädettäisiin samaan pankkivalvonnalliseen konsolidointiin kuuluvien rahoitussektoriin luettavien yritysten omistusten riskipainokohtelusta. Valvontaviranomaisen antamalla hyväksynnällä vastaavaa ris-kipainoa voisi hyödyntää myös, jos omistuksen kohde kuuluu ryhmittymän suojajärjestelmän (*institutional protection scheme*) piiriin. Ehdotus vastaa pääosin voimassa olevaa sääntelyä.

Ehdotetussa EU:n vakavaraisuusasetuksen 495 a artiklassa säädettäisiin keskeisenä poikkeuk-sena, että uusia säännöksiä ei sovellettaisi luottolaitosten nykyisille pitkäaikaisille strategisille omistuksille, vaan näiltä osin sovellettaisiin uusien säännösten voimaantulohetkellä voimassa olleita riskipainoja. Poikkeussäännöksen soveltamisalaa ei ole rajattu, vaan soveltuu laajasti eri-laisiin omistuksiin, mukaan lukien omistukset vakuutusyhtiöissä.

Taseen ulkopuoliset erät

EU:n vakavaraisuusasetuksen 5 artiklaan ehdotetaan lisättäväksi sitoumuksen (*commitment*) määritelmä. Sitoumuksen määritelmä olisi kokonaan uusi. Määritelmällä täsmennettäisiin selkeät järjestelyt, jotka lukeutuvat sellaisiksi taseen ulkopuolisiksi eriksi, joille on määriteltävä riskipaino. Määritelmästä kävisi myös ilmi, millaisia järjestelyitä ei ole katsottava taseen ulkopuolisiksi sitoumuksiksi tässä suhteessa. Määritelmää sovellettaisiin sekä luottoriskin standardimenetelmässä että sisäisissä malleissa (IRB-menetelmä).

EU:n vakavaraisuusasetuksen 111 artiklassa säädetään taseen ulkopuolisia riskejä koskevista muuntokertoimista (*credit conversion factor, CCF*), joiden perusteella taseen ulkopuolinen riski muutetaan luottoriskiksi. Mainittuun artiklaan ehdotetaan lisättäväksi Basel III -standardien mukaisesti kaksi uutta muuntokerrointa (40 % ja 10 %), ja 0 % muuntokerroin ehdotetaan poistettavaksi kokonaan.

Ehdotuksen mukaan 10 %:n muuntokerrointa sovellettaisiin 0 %:n sijasta jatkossa esimerkiksi limiittityypisiin luottoihin, jotka ovat luotonantajan toimesta peruutettavissa ehdoilla, samoin kuin nostamattomiin kuluttajaluottoihin sikäli kuin kuluttajansuojalainsäädäntö luoton peruuttamisen sallii. EU:n vakavaraisuusasetukseen ehdotettava uusi 495 d artikla sisältäisi siirtymäajan siten, että täyttä 10 % muuntokerrointa sovellettaisiin vasta vuoden 2033 alusta lukien. Siirtymäsäännös sallisi nykyisen 0 %:n muuntokertoimen soveltamisen vuoden 2029 loppuun saakka. Euroopan pankkiviranomaisen tulisi tehdä vuoden 2028 loppuun mennessä selvitys siitä, tulisiko siirtymäaikaa pidentää vuodesta 2033 lukien. Komission tulisi Euroopan pankkiviranomaisen tekemän selvityksen pohjalta, huomioiden myös soveltuvien osin Baselin pankkivalvontakomitean suositukset, tehdä tarvittaessa lainsäädäntöehdotus vuoden 2031 loppuun mennessä.

Sisäisten riskimallien käyttämiseen liittyvät yleiset muutokset

EU:n vakavaraisuusasetuksen 150 ja 151 artikloja ehdotetaan muutettavaksi siten, että luottoriskin sisäisten mallien (IRB-menetelmä) käyttöä rajoitetaan tietyiltä osin. Oman pääoman ehtoihin omistuksiin ja muihin sijoituksiin (*equity exposures*) ei olisi sallittua käyttää enää lainkaan IRB-menetelmiä, vaan luottoriski olisi määritettävä luottoriskin standardimenetelmällä (SA-CR). Suuryrityksiin (konsernitilinpäätöksen mukainen liikevaihto ylittää 500 miljoonaa euroa) liittyvään luottorisktiin ja luottolaitoksiin ja muihin rahoitussektorin muihin toimijoihin liittyvään luottorisktiin olisi sallittua käyttää jatkossa ainoastaan IRB-perusmenetelmää (F-IRB).

EU:n vakavaraisuusasetuksen 148 ja 150 artikloista ilmenevää IRB-menetelmien johdonmukaisuusvaatimusta ehdotetaan muutettavaksi. Voimassa olevan sääntelyn perusteella luottolaitoksen tulee johdonmukaisesti käyttää samaa riskien arviointimenetelmää (SA, F-IRB tai A-IRB) lähtökohtaisesti kaikkiin riskeihin, eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta. Ehdotettavilla muutoksilla eri tyyppisille riskeille olisi mahdollista käyttää erilaisia riskien arviointimenetelmiä. Muutos johtuu myös sisäisten mallien käytön rajoittamisesta, mitä on tarkemmin eritelty edellisessä kappaleessa.

EU:n vakavaraisuusasetuksen 151 artiklaan ehdotetaan valtioiden ja keskushallintojen ohelle uutta julkisen sektorin kategoriaa: paikallishallinto ja paikallisviranomaiset (*regional governments and local authorities, RGLA*). Uuden määritelmän tarkoituksena on mahdollistaa, että paikallishallinnolle ja paikallisille viranomaisille myönnettyjen luottojen luottoriskin arviointiin voidaan hyödyntää kehittyneempää IRB-menetelmää (A-IRB), joka on mahdollinen myös valtioiden ja keskushallinnon luottoriskin määrittämisessä.

EU:n vakavaraisuusasetuksen 160, 161, 164 ja 166 artikloja ehdotetaan muutettavaksi IRB-menetelmiin liittyvien parametrien vähimmäisarvojen (*input floors*) osalta. Maksukyvyttömyystodennäköisyyteen (PD) liittyvän parametrin vähimmäisarvoa ehdotetaan korotettavaksi Basel III -standardien muutoksia vastaavalla tavalla 0,03 %:sta 0,05 %:iin. Ehdotettavat vähimmäisarvot LGD- ja CCF-parametreihin olisivat kokonaan uusia. Ehdotettavia vähimmäisparametreja ei ehdotettavan uuden 159 a artiklan mukaan kuitenkaan sovellettaisi valtorisktiin. Skaalauskerroin 1,06 ehdotetaan poistettavaksi EU:n vakavaraisuusasetuksen 153 ja 154 artikloista, mikä muutos vastaa Basel III -standardien kehitystä.

EU:n vakavaraisuusasetuksen 153, 154, 202 ja 217 artikloja ehdotetaan muutettavaksi siten, että maksukyvyttömyystodennäköisyyden laskentamenetelmiin liittyvää harkinnanvaraa poistettaisiin, tavoitteena IRB-menetelmien yksinkertaistaminen ja vertailukelpoisuuden parantaminen.

EU:n vakavaraisuusasetuksen 183 artiklaa ehdotetaan muutettavaksi sekä lisättäväksi uudet 235 a ja 236 a artiklat. Näissä täsmennettäisiin riskien arviointimenettelyiden käyttöä niissä tilanteissa, kun riskin takaaajaan tai varsinaiseen vastapuoleen liittyvän riskin arviointimenettelyyn sovelletaan keskenään erilaisia IRB-menetelmiin liittyviä rajoituksia.

Ehdotettuihin EU:n vakavaraisuusasetuksen 495 c ja 506 artikloihin sisältyisivät säännökset leasingvastuisiin ja luottovakuutuksiin liittyvien IRB-menetelmien uudelleentarkasteluista, joihin liittyen Euroopan pankkiviranomaisen olisi tehtävä selvitys sisäisiä riskimalleja koskevien säännösten asianmukaisuudesta. Euroopan pankkiviranomaisen selvitykseen pohjautuen komission olisi leasingvastuiden IRB-menetelmiin liittyen annettava delegoitu asetusta ja luottovakuutuksiin liittyen lainsäädäntöehdotus. Lisäksi leasingvastuisiin ehdotetaan vuoden 2029 loppuun saakka ulottuvia siirtymäaikaajärjestelyjä.

3.3 Markkinariski

Vuonna 2016 vakavaraisuusasetuksen (CRR) uudistuksen yhteydessä komissio ehdotti asetukseen sitovia omia varoja koskevia vaatimuksia korjatakseen markkinariskikehyksessä havaittuja puutteita. Baselin pankkivalvontakomitean kaupankäyntisalkun markkinariskin laskennan uudistusta (FRTB) arvioiva vaikutusten seuranta oli vielä kesken CRR II -neuvottelujen aikoihin, minkä johdosta Euroopan parlamentti ja neuvosto sopivat FRTB:n standardien täytäntöönpanosta ainoastaan raportointia varten CRR II -uudistuksessa. Komissio on esittänyt vuoden 2021 ehdotuksessaan useita muutoksia vakavaraisuusasetukseen, jotta markkinariskiä koskevat sitovat omien varojen vaatimukset voitaisiin ottaa käyttöön Baselin komitean tarkistettujen FRTB:n standardien mukaisina.

EU:n vakavaraisuusasetuksen 4 artiklaan ehdotetaan uutta 144 kohtaa kaupankäyntiyksikön määritelmän selkeyttämiseksi. Kaupankäyntiyksiköllä tarkoitetaan tarkasti määriteltäviä välittäjien ryhmää, jonka laitos on perustanut hoitamaan yhdessä kaupankäyntivaraston positioiden muodostamaa salkkua tai ehdotetun 104 b artiklan 5 ja 6 kohdassa tarkoitettuihin kaupankäyntivarastoon kuulumattomia positioita tarkoin määritellyn ja johdonmukaisen liiketoimintastrategian mukaisesti ja joka toimii samassa riskienhallintarakenteessa.

EU:n vakavaraisuusasetuksen 102 artiklaa ehdotetaan muutettavaksi kaupankäyntivarastoa koskevien vaatimusten osalta siten, että Basel III -standardien mukaiset FRTB-menetelmät otetaan käyttöön omien varojen vaatimuksia laskettaessa. Ehdotetun 102 artiklan mukaan artiklan 325 (1) omien varojen laskentavaatimuksia sovellettaessa kaupankäyntivaraston positiot on osoitettava 104 b artiklan mukaisesti perustetuille kaupankäyntiyksiköille.

Ehdotuksen mukaan kaupankäyntivaraston ja rahoitustaseen välistä rajanvetoa koskeva 104 artikla muutettaisiin kokonaan. Uudessa muutetussa artiklassa otettaisiin käyttöön myös poikkeus, jonka nojalla luottolaitos voi kohdentaa tietyt instrumentit rahoitustaseeseen, joka muutoin luokiteltaisiin kaupankäyntivarastoon. Poikkeus edellyttäisi ehdotetussa artiklassa tarkemmin määriteltyjen edellytysten täyttymistä ja toimivaltaisen viranomaisen antamaa hyväksyntää.

EU:n vakavaraisuusasetuksen 104 a artiklaan ehdotetaan täsmennyksiä instrumentin uudelleenluokitteluun edellytyksiin. Asetuksen 104 b artiklaan ehdotetaan lisättäväksi poikkeus, jonka nojalla laitokset voivat perustaa erityisiä kaupankäyntipisteitä, joihin laitokset voivat kohdentaa yksinomaan kaupankäyntivarastoon kuulumattomia positioita, joihin kohdistuu valuuttariskiä ja hyödykeriskiä. Asetuksen 104 c artiklaan ehdotetaan täsmennyksiä liittyen valuuttariskien suojausten käsittelyyn, jossa laitokset voivat tietyin edellytyksin jättää tietyt positiot valuuttariskiä koskevien omien varojen vaatimusten laskennan ulkopuolelle.

EU:n vakavaraisuusasetuksen 34 artiklan mukaan laitosten on sovellettava 105 artiklan vaatimuksia kaikkiin käypään arvoon arvostettuihin omaisuuseriinsä laskiessaan omien varojensa määrää ja vähennettävä ydinpääomasta (CET1) mahdollisten muiden tarvittavien arvonoikaisujen määrää. Artiklaa ehdotetaan lisättäväksi poikkeus, jonka nojalla laitokset voivat poikkeuksellisissa olosuhteissa Euroopan pankkiviranomaisen antaman lausunnon perusteella vähentää muiden arvonoikaisujen määrää laskettaessa sitä kokonaismäärää, joka tullaan vähentämään ydinpääomasta. Muutoksella pyritään vähentämään myötäsyklisyyttä, joka sisältyy ydinpääomasta vähennettyihin muihin arvonoikaisuihin.

Markkinariskiä koskevien omien varojen vaatimusten laskentamenetelmää koskevia säännöksiä ehdotetaan muutettavaksi siten, että otetaan käyttöön markkinariskiä koskevat sitovat omien varojen vaatimukset, jotka perustuvat kaupankäyntisalkun markkinariskin laskennan uudistuksen (FRTB) Basel III -standardeille. Voimassa olevat säännökset sisäisten mallien käyttämisestä kumottaisiin, koska ne korvattaisiin Basel III -standardien mukaisesti A-IMA-menetelmällä. Lisäksi artiklaan 325 ehdotetaan poikkeusta, jonka mukaan laitokset eivät laske omia varoja koskevia vaatimuksia positioille, joihin kohdistuu valuuttariski ja jotka vähennetään omista varoista.

EU:n vakavaraisuusasetuksen 325 a artiklaan ehdotetun muutoksen myötä luottolaitos voisi käyttää yksinkertaistettua standardimenetelmää (SSA) edellyttäen, että laitoksen tase-eriin ja taseen ulkopuolisiin eriin sisältyvä markkinariskille altistuva liiketoiminta on artiklassa mainittujen tarkempien kynnysarvojen mukainen (kuukauden tarkastelujaksolla 10 prosenttia luottolaitoksen kokonaisvaroista tai 500 miljoonaa euroa).

Muutettavaksi ehdotetussa 325 j artiklassa mukautettaisiin yhteistä sijoitustoimintaa harjoittavien yritysten (CIU) kohtelua vaihtoisessa standardimenetelmässä (A-SA). Lisäksi komissiolle annettaisiin toimivalta antaa teknisiä sääntelystandardeja laskennassa käytettävistä teknisistä tekijöistä. Mukautuksia ehdotetaan myös vaihtoehtoisen sisäisen mallin menetelmään (muutettavaksi ehdotettu 325 bh artikla).

Kokonaan muutettavaksi ehdotetussa 461 a artiklassa annettaisiin komissiolle valta antaa delegoituja säädöksiä markkinariskiä koskevien omien varojen vaatimusten laskentamenetelmien muuttamiseksi ja näiden menetelmien voimaantulopäivän muuttamiseksi. Lisäksi ehdotetaan eräitä yksityiskohtaisia markkinariskin laskentamenetelmiin liittyviä muutoksia EU:n vakavaraisuusasetuksen 325, 325 c, 325 j, 325 q, 325 s, 325 t, 325 v, 325 ab, 325 y, 325 am, 325 ah, 325 ak, 325 ae, 325 ai, 325 aj, 325 as, 325 ax, 325 az, 325 ba, 325 bc, 325 be, 325 bf, 325 bg, 325 bh, 325 bi ja 325 bp artikloihin.

3.4 Vastuun arvonokaisuriski (CVA)

Vastuun arvonokaisuriski (*credit valuation adjustment, CVA*) heijastaa johdannaisten vastapuoleen liittyvää maksukyvyttömyysriskiä. EU:n vakavaraisuusasetuksen 381 artiklaan ehdotetaan lisättäväksi CVA-riskin uusi määritelmä, jossa riskimääritelmän piiriin luettaisiin sekä vastapuolen korkoeron riskifaktorit, että johdannaisportfolion markkinariski. EU:n vakavaraisuusasetuksen 382 artiklaa ehdotetaan muutettavaksi sen osalta, mihin johdannaistransaktioihin luetaan sellaista CVA-riskiä, jota olisi katettava pääomavaatimuksilla. Siltä osin kuin CVA-riskistä ei johdettaisi pääomavaadetta, luottolaitoksen olisi raportoitava laskennallinen pääomavaade toimivaltaiselle valvontaviranomaiselle.

CVA-riskin laskentaan liittyviä yksityiskohtia ehdotetaan täydennettäväksi myös EU:n vakavaraisuusasetuksen uudessa 382 a artiklassa sekä 383–386 artikloihin ehdotettavilla muutoksilla. Voimassa olevia, CVA-riskiin liittyvää pääomavaadetta merkittävästi madaltavia poikkeussäännöksiä ei ehdoteta purettavaksi.

3.5 Operatiiviset riskit

EU:n vakavaraisuusasetuksen kolmannen osan III osasto operatiivisia riskejä koskien ehdotetaan kokonaan uudistettavaksi. Sisäisten riskimallien käyttämisestä operatiivisten riskien vakavaraisuusvaateen laskennassa ehdotetaan luovuttavaksi kokonaan, jolloin kaikkien luottolaitosten tulisi jatkossa käyttää standardimenetelmää. Luottolaitos voisi kuitenkin käyttää sisäisiä riskimalleja laskettaessa operatiivisten riskien pääomavaadetta sisäisen pääoman riittävyyttä koskeissa arviointimenettelyissä (ICAAP).

Basel III -standardien mukaan operatiivisia riskejä mitataan luottolaitoksen kokoon liittyvän mittarin (*Business Indicator Component BIC*) ja luottolaitoksen tappiohistorian perusteella, joista jälkimmäiseen sisältyy laajasti liikkumavaraa. Komission ehdotuksen mukaan operatiivisen riskin vakavaraisuusvaade määräytyisi ainoastaan luottolaitoksen koon perusteella (uudet 312–315 artiklat), eikä siinä huomioitaisi operatiivisten riskien tappiohistoriaa.

Luottolaitokset, joiden BIC-indikaattori on yli 750 miljoonaa euroa, tulee kuitenkin kerätä tappiohistoriaa kuvaavaa tietoa (317 artikla) ja julkistettava tappiohistoriaan liittyvät tiedot (446 artiklan 2 kohta). Tappiohistoriaa koskevat tiedot olisi kerättävä ainoastaan olennaisista riskitapahtumista (nettotappio vähintään 20 000 euroa ja erikseen yli 100 000 euron nettotappiot). Luottolaitoksen valvontaviranomaisella olisi toimivalta myöntää poikkeus tappiohistorian keräämisestä ja julkistamisesta tietyin edellytyksin, jos tästä aiheutuva hallinnollinen taakka katsotaan luottolaitokselle suhteettomaksi (316 artiklan 1 kohdan toinen alakohta).

Euroopan pankkiviranomaisen olisi laadittava komissiolle selvitys vahinkovakuutusjärjestelyiden käyttämiseen liittyvistä käytänteistä operatiivisten riskien hallinnassa (uusi 519 d artikla). Komissio perustelee ehdotustaan sillä, että vakuutusten hyödyntämiseen liittyen on ilmennyt huolenaiheita sääntelyn kiertämiseen liittyen.

3.6 Julkistamisvelvollisuudet

EU:n vakavaraisuusasetuksen 434 artiklassa säädettyihin julkistamisvelvollisuuksiin ehdotetaan muutoksia. Pieniä ja ei-monimutkaisia luottolaitoksia lukuun ottamatta luottolaitosten tulisi jatkossa julkistaa asetuksen mukaiset julkistamisvelvollisuuden alaiset tiedot Euroopan pankkiviranomaisen ylläpitämällä sivustolla. Luottolaitokset toimittaisivat tiedot ensiksi Euroopan pankkiviranomaiselle, joka vastaisi niiden julkaisemisesta sivustollaan. Euroopan pankkiviranomainen julkaisisi verkkosivustollaan pienten ja ei-monimutkaisten laitosten tiedot näiden

laitosten toimivaltaisille viranomaisille 430 artiklan mukaisesti toimittamien tietojen perusteella.

Ehdotuksen 449 a artiklan mukaan kestävyysriskien julkistamisvaatimukset koskevat kaikkia luottolaitoksia. Pienet ja ei-monimutkaiset luottolaitokset julkaisisivat nämä tiedot vuosittain, muut puolivuositain. Ehdotuksen mukaan Euroopan pankkiviranomainen laatii tekniset täytäntöönpanostandardit yhtenäiseksi julkistamistavaksi, kuitenkin huomioiden suhteellisuusperiaatteen. Pienten ja ei-monimutkaisten luottolaitosten osalta ei vaadittaisi julkistamaan enempää tietoja kestävyysriskeistä kuin, mitä raportointivaatimuksia koskevan 430 artiklan 1 kohdan h alakohdan osalta pieniltä ja ei-monimutkaisilta luottolaitoksilta vaaditaan.

Komission lainsäädäntöehdotuksessa on myös operatiivisen riskin puolelle ehdotettu helpotuksia pienille luottolaitoksille. Lainsäädäntöehdotuksen 316–323 artikloissa säädetään operatiivisen riskin tiedonkeruuta ja hallinnointia koskevista säännöistä. Suhteellisuustavoitteiden myötä vaatimukset on jaettu sääntöihin, joita sovelletaan kaikkiin luottolaitoksiin ja sääntöihin, joita sovelletaan vain tappiohistoriaa laskennassaan soveltaviin laitoksiin. Artiklassa 316 säädetään, että laitosten, joiden indikaattoriluku on vähintään 750 miljoonaa euroa laskevat vuotuisen operatiivisen riskin tappiot tappiohistorian mukaan. Artiklan mukaan toimivaltaiset viranomaiset voivat myöntää vapautuksen tästä vaatimuksesta, jos luottolaitoksen indikaattoriluku on enintään yhden miljardin ja riskin laskeminen tappiohistorian mukaisesti oli kohtuuttoman raskasta.

Komissio on täytäntöönpanosuunnitelmien sekä seuranta-, arviointi- ja raportointijärjestelyiden osalta todennut ehdotuksessaan, että Baselin pankkivalvontakomitean ja Euroopan pankkiviranomaisen tulee jatkaa tarvittavan tiedon keräämistä, mikä mahdollistaa uusien keinojen vaikutusarvioinnin. Säännöllisten valvonta- ja arviointi prosessien (SREP) ja stressitestien avulla voidaan myös seurata uusien toimenpiteiden vaikutuksia sekä arvioida joustavuuden ja suhteellisuuden riittävyyttä, jolla otetaan huomioon pienten laitosten erityispiirteet.

3.7 Omiin varoihin luettaviin instrumentteihin liittyvät täsmennykset

Maailmanlaajuisen rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävien luottolaitosten kokonaistappionkattamiskykyvaatimuksen (TLAC) laskentaan liittyviä EU:n vakavaraisuusasetuksen säännöksiä ehdotetaan muutettavaksi siten, että TLAC-vaatimuksen täyttämiseen sallituista instrumenteista vähennettäisiin eräiden epäsuorien ja synteettisen oman pääoman instrumenttien ohella myös eräät epäsuorat ja synteettiset vieraan pääoman instrumentit. Muutoksia ehdotetaan tältä osin myös 4 artiklan 1 kohdan 114 ja 126 alakohtiin.

Ydinpääomaa (CET1) koskeviin EU:n vakavaraisuusasetuksen 46, 48, 60, 70 ja 72 i artikloihin ehdotetaan vähäisiä muutoksia.

EU:n vakavaraisuusasetukseen ehdotetaan uutta 88 b artiklaa, jolla täsmennetään vähemmistö-osuuksien vakavaraisuuskohtelua sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusdirektiivin (EU) 2019/2033 voimaantulon myötä. Lisäksi EU:n vakavaraisuusasetuksen 84, 85 ja 87 artikloihin ehdotetaan muutoksia liittyen kolmansien maiden luottolaitosten tytäryrityksiin.

3.8 Vähimmäisomavaraisuusasteen (leverage ratio) laskentaan liittyvät tarkennukset

EU:n vakavaraisuusasetuksen 429 c artiklaa eräiden johdannaiskauppojen selvitysten osalta ehdotetaan muutettavaksi. Muutosehdotus perustuu kesäkuussa 2019 uudistettuun Basel III -standardiin tämän aihealueen osalta.

EU:n vakavaraisuusasetuksen 429 f artiklasta ehdotetaan poistettavaksi poikkeus taseen ulkopuolisten erien vähimmäismuuntokertoimesta (10 %). Poikkeus ei ole enää tarpeellinen asetuksen 4 ja 111 artikloihin ehdotettujen muutosten myötä.

Selvitystä odottavien arvopaperiostojen ja -myyntien kohtelua vähimmäisomavaraisuusasteen laskennassa ehdotetaan muutettavaksi Basel III -standardien mukaisella tavalla EU:n vakavaraisuusasetuksen 429 ja 429 g artikloihin tehtävillä muutoksilla.

3.9 Kolmansien maiden luottolaitosten toiminta ja valvonta Euroopan talousalueella

Luottolaitosdirektiiviin ehdotetaan uutta 21 c artiklaa, jonka mukaan kolmansien maiden luottolaitosten tulee toimiakseen missä tahansa EU:n jäsenvaltiossa hakea joko sivuliikkeen toimilupaa tai kokonaan uuden luottolaitoksen toimilupaa. Velvoite hakea toimilupaa ei kuitenkaan koskisi niitä tilanteita, joissa kolmannen maan luottolaitos ei aktiivisesti tarjoa palveluitaan Euroopan unionin alueella, vaan tarjoaa palveluitaan EU:ssa sijaitsevien asiakkaiden aloitteesta (*reverse solicitation*).

Luottolaitosdirektiivin VI osasto ehdotetaan kokonaan muutettavaksi kolmansien maiden sivuliikkeitä koskevien vaatimusten osalta. Ehdotettavien säännösten soveltamisessa sivuliikkeet jaoteltaisiin kahteen eri luokkaan. Luokkaan 1 kuuluisivat toiminnaltaan merkittävimmät sivuliikkeet: tasearvo vähintään 5 miljardia euroa tai toiminta kattaa talletusten vastaanottamista yleisöltä. Luokkaan 1 kuuluisivat myös sivuliikkeet eräistä sellaisista kolmansista maista, joiden lainsäädännön mukaan pankkivalvonta ei ole vastaavalla tasolla kuin EU:ssa tai jos luottolaitos sijaitsee maassa, joka on luokiteltavissa korkeamman riskin valtioksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskin suhteen. Luokkaan 2 kuuluisivat muut sivuliikkeet. Luokkaan 1 luokiteltavia sivuliikkeitä koskisivat korkeammat ja yksityiskohtaisemmat vaatimukset kuin luokan 2 sivuliikkeitä.

Luokan 1 sivuliikkeille ehdotetaan prosentuaalista vähimmäispääomavaatimusta ja luokan 2 sivuliikkeille kiinteää euromääräistä vähimmäispääomavaatimusta. Luokkaan 1 kuuluvien sivuliikkeiden olisi noudatettava EU:n vakavaraisuusasetuksen perusteella annetun komission delegoidun asetuksen mukaista maksuvalmiusvaatimusta (LCR) – eli kolmansien maiden sivuliikkeet olisivat osin samojen likviditeettivaatimusten piirissä kuin EU:n alueella toimivat pankit. Sivuliikkeen olisi myös noudatettava eräitä sisäiseen hallintoon ja riskienvalvontaan liittyviä vaatimuksia, samoin kuin kyettävä erittelemään sivuliikkeen sijaintivaltioon kytkeytyvät varat ja velat. Sivuliikkeellä olisi velvollisuus raportoida sijoittautumisvaltion valvontaviranomaiselle sääntelyn noudattamiseen liittyen, samoin kuin sivuliikkeen toimintaan liittyvistä varoista ja veloista. Myös sivuliikkeiden säännöllisistä valvontavelvollisuuksista sekä viranomaisten välisestä tietojenvaihdosta sekä yhteistyöstä ehdotetaan uusia säännöksiä.

Sivuliikkeen valvonnasta vastaavalla toimivaltaisella viranomaisella olisi ehdotuksen mukaan tietyin edellytyksin toimivalta määrätä sivuliike tytäryhtiötettäväksi. Tämä voisi tulla kyseeseen kahdessa eri tapauksessa. Määrääminen tytäryhtiötettäväksi voisi kyseeseen, jos sivuliiketoiminta arvioidaan rahoitusjärjestelmän kannalta merkittäväksi. Valvontaviranomaisella olisi velvollisuus arvioida sivuliiketoiminnan merkittävyyttä säännöllisesti, jos sivuliikkeen toiminta tasearvoltaan ylittää 30 miljardia euroa. Valvontaviranomainen voisi edellyttää sivuliikkeen toiminnan muuttamista tytäryhtiörakenteeksi myös, jos sivuliikkeen havaitaan rikkovan EU:n sisämarkkinoita koskevaa sääntelyä.

Rahoitusjärjestelmän kannalta merkittäväksi luokiteltavan sivuliikkeen tytäryhtiöittämisen sijasta kyseeseen voivat tulla myös rakennejärjestelyt, joilla merkittävyys rahoitusjärjestelmän

kannalta puretaan, tai harkinnanvaraisen lisäpääomavaatimuksen (ns. pilari 2 -vaatimus) asettaminen. Viranomainen voi kuitenkin jättää soveltamatta rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävään sivuliikkeeseen suunnattavia toimenpiteitä, jos toimenpiteillä ei saavuteta rahoitusjärjestelmän vakauden kannalta merkittäviä hyötyjä.

3.10 Kestävyyseriskit (ESG)

Komission ehdotus sisältää uusia säännöksiä siitä, millä tavalla luottolaitoksen tulee huomioida kestävyysriskejä toiminnassaan. Kestävyysriskeillä tarkoitetaan ympäristöön, yhteiskuntavastuuseen ja hallintotapaan liittyviä riskejä (*environmental, social and governance, ESG*). Ehdotukset pohjautuvat kestävyysriskien laadullisen hallinnan parantamiselle.

EU:n vakavaraisuusasetuksen 4 artiklaan ehdotetaan lisättäväksi eri tyyppisten kestävyysriskien määritelmät: ESG-riski (1 kohdan uusi 52 d alakohta), ympäristöriski (uusi 52 e alakohta), fyysinen riski (uusi 52 f alakohta), siirtymäriski (uusi 52 g alakohta), sosiaalinen riski (uusi 52 h alakohta) ja hallintojärjestelmään liittyvä riski (uusi 52 i alakohta).

Luottolaitosdirektiivin 73 artiklaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että luottolaitoksen tulisi ottaa kestävyysriskit huomioon sisäisen pääoman riittävyyden arviointiin (ICAAP) liittyvissä strategioissa ja prosesseissa. Luottolaitosdirektiivin 74 artiklaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että osana luottolaitoksen luotettavaa hallintojärjestelmää luottolaitoksella on oltava tehokkaat menettelytavat myös kestävyysriskien hallintaan, tunnistamiseen ja raportointiin. Kestävyysriskit ovat ehdotuksen mukaan otettava huomioon lyhyellä, keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä.

Ehdotetun luottolaitosdirektiivin muutetun 76 artiklan mukaan luottolaitoksen hallituksen (tai vastaavan hallintoelimen) olisi arvioitava vähintään kahden vuoden välein riskistrategioita ja periaatteita, mukaan lukien ESG-tekijöiden vaikutus lyhyellä, keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. Luottolaitoksen hallituksen olisi myös laadittava nimenomaiset suunnitelmat ja mitattavissa olevat tavoitteet valvoakseen niitä riskejä, joita voi syntyä sen johdosta, että luottolaitoksen strategia poikkeaa Euroopan unionin politiikkatavoitteiden mukaisesta tai laajemmasta kestävästä talouteen liittyvistä trendeistä. Vastaavasti luottolaitoksen valvontaviranomaisella olisi toimivalta valvoa näitä seikkoja (muutettavaksi ehdotettu 104 artikla).

Ehdotuksen mukaisessa uudessa 87 a artiklassa toimivaltaisen valvontaviranomaisen olisi valvottava, että luottolaitoksella on edellä mainitut sääntelyn edellyttämät strategiat ja prosessit kestävyysriskien tunnistamiselle ja hallinnalle. Artiklassa tarkennetaan myös kestävyysriskien arviointiin liittyvää sisältöä. Riskejä on artiklan mukaan arvioitava vähintään 10 vuoden aikajänteellä. Kestävyysriskien arviointi tulee suhteuttaa ottaen huomioon kyseiseen luottolaitokseen kohdistuvien kestävyysriskien mittaluokka, luonne ja monimutkaisuus. Valvontaviranomaisten on varmistettava, että luottolaitokset mittaavat niiden kykyä sopeutua kestävyysriskien liittyvistä tekijöistä aiheutuviin negatiivisiin vaikutuksiin, vähintäänkin ilmastonmuutoksesta aiheutuviin vaikutuksiin, perusskenaariolla ja vaihtoehtoisilla skenaarioilla.

Luottolaitosdirektiivin 98 artiklassa säädetään kattavasta valvojan arviosta (SREP), jonka avulla toimivaltaisen viranomaisen on arvioitava luottolaitoksen toimintaan liittyviä riskejä. Ehdotus sisältää muutoksen mainittuun artiklaan siten, että myös kestävyysriskit tulee huomioida osana valvojan arviota. Luottolaitosdirektiivin 104 artiklaan ehdotettavan muutoksen mukaan toimivaltaisella valvontaviranomaisella olisi toimivalta vaatia luottolaitosta ryhtymään kestävyysriskejä alentaviin toimenpiteisiin. Luottolaitosdirektiivin 100 artiklaan liittyvän muutosehdotuksen mukaan Euroopan pankkiviranomaisen, Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomaisen sekä Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaisen olisi yhteisesti lanseerattava arviointimetodologia

kestävyysriskien mittaamisesta. Arviointimetodologian kehittämisen olisi määrä alkaa ilmasto-riskeistä.

EU:n vakavaraisuusasetuksen 430 artiklaan ehdotetaan lisättäväksi säännös kestävyysriskeihin liittyvästä raportointivelvollisuudesta toimivaltaiselle valvontaviranomaiselle. Lisäksi artiklassa 449 a ehdotetaan kaikkia luottolaitoksia velvoittavaa julkistamisvelvollisuutta kestävyysriskeistä. Ehdotuksen mukaan Euroopan pankkiviranomainen laatii tekniset täytäntöönpanostandardit yhtenäisestä julkistamistavasta kuitenkin huomioiden suhteellisuusperiaatteen.

Komissio on todennut lainsäädäntöehdotuksen perusteluissa, että luottolaitosdirektiivin 133 artiklaan pohjautuvan rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella asetettavan lisäpääomavaatimuksen (ns. järjestelmäriskipuskuri) perusteena saattaisi olla mahdollista käyttää myös ilmastoriskejä yhtenä järjestelmätyyppisenä riskinä. Makrovakauserävaatimusten kokonaistarkastelu on kuitenkin määrä toteuttaa vuonna 2022, jolloin myös ilmastoriskien tarkoituksemukaista huomioon ottamista arvioidaan tarkemmin. Komission ehdotus ei siten sisällä muutosesityksiä näitä osin.

Komissio ehdottaa vakavaraisuusasetuksen 501 c artiklaan muutosta Euroopan pankkiviranomaisen kestävyysriskejä koskevan raportin aikataulun nopeuttamiseksi vuoteen 2023 vuodesta 2025.

3.11 Pankkivalvonnan kehittäminen

Valvontaviranomaisen riippumattomuus

Luottolaitosdirektiivin 4 artiklaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että jäsenvaltioiden olisi nykyistä tarkemmin varmistettava lainsäädännöllisin toimenpiteiden pankkivalvontaviranomaisen riippumattomuus muista julkisista ja yksityisistä tahoista. Ehdotettujen muutosten myötä jäsenvaltioiden olisi määriteltävä kansallisessa lainsäädännössä nykyistä tarkemmin eturistiriitojen estämisestä pankkivalvontaviranomaisen sisäisessä toiminnassa. Viranomaisen palveluksessa olevan henkilökunnan arvopaperikaupankäynti valvottavien arvopapereilla olisi kielletty, samoin viranhaltijan olisi kiellettyä siirtyä suoraan sellaisen valvottavan palvelukseen, jonka valvontatehtäviin viranhaltija on osallistunut. Euroopan pankkiviranomaisen tulisi antaa tarkempia ohjeita valvontaviranomaisen riippumattomuudesta ja eturistiriitatilanteiden estämisestä.

Valvontavaltuudet

Ehdotuksen mukaan valvontaviranomaisten valvontavaltuuksia laajennettaisiin omistussuosuksien hankinnassa (luottolaitosdirektiivin III osaston uusi 3 luku), merkittävien omaisuuserien luovutuksessa (luottolaitosdirektiivin III osaston uusi 4 luku) sekä sulautumisissa ja jakautumisissa (luottolaitosdirektiivin III osaston uusi 5 luku).

Ehdotettavien säännösten mukaan valvontaviranomaista olisi informoitava etukäteen edellä mainituista järjestelyistä (ehdotetut luottolaitosdirektiivin 27 a, 27 f ja 27 j artiklat) ja valvontaviranomaisella tulee olla toimivaltuus estää järjestelyiden toteuttaminen, jos järjestelyllä on haitallinen vaikutus luottolaitoksen riskiprofiiliin (ehdotetut luottolaitosdirektiivin 27 b, 27 g ja 27 k artiklat). Mainitut valvontavaltuudet kohdistuisivat ainoastaan vaikutuksiltaan merkittävimpiin järjestelyihin. Valvontaviranomaisen suostumusta kuitenkin edellytettäisiin kaikissa sulautumisissa ja jakautumisissa, pois lukien ryhmittymän sisäiset järjestelyt sekä sellaiset järjestelyt, joissa järjestelyn yhteydessä perustettavalle luottolaitokselle haetaan samalla luottolaitoksen toimilupaa tai omistusyhteisöltä omistusyhteisötoimintaan oikeuttavaa lupaa.

Ehdotus sisältää myös toimivaltaisia valvontaviranomaisia koskevat yhteistyövelvoitteet, kun edellä mainittu järjestelyt koskevat useamman toimivaltaisen viranomaisen tehtäväkenttää (ehdotetut luottolaitosdirektiivin 27 c, 27 h ja 27 k artikkelit). Euroopan komission olisi Euroopan pankkiviranomaisen ehdotuksesta annettava tarkemmat, viranomaisia sitovat sääntelystandardit viranomaisyhteistyön, kuten viranomaisten keskinäisen tietojen vaihdon, toteuttamisesta.

Luottolaitoksen johdon ja avainhenkilöiden luotettavuuden ja pätevyyden (fit and proper) valvonta

Luottolaitoksen johdon ja avainhenkilöiden luotettavuuden ja pätevyyden arviointimenettelyitä (*fit and proper*), erityisesti valvontaviranomaisen ja luottolaitoksen välisen tehtävänjaon osalta, täsmennettäisiin luottolaitosdirektiivin ehdotetuissa uusissa 91 a ja 91 b artikloissa. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi tarkemmin avainhenkilön (*key function holder*) luotettavuuden ja pätevyyden arvioinnista (ehdotetut luottolaitosdirektiivin 91 c ja 91 d artikkelit). Tähän liittyen ehdotetaan, että arviointimenettely olisi suuruusluokaltaan merkittävässä luottolaitoksissa jatkossa suoritettava ennen kuin henkilö valitaan luottolaitoksen johtoon tai tietyksi avainhenkilöksi (*ex ante*). Jälkikäteisarviointi (*ex post*) olisi mahdollista ainoastaan niissä tapauksissa, kun johtoon kuuluva tai avainhenkilö olisi vaihdettava toiseen välittömästi.

Seuraamukset

Luottolaitosdirektiiviin ehdotetaan kokonaan uutta seuraamusmaksutyyppiä: säännöllinen seuraamusmaksu. Seuraamusmaksun määräämisen kohteena olevan luottolaitoksen olisi maksettava säännöllistä seuraamusmaksua niin kauan, kunnes seuraamusmaksun määräämisen perusteena oleva teko tai laiminlyönti on korjattu. Säännöllisen seuraamusmaksun käyttöönoton tarkoituksena on kannustaa luottolaitoksia oikaisemaan toiminnassaan havaitut virheet ja puutteet mahdollisimman pian. Lisäksi luottolaitosdirektiivin 67 artiklaan ehdotetaan lisättäväksi tiettyjä tekoja ja laiminlyöntejä, jotka voivat olla hallinnollisten seuraamusten määräämisen perusteena. Direktiivin 66 ja 67 artikloja ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että hallinnollisten seuraamusten perusteena oleva tuottojen yhteismäärä lasketaan EU:n vakavaraisuusasetuksen 314 artiklan mukaisesti. Luottolaitosdirektiivin 70 artiklaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä huomioidaan nimenomaisesti kaksoisrangaistavuuden (*ne bis in idem*) kielto.

Luottolaitosliitännäisten fintech-yritysten sisällyttäminen pankkivalvonnan piiriin

EU:n vakavaraisuusasetuksen 4 artiklaan sisältyvää oheispalveluyrityksen (*ancillary services undertaking*) määritelmää ehdotetaan tarkennettavaksi siten, että siinä huomioitaisiin paremmin luottolaitostoimintaan liittyvät tukifunktiot. Lisäksi rahoituslaitoksen (*financial institution*) määritelmää ehdotetaan muutettavaksi siten, että määritelmän piiriin kuuluisivat myös oheispalveluyritykset. Muutosehdotusten tarkoituksena on, että luottolaitosliitännäiset fintech-yritykset kuuluisivat nykyistä kattavammin luottolaitosten konsolidoidun valvonnan piiriin.

Määritelmät

EU:n vakavaraisuusasetuksen 4 artiklan mukaisia emoyrityksen ja tytäryrityksen määritelmiä muutettaisiin yhdenmukaisiksi kirjanpitostandardeihin sisältyvien vastaavien määritelmien kanssa.

3.12 Luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kriisinratkaisu

Luottolaitosten kriisinratkaisuun liittyvät tarkennukset vakavaraisuusasetukseen

Komission ehdotus sisältää eräitä teknisluonteisia muutosehdotuksia kriisinratkaisukehikkoon. EU:n kriisinratkaisudirektiivin mukaan ryhmittymän sisäisen omia varoja ja vähentämiskelpoisia velkoja koskevien vaatimusten (internal MREL) piiriin kuuluvat rahoitusvälineet on pidettävä kriisinratkaisumenettelyn kohteena olevan yhteisön eli tyypillisesti emoyrityksen omistuksessa. Tämän säännön tarkoituksena on ollut varmistaa, että tytäryhtiön tappio- ja pääomituskyvystä vastaa viime kädessä sen emoyritys eli kriisinratkaisumenettelyn kohteena oleva yhteisö. Komissio ehdottaa käyttöönotettavaksi Euroopan pankkiviranomaisen kehittämän niin kutsutun *daisy chain* -vähennysjärjestelmän, jonka mukaan sisäiset, tytäryhteisöjen kriisinratkaisumenettelyn kohteena olevalle yhteisölle erillisen väliyhteisön kautta liikkeeseen laskemat, MREL-kelpoiset rahoitusvälineet olisi vähennettävä kokonaan väliyhteisön omasta sisäisestä MREL-kapasiteetista ja toisaalta velan kierrättämisestä ei syntyisi väliyhteisölle ylimääräistä vakavaraisuusrasitusta velkasaamisten kautta. Vakavaraisuusasetukseen tehtävillä teknisluonteisilla muutoksilla mahdollistettaisiin edellä kuvatun mallin toiminta pääomavaatimusten ja omavaraisuusasteen osalta.

Lisäksi vakavaraisuusasetuksessa tarkennettaisiin maailmanlaajuinen rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävien luottolaitosten sääntelyä koskien kriisinratkaisustrategioita, joissa kriisinratkaisutoimenpiteet kohdistetaan useampaan kuin yhteen ryhmään kuuluvaan yhteisöön tai alaryhmään (MPE). Muutoksella varmistettaisiin, että MPE-konsernien, joilla on tytäryhteisöjä kolmansissa maissa, kriisinratkaisustrategiat vastaavat paremmin niille asetettuja tappionsietokykyvaatimuksia.

Luottolaitosten kriisinratkaisuun liittyvät tarkennukset luottolaitosdirektiiviin

Luottolaitosdirektiivin 18 artiklaa muutettaisiin siten, että toimivaltaisen viranomaisen tai kriisinratkaisuviranomaisen todetessa laitoksen olevan kykenemätön tai todennäköisesti kykenemätön jatkamaan toimintaansa, toimivaltaisella viranomaisella olisi oikeus peruuttaa luottolaitoksen toimilupa. Muutoksella varmistettaisiin, että toimilupa on mahdollista peruuttaa, vaikkei luottolaitos täyttäisi kriisihallintoon asettamiselle säädettyjä edellytyksiä.

Kriisinratkaisudirektiiviin tehtävät muutokset

Kriisinratkaisudirektiiviä muutettaisiin siten, että toimivaltaisen valvontaviranomaisen tulee tehdä luottolaitosdirektiivin mukainen luottolaitoksen johtoon tai avainhenkilöihin kuuluvan henkilön luotettavuuden ja pätevyyden (*fit & proper*) arviointi vasta sen jälkeen, kun henkilö on valittu tehtävänsä varhaisen puuttumisen välineiden tai kriisinratkaisuvälineiden käyttämiseen liittyvien tilanteiden yhteydessä. Muutoksella mahdollistetaan vaikeuksiin ajautuneiden luottolaitosten johdon ja avainhenkilöiden ripeämpi nimittämisprosessi kriisitilanteiden yhteydessä.

3.13 Komission indikoimia tulevia selvityksiä lainsäädäntömuutosten tarpeesta

Luottolaitosten varojenjakoon liittyvän sääntelyn muuttaminen

Voimassa olevan EU:n vakavaraisuusasetuksen 518 b artiklan mukaan komission tulee raportoida Euroopan parlamentille ja neuvostolle vuoden 2021 loppuun mennessä, tulisiko luottolaitosten valvontaviranomaisille antaa lisätoimivaltuuksia varojenjaon rajoittamiseksi rahoitusmarkkinoiden häiriötilanteissa. Kysymys on konkretisoitunut erityisesti koronapandemian aikana.

Komissio toteaa, että Euroopan pankkiviranomaisen, Euroopan keskuspankin ja Euroopan järjestelmäriskikomitean koordinoimilla luottolaitosten varojen jaosta pidättäytymiseen tähtäävillä toimenpiteillä on ollut suotuista vaikutus: komissio katsoo, että luottolaitokset ovat pystyneet kanavoimaan varojaan luotonantoon toivotulla tavalla.

Komissio ei tässä yhteydessä ehdota uusia säännöksiä luottolaitosten varojenrajoittamiseen liittyvien viranomaistoimivaltuuksien osalta ja toteaa, että tähän teemaan liittyvä kysymys tullaan ottamaan esille vuonna 2022 toteutettavan makrovakaussäädösten kokonaistarkastelun yhteydessä.

Kryptovarojen kohtelu vakavaraisuuslaskennassa

Kryptovarojen vakavaraisuuslaskentaan liittyviä kysymyksiä selvittävä työ on hiljattain käynnistynyt Baselin pankkivalvontakomiteassa. Komissio indikoi, että se tulee arvioimaan kryptovariihin liittyviä kysymyksiä myöhemmin Baselin komitean tekemän selvityksen pohjalta.

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Muutosehdotukset perustuvat alkuperäisen direktiivin ja asetuksen mukaisiin Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) artikloihin. Ehdotus perustuu direktiivin osalta SEUT 53 artiklan 1 kohtaan ja asetuksen osalta SEUT 114 artiklan 1 kohtaan. Ehdotukset käsitellään tavallisessa lainsäätämisyksityksessä, ja hyväksymisestä päätetään neuvostossa määränemistöllä.

Valtioneuvosto pitää komission ehdotuksia oikeusperustan näkökulmasta perusteltuina. Direktiivin voidaan katsoa liittyvän sisämarkkinoiden toteutumista koskeviin toimenpiteisiin jäsenvaltioiden lainsäädännön yhteensovittamiseksi ja asetusten voidaan katsoa liittyvän oleellisesti sisämarkkinoiden kehittämiseen.

Komissio katsoo ehdotusten olevan toissijaisuusperiaatteiden mukaisia. Komission mukaan ehdotusten tarkoituksena on täydentää jo olemassa olevaa EU-lainsäädäntöä. Kansalliset säännökset eivät ole yhtä tehokkaita rahoitusvakauden turvaamisessa kuin EU-tason lainsäädäntö; päinvastoin kansalliset säännökset voivat häiritä kilpailua ja vaikuttaa pääoman liikkeisiin. Ehdotetut muutokset edistävät toiminnan vakautta koskevien säännösten yhdenmukaista soveltamista, valvonnan yhdenmukaisuutta ja varmistavat luottolaitosten yhtäläiset toimintaedellytykset sisämarkkinoilla.

Komissio katsoo ehdotusten olevan suhteellisuusperiaatteen mukaisia. Komission mukaan suhteellisuusperiaate on ollut olennainen osa ehdotuksen vaikutusten arviointia ja ehdotettuja eri toimenpiteitä on arvioitu suhteessa suhteellisuusperiaatteeseen sekä voimassa olevan sääntelyn suhteellisuuden puutetta on tuotu esiin ja analysoitu vaihtoehtoja tilanteen korjaamiseksi. Komission mukaan erityisesti tiedonantoon liittyen on toteutettu toimenpiteitä, joilla pienille ja ei-monimutkaisille laitoksille koituvaa hallinnollista taakkaa ja noudattamiskustannuksia on pyritty vähentämään.

Valtioneuvosto pitää ehdotuksia pääosin toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukaisina. SEUT 290 artiklan mukaan lainsäätämisyksityksessä hyväksyttävässä säädöksessä voidaan siirtää komissiolle valta antaa muita kuin lainsäätämisyksityksessä hyväksyttäviä, soveltamisalaltaan yleisiä säädöksiä, joilla täydennetään tai muutetaan lainsäätämisyksityksessä hyväksytyn säädöksen tiettyjä muita kuin sen keskeisiä osia. Lainsäätämisyksityksessä hyväksyttävissä säädöksissä määritellään nimenomaisesti tällaisen säädösvallan siirron tavoitteet, sisältö,

soveltamisala ja kesto. Suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta asetusehdotukseen sisältyviä komission valtuuksia antaa delegoituja säädöksiä on tarkasteltava kriittisesti.

5 Ehdotuksen vaikutukset

5.1 Vaikutukset lainsäädäntöön

Direktiivin täytäntöönpano ja asetuksen huomioon ottaminen kansallisessa lainsäädännössä edellyttävät muutoksia erityisesti luottolaitostoiminnasta annettuun lakiin (610/2014) ja Finanssivalvonnasta annettuun lakiin (878/2008).

5.2 Taloudelliset vaikutukset

Kokonaisriskipainolattian käyttöönottoon liittyvien vaikutusten arviointia

Ehdotettu Basel III -standardien mukainen kokonaisriskipainolattia leikkaisi sisäisten riskimallien käyttämisestä koituvia vakavaraisuushyötyjä pankeille: luottolaitoksen sisäisellä mallilla määritetty konsolidoidun tason kokonaisriski ei saa alittaa määrää, joka vastaa 72,5 prosenttia vastaavasta standardimenetelmällä lasketusta kokonaisriskistä. Tämä uudistus on tyypillisesti keskeisin sisäisiä riskimalleja käyttävien luottolaitosten riskipainotettuja eriä nostava komponentti nyt ehdotettavassa lainsäädäntöpaketissa.

Riskipainotetut erät ovat luottolaitosten vakavaraisuusvaatimusten kannalta olennainen elementti, sillä prosentuaaliset vakavaraisuusvaatimukset lasketaan riskipainotetun kokonaisriskin perusteella. Kokonaisriskipainolattiaan liittyvän ehdotuksen keskeisinä tavoitteina on, että vakavaraisuusvaatimuksia ja riskiperusteisia vakavaraisuussuhdelukuja kohtaan koettava luottamus vahvistuu ja että vakavaraisuussuhdelukujen välinen vertailu pankkien välillä parane.

Sisäisten riskimallien hyödyntämiseen liittyy sekä hyötyjä että haittoja. Sisäisillä riskimalleilla luottolaitosten on mahdollista arvioida riskejä huomattavasti hienojakoisemmalla ja tarkemmalla tavalla kuin standardimenetelmällä. Menetelmän käyttöönotto edellyttää pankkivalvojan antamaa lupaa, ja mallien toimivuutta valvotaan osana pankkivalvontaa. Sisäisten riskimallien käyttöönotto edellyttää luottolaitokselta merkittäviä panostuksia riskienhallintaan myös laajemmin, kuten riskienvalvonnallisiin resursseihin ja tietojärjestelmiin.

Sisäisten riskimallien ongelmakohdat liittyvät menetelmien kehittämisen kannustimiin ja menetelmien luotettavuuden valvonnan haasteellisuuteen. Näistä seuraa epävarmuutta vakavaraisuussuhdelukujen luotettavuuteen ja vertailtavuuteen sekä vakavaraisuusvaatimusten riittävyys.

Pankkisektori on laajasti tuonut esille, että sisäisiin riskimalleihin liittyvät menetelmät ilman lattiasääntöjä kannustaisivat luottolaitoksia tehokkaampaan riskienhallintaan, koska mallinnuksilla on saatavissa myös pääomahyötyjä. Sisäisten riskimallien luotettavuuden parantamiseen tähtäävät toimet, joiden vaikutus on ollut riskipainoja pikemminkin nostava, ovat kuitenkin kokemusten perusteella olleet pääasiassa viranomaislähtöisiä. Näistä merkittävin on ollut Euroopan keskuspankin vuosina 2016–2021 toteuttama sisäisten riskimallien kattava arviointimenetely eli TRIM-projekti (*Targeted Review of Internal Models*), jonka perusteella tehtävät sisäisten riskimallien tarkennukset johtivat EKP:n suorassa valvonnassa oleviin arvioinnin piiriin lukeutuissa luottolaitoksissa yhteensä 275 miljardin euron suuruiseen riskipainotettujen erien

kasvuun (merkitsee suhteellisenä osuutena 12 prosentin kasvua riskipainotettuihin eriin ja kutakuinkin samaa vaikutusta myös vakavaraisuusvaatimuksiin).⁴ Lisäksi valvontaviranomaisella on tyypillisesti valvontatehtäviensä kautta saatu huomattavan laaja datapohja mallien luotettavuuden arvioinnin vertailupohjaksi, mihin tietoon ei yksittäisillä luottolaitoksilla ole pääsyä.

Riskipainotettujen erien vaihtelussa pankkien kohdalla on myös havaittu vaihtelua, joka ei selity sisäisten riskimallien eroavaisuuksilla tai parantuneella riskien mittaamisella. Erityisesti riskipainojen on havaittu laskevan niiden käytön hyväksynnän jälkeen heikosti pääomitettujen pankkien kohdalla, joiden valvonta ei ole vahvaa, sekä valvojilla on valvottavanaan useita sisäisiä malleja käyttäviä pankkeja. Todennäköisenä syynä riskipainojen vaihtelulle nähtiin laajassa OECD-maiden pankkeja käsittelevässä tutkimuksessa strateginen riskimallinnus, jossa mallien monimutkaisuutta ja vaikeaa valvottavuutta käytettiin välttämään riskien asianmukainen kattaminen ja pääomavaatimusten minimointiin.⁵

Pankkivalvoja-aloitteiset toimenpiteet ovat parantaneet sisäisten riskimallien luotettavuutta. EU:n tasolla on kuitenkin huomattava, että EKP-lähtöiset sisäisten mallien luotettavuuteen tähtäävät toimenpiteet ulottavat vaikutuksensa ainoastaan pankkiunioniin sijoittautuneisiin luottolaitoksiin. Tässä suhteessa pankkivalvonnalliset erot kulminoituvat erityisesti Pohjoismaiden välillä luottolaitosten toimintakentän epätasaisuutena. Sisäisten riskimallien valvonta sitoo runsaasti valvontaviranomaisten resursseja. Esimerkiksi EKP:n toteuttaman TRIM-projektin kesto oli noin viisi vuotta.

Kokonaisriskipainolattian ehdotettu toteutustapa rajaisi riskipainotettujen erien vaihtelua pankkien välillä parantaen samalla vakavaraisuustunnuslukujen vertailtavuutta. Riskipainolattian katsotaan lisäävän omien varojen tarvetta erityisesti niiden sisäisiä malleja käyttävien pankkien kohdalla, joiden riskipainotettujen erien määrä suhteessa erien kirjanpidolliseen tasearvoon on erityisen pieni.

Erityisesti pankkisektorin taholta kokonaisriskipainolattiaa on Euroopassa kritisoitu laajasti ja voimakkaasti siitä näkökulmasta, että muutoksen myötä sisäisiin riskimalleihin liittyvä riskiherkkyys vähenee. Kokonaisriskipainolattian tarkoituksena on estää prosentuaalisten vakavaraisuusvaatimusten määräytymisen pohjana käytettävien riskipainotettujen erien laskennan rapautuminen. Luottolaitokset voivat edelleenkin hyödyntää sisäisten riskimallien tuottamia tuloksia riskienhallinnan ja luotonantopolitiikan kehittämisessä.

Sisäisten mallien tuomat kilpailulliset edut pääomien optimoinnissa suhteessa standardimalliin voivat pienentyä uudistusten myötä. Näin ollen standardimalleja käyttävien (pääosin pienten) pankkien ja sisäisiä malleja käyttävien pankkien väliset suhteelliset vakavaraisuusvaatimusten kautta katsotut kilpailulliset erot voivat jonkin verran tasoittua. Tämä voi osaltaan helpottaa myös pääsyä uusille markkinatoimijoille.

Sisäisten mallien hyödyntämiseen liittyen on myös niiden myötäsyklisen luonteen vuoksi mahdollisia elementtejä suuremmille häntäriskeille. Myötäsyklisyyttä mallinnuksissa tapahtuu esimerkiksi pitkän hyvän talouskehityksen aikana, jolloin luottosalkussa tappioiden realisoituminen on ollut vähäistä. Tällöin tappiodatan osuus kokonaisdatassa pienenee, joka laskee sisäisten

⁴ Noin 30 prosentissa havaituista IRB-mallinnusmenetelmiin liittyvistä puutteista oli kyse korkeimman tai toiseksi korkeimman vakavuusasteen puutteista. TRIM-projektin loppuraportti: https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.trim_project_report~aa49bb624c.en.pdf

⁵ Tutkimuksessa oli mukana 115 pankkia 21 OECD-maasta: sciedirect.com/science/article/abs/pii/S1042957314000254

riskimallien kautta laskettuja riskejä. Tämä taas lisää luottoportfolion häntäriskejä, jotka toteutuessaan voisivat ajaa pankin ongelmiin yllättävän laskusuhdanteen tapauksessa. Pankkikriisien, jolloin luottotappioita realisoituu pankeille merkittävässä määrin, nähdään kirjallisuudessa ilmentyvän noin 20–25 vuoden aikasyklillä. Datassa voi myös olla vaikeuksia havaita poikkeuksellisia tilanteita. Esimerkiksi koronakriisin aikana pankkisektori ei ole heikosta talouskehityksestä huolimatta kokenut merkittäviä luottotappioita julkisen vallan tukitoimien ja elvyttävän rahapolitiikan ansiosta. Tämän kautta datan voidaan olettaa antavan luottoriskeille alhaisempia estimaatteja kuin mitä todellisuudessa voidaan olettaa riskien olevan.

Kokonaisriskipainolattia on keskeinen elementti Basel III -uudistuksissa. EU-tasoiset merkittävät poikkeamat kansainvälisistä standardeista voivat kannustaa poikkeusten ja lievennysten tekemiseen myös muilla lainkäyttöalueilla. Globaalien rahoitusmarkkinoiden kannalta tällainen kehitys saattaa tuoda uusia rahoitusvakaussuhkia. Tämä seikka osaltaan puoltaa sitä, että kokonaisriskipainolattian täytäntöönpano EU-tasolla on syytä toteuttaa kansainvälisten standardien mukaisella tavalla.

Vaikutukset luottolaitosten pääomavaatimuksiin

Lainsäädäntöehdotuksella pyritään usein eri toimenpitein parantamaan luottolaitosten riskipainotettujen erien laskennan luotettavuutta siten, että riskit olisivat asianmukaisesti katettuna. Keskeisin näistä muutoksista olisi kokonaisriskipainolattia. Vaikutukset kohdistuisivat erityisesti sisäisiä riskimalleja hyödyntäviin luottolaitoksiin. Muutosten myötä riskipainotetut erät tyypillisesti kasvaisivat ehdotettujen muutosten seurauksena, minkä johdosta riskipainotetuista eristä johdettava pääomavaade vastaavasti kasvaa. Ehdotus toisaalta sisältää myös sellaisia elementtejä, jotka vaikuttavat pääomavaatimuksia madaltavasti. Kokonaisriskipainolattia ei myöskään välttämättä ole efektiivinen kaikille sisäisiä riskimalleja hyödyntäville luottolaitoksille.

Komissio on arvioinut⁶, että EU-tasolla luottolaitosten pääomavaatimusten nousupaine vuoteen 2030 mennessä olisi keskimäärin 6,4–8,4 prosenttia. Tässä arviossa ovat mukana edelleen yritysluottoja koskevan siirtymäajan vaikutus (arviolta -1,5 %-yks.) sekä lukuisat muut siirtymäaika säännökset. Arviossa ei ole mukana asuntoluottoja koskevan jäsenvaltio-option vaikutusta, joka tulee pienentämään muutosten vaikutusta niissä jäsenvaltioissa, jotka tätä optiota käyttävät. Suomen osalta vastaavassa vaiheessa pääomavaatimusten nousupaine olisi pankkisektorin tasolla Finanssivalvonnan alustavien⁷ laskelmien mukaan 5–9 prosenttia riippuen siitä, hyödynnettäisiinkö Suomessa asuntoluottoja koskevaa määräaikaista jäsenvaltio-optiota. Kokonaisriskipainolattian vaikutus konkretisoituisi siirtymäsäännösten vuoksi vuosien 2029–2033 välisenä aikana.

Arviota voidaan pitää tässä vaiheessa kuitenkin vielä varsin alustavana. Mikäli Suomessa käytettäisiin ehdotettua jäsenvaltio-optiota asuntoluottoja koskevaksi poikkeussäännökseksi siirtymäaikana, pääomavaatimuksia nostava vaikutus olisi 5 prosenttia pankkisektoritasolla vuoteen 2030 mennessä, mutta tässä laskelmassa ei voida huomioida kaikkia komission ehdotuksen mukaisia poikkeamia Baselin standardeista. Vaikutukset siirtymäaikana eivät oletettavasti poikkea merkittävästi Euroopan tasoista keskimääräisistä vaikutuksista, joskin arvioita voidaan pitää

⁶ Tutkimus sisälsi rajatun otoksen EU-pankkeja. Otannassa oli lukumääräisesti eniten suuria pankkeja, mutta pankkien taseet kuvaavat edustavasti EU:n pankkisektoria. Laskelmissa ei ole voitu huomioida kaikkien ehdotettujen poikkeussäännösten vaikutusta, joten ne yliarvioivat lainsäädäntöehdotuksen lopullisia vaikutuksia.

⁷ Myöskään Finanssivalvonnan laskelmissa ei ole voitu huomioida kaikkien poikkeussäännösten vaikutusta. Arviota voidaan siten pitää suhteellisen konservatiivisena.

suuntaa-antavina ja vaikutuksissa on suuria pankkikohtaisia eroja. Siirtymäajan alkupuolella, vuoteen 2025 mennessä, komissio arvioi pääomavaatimusten kasvun olevan EU-tasolla noin 0,7–2,7 prosenttia.

Komission vaikutusarvio ei sisällä arviota pääomavaatimusten nousupaineesta tilanteesta, jossa kaikki siirtymäajat ovat kuluneet umpeen. Näitä vaikutuksia voidaan kuitenkin suuntaa-antavasti arvioida käyttäen Euroopan pankkiviranomaisen laatimia aiempia arvioita Basel III -standardien täytäntöönpanosta. Euroopan pankkiviranomaisen arvion mukaan Basel III -standardien täytäntöönpano ilman komission nyt ehdottamia poikkeussäännöksiä olisi nostanut pääomavaatimuksia siirtymäaikojen jälkeen Euroopan tasolla noin 18,5 prosenttia. Komission ehdotus ei kuitenkaan ole useiden poikkeavuuksien takia suoraviivaisesti linjassa Basel III -standardien kanssa, jolloin laskelmissa on huomioitava poikkeusten vaikutukset vähimmäispääomavaatimusten kasvuun. Huomioitaessa laskelmissa kaikki muut ehdotetut poikkeukset alkuperäisistä standardeista, pois lukien yritysluottojen ja asuntoluottojen kohdalla riskipainolattian laskentaan tehtävät määräaikaiset huojennukset, olisi pääomavaatimusten nousu EU-tasolla noin 7,9–9,9 prosenttia. Tämä kuvastaa muutosta pääomavaatimuksissa ehdotetun lähestymistavan osalta kaikkien siirtymäaikojen päättymisen jälkeen.

Vaikutuksia eurooppalaiseen pankkisektoriin voidaan luonnehtia hyvin pankkikohtaisiksi. Uudistuksen suurimmat vaikutukset osuvat maailmanlaajuisen rahoitusjärjestelmän kannalta merkittäviin luottolaitoksiin (G-SII), joiden kohdalla vähimmäispääomavaatimukset kasvaisivat vuoteen 2030 mennessä noin 15 prosentilla verrattuna lähtötilanteeseen. Astetta pienemmän kokoluokan, eli rahoitusjärjestelmän kannalta merkittäviin luottolaitoksiin (O-SII)⁸ kohdistuvat vaikutukset olisivat noin 10 prosentin luokkaa, mutta pienten ja keskisuurten pankkien osalta vaikutukset ovat vähäisiä ja pienten pankkien tapauksessa vaatimuksia pienentäviä (jopa 15 prosentin vähennys vähimmäisvaatimuksiin).

Komission vaikutusarvion mukaisesti suurimmat pääomavaatimusten kasvua lieventävät elementit osuvat ennemminkin suurten pankkien riskipainotettuihin eriin kuin keskikokoisten tai pienten pankkien. Erityisesti G-SII-kokoluokan pankkien kohdalla lieventävät vaikutukset ovat huomattavia, sillä ne ovat huomattavasti aktiivisempia projektirahoituksessa, yhteissijoitusyrityksissä (CIU), johdannaismarkkinoilla ja arvopapereilla toteutettavissa rahoitustoimissa (SFT), joihin liittyen komission ehdotus sisältää useita poikkeuksia tai lievennyksiä Basel III -standardeihin nähden.

Finanssivalvonnan alustavien laskelmien mukaan kaikki suomalaiset pankit jo nykyisellään täyttävät ehdotettujen muutosten myötä nousevat pääomavaatimukset myös siirtymäaikoihin liittyvien huojennusten päättymisen jälkeen. Kotimaisen pankkisektorin omat varat pankkisektoritasolla merkittävästi ylittävät ehdotetut pääomavaatimuksia nostavat sääntelymuutokset jopa siirtymäaikojen jälkeen.⁹

⁸ Suomessa toimivia O-SII-luottolaitoksia ovat muun muassa Nordea Bank Oyj, OP Ryhmä ja Danske Bank A/S:n Suomen-sivuliike.

⁹ Finanssivalvonnan alustavien karkeiden laskelmien mukaisesti kotimaisen pankkisektorin osalta siirtymäaikojen jälkeinen pääomavaatimusten nousupaine olisi maksimissaan noin 15 prosenttia suhteessa nykytilanteeseen. Laskelmissa ei kuitenkaan voida ottaa huomioon komission ehdotukseen sisältyviä useita yksityiskohtia. Lisäksi laskelmat sisältävät paljon erilaisia oletuksia ja nykyiset, pandemiatilanteen takia tavanomaista matalammat, makrovakauspuskurit vaikuttavat osaltaan vaikutusten suuruusluokkaan.

Jäsenmaiden välillä suurimmat pääomavaatimuksia kasvattavat vaikutukset vuoteen 2030 mennessä osuvat komission vaikutusarvion mukaan Saksaan (+25 %), Ruotsiin (n. +16 %), Belgiaan ja Ranskaan (n. +14 %), sekä Tanskaan ja Alankomaihin (n. +12,5 %).¹⁰ Näissä vaikutuksissa ei ole huomioitu matalariskisiin asuntoluottoihin liittyvän jäsenvaltio-option mahdollista käyttämistä, joka voi pienentää lukuja merkittävästikin.

Pääomavaatimusten nousuun liittyvissä arvioissa on oletettu, että harkinnanvaraisen lisäpääomavaatimuksen (ns. pilari II -vaatimus), rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävien luottolaitosten lisäpääomavaatimuksen (ns. O-SII-vaatimus) ja järjestelmäriskipuskurivaatimuksen arvoa tarkastetaan siten, että kokonaisriskipainolattian voimaantumisen aritmeettinen vaikutus näihin lisäpääomavaatimuksiin neutraloidaan tai pääomavaatimusten tasoa muutoin arvioidaan; toisin sanoen prosentuaalista vaatimusta tarkistetaan siten, että kokonaisriskipainolattian myötä pääomavaateen euromäärä kyseisiin lisäpääomavaatimuksiin liittyen ei automaattisesti muutu pelkän kokonaisriskipainolattian vaikutuksesta. Vaikutusarviot olettavat myös, että valvontaviranomaisten asettamien lisäpääomavaatimusten tasoissa ei tapahdu muita muutoksia. Koska kokonaisriskipainolattian täytäntöönpano tapahtuu asteittain ja siirtymäaika kuluessa, lopulliset vaikutukset näkyvät vasta vuonna 2033. Voidaankin olettaa, että viranomaisten asettamia lisäpääomavaatimuksia tarkastellaan viranomaisten toimesta tällä aikavälillä muutoinkin. Vaatimuksia on mahdollista joko korottaa tai alentaa. Jos kokonaisriskipainolattian myötä prosentuaalisella arvolla johdettu euromääräinen pääomavaatimus on korkeampi kuin ennen kokonaisriskipainolattian asettamista, on muutoksella keskeinen vaikutus viranomaisen asettamien lisäpääomavaatimusten perusteisiin ja tasoon. Ensinnäkin, viranomaisen on perusteltua arvioida, onko riskipainotettujen erien kasvusta johdettava pääomavaatimusten nousu sellainen, että lisäpääomavaatimus on edelleen tarpeen. Toisekseen, viranomaisen on perusteltua arvioida, onko jo aiemmin asetettu pääomavaatimuksen taso oikeasuhtainen vaatimuksella katettaviin riskeihin suhteutettuna. Toisaalta luottolaitoksiin ja rahoitusjärjestelmään liittyvät riskit voivat myös edellyttää pääomavaatimusten nostoakin.

Kokonaisriskipainolattian osalta on syytä vielä tuoda esille se seikka, että viranomaiset jo nykyisen sääntelyn puitteissa ovat edellyttäneet luottolaitosten tekevän käyttämiinsä sisäisiin riskimalleihin muutoksia, joilla on ollut riskipainoja ja sitä kautta pääomavaatimuksia kasvattava vaikutus. Lisäksi luottolaitokset ovat tuoneet esille motivaatiotaan sisäisten riskimallien kehittämisen suhteen. Kokonaisriskipainolattiaa koskevat vaikutusarviot olettavat, että riskimalleihin ei tehtäisi riskipainoja muuttavia muutoksia sääntelyn voimaantumisen mennessä. On kuitenkin täysin mahdollista, että luottolaitosten riskipainotetut erät jopa nousisivat pankkivalvonnallisten toimenpiteiden johdosta tai muutoin riskimallien kehittämisen myötä.

Maailmanlaajuisesti vertailtaessa Basel III -uudistuksen vaikutuksia nostaisi uudistukset yhdysvaltalaisen pankkien pääomavaatimuksia keskimäärin alle 2 prosenttia, ja muualla maailmassa (kuin Yhdysvalloissa ja EU:ssa) laskisi jopa hieman yli 5 prosenttia. Yhdysvalloissa riskipainolattian vaikutus olisi huomattavasti vähäisempi, sillä paikallisessa sääntelyssä on jo käytössä vastaavanlainen mekanismi. Lisäksi aktiivinen arvopaperistaminen pienentää luottoriskin arviointiin tehtävien muutosten vaikutuksia. Markkinariskin kehittävien uudistukset taas vaikuttaisivat voimakkaammin yhdysvaltalaisiin pankkeihin kuin eurooppalaisiin. Arvioiden mukaan yhdysvaltalaisen pankkien erilaiset rahoitusrakenteet ja EU:ta tiukemmat nykyiset vaatimukset pitävät vaikutukset yhdysvaltalaisiin pankkeihin suhteellisen maltillisina. Näin ol-

¹⁰ Komission vaikutusarvio ei sisällä arviota Suomen osalta.

len voi olla omalla tavallaan perusteltua odottaa muiden maiden signaaleja markkinariskien kehikon implementoinnista, sillä kyseisellä riskin osa-alueella kilpailu on luonteeltaan maailmanlaajuisista, toisin kuin luottoriskien osalta.

Euroopan pankkiviranomaisen ja Euroopan keskuspankin tekemien stressitestien mukaan suomalaisilla luottolaitoksilla on erinomainen kyky sietää toimintaympäristön voimakastakin heikkenemistä jo nykyisen pääomituksen pohjalta.¹¹ Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) mukaan Suomen rahoitussektori oli hyvin pääomitettu ja toiminta kannattavaa koronapandemian alkua. Myös poliittiset toimet ovat vahvistaneet pankkisektorin kestävyyttä pandemian aikana. IMF on kuitenkin tuoreeltaan kiinnittänyt huomiota Suomen rahoitussektorin kokoon, keskittyneisyyteen sekä altistuneisuudelle asunto- ja liikekiinteistöluotonannolle. Nämä seikat yhdistettynä kotitalouksien velkaantuneisuuden kasvuun lisäävät IMF:n mukaan tarvetta vahvistaa luottolaitosten pääomitusta.¹²

Vakavaraisuusvaatimusten ja kokonaisriskipainolattian vaikutuksista luotonantoon

Tyypillisesti argumentoidaan, että vakavaraisuusvaatimusten nouseminen johtaa suoraan asiakashintojen nousuun ja luotonantopolitiikan kiristymiseen. Vakavaraisuusvaatimusten nousun vaikutukset luotonantoon eivät kuitenkaan ole näin yksiselitteisesti luotonantoa kiristäviä.

Riittävät omien varojen vaatimukset ja yleisesti ottaen pankkisääntelyn uskottavuus tekevät luottolaitoksista houkuttelevia sijoituskohteita velkasijoittajille, mikä yleisesti edistää markkinarahoituksen saatavuutta. Tämä osaltaan tukee luotonantoa. Suomalaiset ja pohjoismaiset luottolaitokset ovat eurooppalaisittain poikkeuksellisen riippuvaisia markkinavarainhankinnasta.

Hyvin pääomitetuilla luottolaitoksilla on myös kyky luotottaa ja mahdollistaa lainanhoitojoustot talouden laskusuhdanteissa, mikä on tullut osoitetuksi erityisesti koronapandemian yhteydessä, jonka aikana Eurooppa on välttänyt laajan pankkikriisin syntymisen laajojen julkisten tukitoimien, elvyttävän rahapolitiikan ja pankkisääntelyn luomien turvaverkkojen ansiosta. Vakavarainen pankkisektori ei siten ole kriisitilanteessa yhtä altis lainaehdojen kiristämiselle kuin heikkomman vakavaraisuussuhteen omaava pankkisektori. Euroopan keskuspankin tuottaman aineiston perusteella vakavaraisuussuhteen prosenttiyksikön korotus tarkoittaisi lainaehdojen kiristysten todennäköisyyden pienenevän kolmen vuoden aikajänteellä noin 14 prosenttia.

Lainsäädännön ja viranomaispäätösten mukaisten vakavaraisuusvaatimusten ohella luottolaitostoiminnan vakavaraisuustavoitteisiin vaikuttavat luottoluokittajien ja sijoittajien vaatimukset, jotka voivat olla sitovia vakavaraisuusvaatimuksia pidemmälle meneviä. Vahva vakavaraisuusasema suhteessa sitoviin viranomaisvaatimuksiin ja vakavaraisuuden absoluuttinen taso tyypillisesti näkyy edullisempänä velkainstrumentein toteutettavan varainhankinnan kustannuksina. Suomalaisten luottolaitosten näkökulmasta keskeinen elementti on markkinarahoituksen hinta, koska suomalaiset luottolaitokset ovat eurooppalaisittain poikkeuksellisen riippuvaisia markkinavarainhankinnasta.

Pankkien valmiudet ja kyky ottaa huomioon hinnoittelussaan ja luotonmyöntökriteereissään yksittäisiin luottoihin liittyviä riskipainoja riippuu luottolaitoksen käytettävissä olevista tasehal-

¹¹ Finanssivalvonnan lehdistötiedote 30.7.2021: [Eurooppalaisten pankkien stressitestit julkaistu: Suomen pankkisektorin vakavaraisuus kestäisi toimintaympäristön voimakkaan heikkenemisen](#).

¹² Suomen Pankin tiedote 19.11.2021: [IMF:n lausunto Suomen taloudesta](#). Linkit IMF:n lausuntoon ja siitä laadittuun tiivistelmään löytyvät tiedotteesta.

lintamenetelmistä: yksinkertaistaen voi sanoa, että suuremmat luottolaitokset, joilla on kehittyneet tasehallintamenetelmät, saattavat pystyä arvioimaan pääoman tuottovaateita jopa yksittäisissä luotoissa, kun taas pienemmät luottolaitokset arvioivat pääoman tuottovaateita enemmänkin kokonaisuuden tasolla. Pankkikilpailun vaikutus luotonannon hinnoitteluun on merkittävä elementti, sillä kilpailutilanne omalta osaltaan rajaa sitä, kuinka pankit voivat viedä pääomavaatimusten nousuun liittyviä kustannuksia asiakashintoihin.

Pääomavaatimusten kasvun vaikutusta pankkien rahoituskustannuksiin ja lopulta luotonannon määrään tai luottojen hintoihin on vaikea ennakoida, koska pankeilla on useita erilaisia keinoja sopeutua pääomavaatimusten kasvuun. Kasvaneet vaatimukset voidaan täyttää joko hankkimalla uutta omaa pääomaa sijoittajilta tai kerryttämällä omaa pääomaa joko voitonjakoa pienentämällä tai parantamalla kannattavuutta esimerkiksi kulusopeutuksin. Pankit voivat myös pienentää riskipainotettuja eriään, joissakin tapauksissa voi olla mahdollista arvopaperistaa eriä taseesta. Vakavaraisilla pankeilla on mahdollisuus vastata vaatimusten nousuun myös pienentämällä ylimääräisiä pääomapuskureitaan. Kasvavat vaatimukset voivat johtaa myös sääntelyn kiertämiseen, jolloin mahdollisimman pienet poikkeukset uudistusten toteutuksessa jäsenmaiden välillä pienentävät sääntelyarbitraasin uhkaa. Vakavaraisuusvaatimusten kasvu voi ohjata luototusta muille, pankkisektorin ulkopuolisille rahoituslähteille, eli niin kutsutulle varjopankkisektorille. On myös mahdollista, että pankit suunnittelevat mahdollisuuksia perustaa luotonantorahastoja esimerkiksi yhteistyössä institutionaalisten sijoittajien kanssa. Joissakin EU-maissa on merkkejä tällaisesta kehityksestä esimerkiksi asuntorahoituksen osalta.

Kokonaisriskipainolattian vaikutukset luotonantoon ovat hyvin pankkikohtaisia. On syytä korostaa, että kokonaisriskipainolattia ei lasketa luottokohtaisesti tai luotonantosektoriakohtaisesti, vaan pankin kaikkien riskipainotettujen erien tasolla. Se, millä tavalla luottolaitokset jakavat kokonaisriskipainolattian vaikutukset luotonantopolitiikkaansa ja asiakashinnoitteluunsa, riippuu luottolaitoksesta. Kaikilla sisäisiä riskimalleja käyttävillä suomalaisillakaan luottolaitoksilla kokonaisriskipainolattia ei välttämättä ole efektiivinen, esimerkiksi riskimalleihin viranomaisten edellyttämien muutosten tekemisen myötä, jotka ovat kohottaneet riskipainoja. Sekä viranomaisten että pankkisektorin arvioiden mukaan kokonaisriskipainolattia vaikuttaisi sektoriakohtaisesti laskennallisesti eniten asuntoluotto- ja yritysluottoportfolioihin. Riskipainojen nousu saattaa vähentää luottolaitosten halukkuutta asunto- ja yritysluotonantoon. Mikäli näin tapahtuisi, luottolaitosten olisi löydettävä korvaavaa liiketoimintaa. Asunto- ja yritysluotonannon ollessa pohjoismaiselle pankkisektorille ydinliiketoimintaa, ei tällainen vaikutus ole kovin todennäköistä, vaan vaikutukset ovat todennäköisesti hinnoitteluvaikutusta asiakashintoihin tai kannattavuuden parantamiseen tähtäviä toimenpiteitä.

Ehdotettujen muutosten myötä asuntoluottojen riskipainot matalilla luototussuhteilla laskisivat luottoriskin standardimenetelmässä. Tällä hetkellä niin sanotut taloyhtiölainat rinnastetaan tyyppillisesti asuntoluottoihin. Lisäksi taloyhtiölainoihin sovelletaan pk-yrityksille tarkoitettua erillistä huojennuskerrointa (kerroin 0,7619, ja yli 2,5 miljoonan euron vastuiden osalta kerroin 0,85). Pk-yritysten huojennuskertoimen soveltaminen yhdessä asuntoluottojen madaltuvien riskipainojen kanssa saattaa johtaa siihen, että erityisesti luottoriskin standardimenetelmää käyttävät luottolaitokset ryhtyvät allokoimaan asuntoluotonantoon enemmän taloyhtiölainoja kuin henkilökohtaisia asuntoluottoja suosivaksi.

Suomen Pankin vuonna 2015 tekemän analyysin mukaan ydinpääomavaatimusten korotus 4,5 prosenttiyksiköllä johtaisi matalariskisen asuntoluoton marginaalin osalta noin 0,06 prosenttiyksikön kasvuun. Korkeariskisemmän yritysluoton tilanteessa marginaalin kasvu rajautuisi maksimissaan hieman yli 0,6 prosenttiyksikköön. Mikäli korotus tehtäisiin riskipainoihin, joh-

taisi 15 prosenttiyksikön riskipainojen korotus marginaalin osalta noin 0,2 prosenttiyksikön kasvuun säilyttäessä taustaoletukset ennallaan.¹³ Laskelmassa ei oteta huomioon muita mahdollisia tapoja, joilla pankit voivat yhteismitallisesti reagoida muuttuviin vaatimuksiin.

Rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävän lisäpääomavaatimuksen (ns. järjestelmäriskipuskuri) käyttöönottoa koskeneessa selvityksessä arvioitiin, että yhden prosenttiyksikön nosto suomalaispankkien vakavaraisuusvaatimuksessa nostaisi luottokorkoja viiden korkopisteen verran (+ 0,05 %) ja vastaavasti kolmen prosenttiyksikön nosto 15 korkopistettä (+ 0,15 %).

Kokonaistaloudelliset vaikutukset

Komissio on esityksessään arvioinut lainsäädäntöehdotuksen vaikutuksia EU:n bruttokansantuotteen tuleviin kehityspolkuihin. Tässä suhteessa komissio on verrannut kahta eri toteuttamistapaa: ensinnäkin komission ehdottama toteuttamistapa, jossa otetaan huomioon pääomavaatimusten nousua lieventäviä tekijöitä ja toiseksi vaihtoehtoinen toteuttamistapa, joka noudattelee Basel III -standardien täytäntöönpanoa suoraviivaisemmin ilman ehdotettuja poikkeuksia ja lievennyksiä.

Yleisesti tutkimuskirjallisuuden mukaan vakavaraisuusvaatimusten mukanaan tuovat positiiviset vaikutukset realisoituvat pitkällä aikavälillä. Sen sijaan lyhyen aikavälin tarkastelussa vakavaraisuusvaatimusten nostamisella voidaan todennäköisesti nähdä talouskasvun kannalta myös talouskasvua hidastavia vaikutuksia, eli lyhyen aikavälin kustannuksia esimerkiksi pankkien järjestellessä taseitaan uutta sääntelyä vastaavaksi ja sopeuttaakseen luotonantopolitiikkaansa ja asiakashinnoitteluaan. Komission esittämällä muutoksilla arvioidaan olevan lyhyellä aikataululla maltilliset BKT:n kasvua rajaavat vaikutukset siirtymäaikaajärjestelyjen ansiosta. Komission esitykseen sisältyvän arvion mukaisesti ehdotettu lainsäädäntö pienentäisi BKT:n kasvua suurimmillaan 0,05 prosenttiyksikköä siirtymäajan päätyttyä. Lyhyen aikavälin negatiiviset vaikutukset arvioidaan merkittävästi pienemmiksi verrattuna Baselin standardien suoraviivaisemman implementoinnin skenaarioon, jolla olisi 0,13 prosenttiyksikön verran BKT:n kasvua hidastava vaikutus.

Pidemmällä aikavälillä tarkasteltuna uudistuksen toteutusvaihtoehdoista suurimmat hyödyt tulisivat Baselin standardien suoraviivaisemmalla täytäntöönpanolla, jonka ansiosta simuloidut BKT:n tulevat kasvupolut siirtyisivät lähes 0,12 prosenttiyksikköä korkeammalle tasolle.¹⁴ Ehdotetun toteutustavan osalta komissio ei ole vaikutusarvioissaan laskenut pitkän aikavälin kumulatiivista vaikutusta, mutta hyödyntämällä EKP:n tekemää arviota, voidaan arvioida hyötyjen jäävän nykyisessä ehdotetussa toteutustavassa noin 0,05 prosenttiyksikön tuntumaan.

Negatiiviset vaikutukset vakavaraisuusvaatimusten kasvusta syntyvät siitä, että luottolaitokset voivat korottaa luotoista perittäviä asiakashintoja tai kiristää luotonantopolitiikkaansa. Positiiviset vaikutukset vakavaraisuusvaatimusten kasvusta syntyvät puolestaan sitä kautta, että vahvan vakavaraisuuden omaavat pankit eivät leikkaa luotonantoaan taantumassa yhtä todennäköisesti verrattuna heikon vakavaraisuusaseman omaaviin pankkeihin. Tällöin mahdollisen luottokriisin todennäköisyys pienenee, kun pankit voivat jatkaa talouden luototusta ja myöntää luo-

¹³ [Sääntelyn kiristämällä vain pieni vaikutus lainamarginaaleihin](#). Euro & talous 2/2015 (Suomen Pankin julkaisu).

¹⁴ Kuvio 4, https://www.ecb.europa.eu/pub/financial-stability/macprudential-bulletin/html/ecb.mpbu202107_1~3292170452.en.html#toc5

tonhoitajoustoja läpi talouden heikomman syklin samalla tasaten suhdannevaihteluita. Komission arvion mukaan talouden laskusuhdanteiden tilanteessa ehdotettu toteutustapa parantaisi pidemmällä aikavälillä BKT:n kasvua yli 0,04 prosenttiyksikköä verrattuna nykytilaan rahoitussektorin kestäessä paremmin talouden shokkeja. Hyödyt tosin jäävät alle kolmasosaan verrattuna Baselin standardien suoraviivaisempaan täytäntöönpanoon, jolloin talous palautuisi lähes 0,12 prosenttiyksikköä korkeammalle BKT:n kasvutasolle, ja ohittaen ehdotetun toteutustavan hyödyt noin 4,5 vuotta nopeammin.

Komission vaikutusarvion perusteella esitetyllä toteutustavalla pienennetään lyhyen aikavälin negatiivisia vaikutuksia pidemmän aikavälin hyötyjen saavuttamisen sijasta. EKP:n tekemät vaikutusarviot ovat linjassa komission vaikutusarvion kanssa, jossa pääomavaatimusten nousun neutralointiin käytettävät poikkeukset pienentävät pitkän aikavälin hyötyjä kansantalouden näkökulmasta.

Yleisesti vaikutusarviot ovat enemmän suuntaa-antavia. Komissio ei ole laatinut laajaa kaikkia erityispiirteet sekä erilaiset jäsenmaat huomioonottavaa analyysia. On epäselvää, kuinka paljon komission vaikutusarviot yli- tai aliarvioivat esityksen vaikutuksia. Vaikutukset vaihtelevat pankeittain riippuen pankkien toiminnan luonteesta. Lisäksi ei pidä sulkea pois mahdollisuutta, että kaikki huojennukset huomioon ottaen esityksen vaikutukset voivat jäädä merkittävästi arvioituja pienemmiksi varsinkin niiden pankkien osalta, joiden toimintaan EU-spesifit poikkeamat sääntelystä yhteismitallisesti suuntautuvat. EU:n alueella velkaantuminen etenkin kotitalouksien, yritysten ja valtioiden on ollut merkittävässä kasvussa koronakriisin jäljiltä. Kasvatavat velkataakat tekevät talouksista entistä riippuvaisempia ulkopuolisesta rahoituksesta ja lisäävät haavoittuvuutta uusille pankkikriiseille.

Operatiivisten riskien vakavaraisuuskohtelun vaikutukset

Komission ehdotuksen mukainen toteutustapa vähentäisi pankkien kannusteita hallita operatiivisia riskejä ennaltaehkäisevästi, sekä reagointia operatiivisten riskien ja sakkojen toteutumiseen. Uudistuksen myötä esimerkiksi GDPR-, AML-, MiFID-, PRIIPS- sekä MAR-sääntelyn piirissä tapahtuneiden rikkeiden, sakkojen heijastuminen vakavaraisuuskehikon kautta yleiseen riskienhallintaan poistuu. Operatiivisten riskien kehikko on luottoriskin jälkeen merkittävin riskien osa-alue vakavaraisuuskehikossa, muodostaen noin 10 prosenttia EU:n pankkien pääomavaatimuksista, joten uudistus muovaaisi merkittävässä määrin vakavaraisuussääntelyä lyhyen aikavälin pääomahyötyjen suuntaan. Lisäksi operatiivisten riskien kehittymisen yleinen linja ei ole vähenemään päin, vaan yleisesti odotetaan operatiivisten riskien kasvavan etenkin kyberturvallisuuteen ja tietosuojaan liittyvissä teemoissa.

Vastuun arvonoi-kaisun riskin vakavaraisuuskohtelun vaikutukset

Vastuun arvonoi-kaisuriskin (CVA) osalta nykyisten poikkeamien Baselin standardeista säilyttäminen lieventää vakavaraisuusvaatimusten nousua suurimmassa osassa jäsenmaista verrattuna poikkeusten poistamisen aiheuttamaan tilanteeseen. Suomen osalta Euroopan pankkivalvontaviranomainen on arvioinut, että CVA-riskin riskipainotetut erät olisivat laskeneet sekä säilyttämällä, että myös poistamalla poikkeussäännökset. Yleisesti EU:n alueella poikkeussäännösten poisto olisi johtanut merkittäviin vakavaraisuusvaatimusten nousuun. Espanjan osalta poikkeussääntöjen poistaminen olisi johtanut yli 1500 %, Italian osalta lähes 1000 % nousuun CVA-riskien riskipainotetuissa erissä.¹⁵ Komission vaikutusarvion mukaan CVA-riskikehikon

¹⁵ European Banking Authority; [Basel III reforms: Impact study and key recommendations. Macroeconomic assessment, credit valuation adjustment and credit risk](#) (4.12.2019), s. 70.

muutokset poikkeussäännökset huomioon ottaen nostavat vakavaraisuusvaatimuksia keskimäärin 0,5 %, joka on huomattavasti vähemmän kuin poistamalla nämä poikkeukset, jolloin vaikutus olisi ollut noin 2,1 % pääomavaatimuksia korottava.

Vaikutukset viranomaistoimintaan ja valtiontalouteen

Luottolaitosten toiminnan sääntelyyn liittyvillä muutoksilla on tyypillisesti vaikutuksia Finanssivalvonnan toimintaan. Vaikutukset liittyvät sääntelyn voimaantulon yhteydessä tehtäviin toimintatapamuutoksiin, mikä voi aiheuttaa resursointitarpeen kasvua tai olemassa olevien resursien allokoitua uudella tavalla.

Koska Finanssivalvonnan toimintakustannukset katetaan valvottavilta kerättävillä valvonta- ja toimenpidemaksuilla sekä osittain Suomen Pankin toimesta, Finanssivalvonnan mahdollisella lisäresursointitarpeella ei ole suoranaisia valtiontaloudellisia vaikutuksia.

ESG-riskien huomioonottamisen vaikutukset

Kestävyyriskiin liittyvillä parempaan kestävyysriskien hallintaan tähtäävillä toimenpiteillä eli kestävyysriskien tiedonantovelvollisuuksilla, kestävyysriskien huomioonottamisella valvojan valvonta- ja arviointiprosessissa (SREP) ja kestävyysriskien huomioonottamisella stressitesteissä komissio arvioi olevan parempaan ESG-riskien hallintaan kannustavia vaikutuksia. Toimet aiheuttaisivat arvion mukaan joitakin kustannuksia luottolaitoksille sekä valvojille, koska riskinhallintajärjestelmiä ja -prosesseja sekä tiedon keräämistä on mukautettava. Komissio arvioi, että kestävyysriskeihin liittyvillä ehdotuksilla on myönteistä vaikutusta kestävyystavoitteiden saavuttamisessa.

6 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Pääomavaatimuksia sekä omia varoja ja hyväksyttäviä velkoja koskevaa vähimmäisvaatimusta koskevan sääntelyn kannalta merkityksellinen perustuslain säännös on 18 §:n 1 momentti, jonka mukaan jokaisella on oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan elinkeinolla. Luottolaitoksille asetetut lisäpääomavaatimukset ja vähimmäisvaatimukset merkitsevät sinällään puuttumista elinkeinovapauteen edellyttämällä määritellyiltä toimijoilta taloudellista asemaa koskevien vaatimusten noudattamista.

Luottolaitostoiminnan yhteydessä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät kavennukset elinkeinovapaudesta, kuten kohtuullisten pääomien edellyttäminen, ovat perusteltuja rahoitusmarkkinoiden vakauden turvaamiseksi, minkä ohella asiakkaiden suojaamiseen liittyvät perusteet puoltavat sääntelyä (PeVL 43/2004 vp) ottaen huomioon luottolaitosten korkean vivutusasteen.

Sääntelyn kohteena on rajattu toiminta-ala, kuten nyt luottolaitostoiminta, minkä lisäksi luottolaitoksilla on otto- ja antolainastoiminnan harjoittajina erityistä merkitystä niiden asiakkaiden taloudellisille intresseille, minkä johdosta nyt ehdotetut säännökset vastaavat lähtökohdiltaan sekä tavoitteiltaan perustuslakivaliokunnan elinkeinovapautta koskevissa lausunnoissa edellytetyjä periaatteita (PeVL 28/2000 vp, 28/2001 vp, PeVL 53/2001 vp, PeVL 19/2002 vp ja PeVL 17/2004 vp).

Valvontaviranomaisen toimivaltuuksiin kohdistuvia muutoksia voidaan pitää merkityksellisenä perustuslain 2 §:n kannalta, joka edellyttää viranomaisen toimivallan perustuvan lain tasoiseen sääntelyyn. Viranomaisvalvonta on katsottu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä välttämättömäksi luottolaitostoiminnalle, koska toimintaan sisältyy yleisövarojen laajamittaista

vastaanottamista. Viranomaisvalvontaa puoltavat rahoitusmarkkinoiden vakauden turvaamiseen sekä asiakkaiden suojaan liittyvät perusteet (PeVL 24/2002 vp, s. 2, PeVL 16/2003 vp, s. 2 ja PeVL 43/2004 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunta on korostanut käytännössään viranomaisten toimivallan käytön lakiin perustuvia edellytyksiä sekä viranomaisen harkintavallan ohjaamista (PeVL 43/2004 vp, s. 2).

Luottolaitosdirektiivin 4 artiklaan ehdotettavilla muutoksilla jäsenvaltioiden edellytettäisiin eri toimenpitein varmistuvan luottolaitosten valvontaviranomaisen riippumattomuudesta. Yhtenä toimenpiteenä ehdotetaan karenssiaikoja valvontaviranomaisen palveluksessa toimiville virkamiehille eräissä tapauksissa. Karenssiajan asettaminen merkitsisi rajoitusta virkamiehen perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattuun oikeuteen hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Rajoitusten on siten oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia (PeVL 10/2016 vp). Karenssimenettelyllä suojataan yleistä etua ja pyritään osaltaan lisäämään luottamusta viranomaistoiminnan puolueettomuuteen, joka on perustuslain 21 §:ssä turvatuksen hyvän hallinnon keskeinen elementti. Sääntelyllä pyritään torjumaan myös korruptiota siirtymistilanteissa. Vastaavilla perusteilla perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 35/2016 vp katsonut 12 kuukauden mittaisen karenssiajan hyväksyttäväksi edellyttäen, että sääntely täyttää myös täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset. Lainsäädäntöneuvotteluissa on kiinnitettävä huomiota siihen, että luottolaitosdirektiivin säännökset olisivat yhteensopivia siten, että ne voidaan kansallisesti panna täytäntöön ottaen huomioon kansalliset perusoikeusnäkökohdat.

7 Ahvenanmaan toimivalta

Asia kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n perusteella valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

8 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Komissio on esitellyt ehdotuksensa marraskuussa 2021 neuvostolle, ja ehdotusten perusteellinen käsittely on alkanut neuvoston työryhmissä marraskuussa 2021.

9 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Direktiivi- ja asetusehdotus sekä niihin liittyvä luonnos valtioneuvoston kirjelmäksi on ollut lausunnolla EU-asiain komitean rahoituspalvelut ja pääomanliikkeet -jaoston (jaosto 10) kirjallisessa menettelyssä 11.–18.11.2021. Samanaikaisesti luonnos on ollut lausunnolla keskeisillä Suomessa toimivilla luottolaitoksilla. Valtioneuvoston kirjelmään liittyvä valtioneuvoston selvitys on lisäksi ollut käsittelyssä EU-ministerivaliokunnassa 3.12.2021.

10 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto tukee komission ehdotuksen taustalla olevaa tavoitetta pankkisektorin häiriönsietokyvyn vahvistamisesta. Aikaisemmat kriisit ovat osoittaneet, että vahvasti pääomitetut pankit vähentävät myötäsiklisyyttä laskusuhdanteissa ja kriisitilanteissa. Talousnäkyvien epävarmuus ja kasvanut velkaantuminen maailmanlaajuisesti niin kotitalouksien kuin joissain maissa myös yritysten tasolla korostaa sekä kotimaisen että eurooppalaisen pankkisektorin vahvan vakavaraisuuden merkitystä. Vakavaraisuustunnuslukuihin liittyvän epävarmuuden pieneeminen parantaa pankkien häiriönsietokykyä ja siten vähentää tarvetta soveltaa kriisinratkaisumenettelyitä taikka turvautua pankkiunionissa sovittuihin yhteisvastuullisiin riskinjakomeka-

nismeihin, kuten yhteiseen kriisinratkaisurahastoon tai sitä täydentävään Euroopan vakausmekanismin yhteiseen varautumisjärjestelyyn. Pankkisektorin häiriöillä on taipumus levitä helposti yli rajojen ja jopa globaalisti. Rahoitusvakauskysymyksiä onkin tarkasteltava kotimaisen tason ohella laajemmasta eurooppalaisesta näkökulmasta, johon nyt puheena olevalla sääntelyllä voidaan vaikuttaa.

Valtioneuvosto katsoo, että rahoitusvakautta ja talouskasvun edistämistä ei ole pidettävä keskenään ristiriitaisina tavoitteina: vain vakaa pankkisektori pystyy tukemaan taloutta myös talouden lasku- ja matalasuhdanteissa. Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti ehdotuksen mukaisiin siirtymäaikoihin, jotka mahdollistavat ehdotettujen muutosten toimeenpanon pitkällä tähtäimellä siten, että lyhyen aikavälin mahdollisia negatiivisia vaikutuksia taloudelle voidaan välttää.

Valtioneuvosto tukee Basel III -standardien huolellista toimeenpanoa EU:ssa. Kansainvälisten standardien voimaansaatminen on Suomen ja laajemmin myös Euroopan rahoitusvakauden ja pankkien tasapuolisten kilpailuedellytysten kannalta tärkeää, koska pankkitoiminnan kansainvälinen luonne ja kansainvälinen kytkeytyneisyys on korostunut entisestään. Eurooppalaisen lainsäädännön merkittävät poikkeamat Basel III -standardeista voisivat kannustaa myös muita lainkäyttöalueita keventämään sääntelyään, mikä voi johtaa rahoitusvakausuhkien kohoamiseen maailmanlaajuisesti.

Komission ehdotukseen sisältyy runsas määrä erinäisiä poikkeuksia, siirtymäaikoja ja uudelleentarkastelulausekkeita, jotka tekevät ehdotuksen yhteisvaikutusten arvioinnista osin vaikeaa. Valtioneuvosto huomauttaa, että nämä saattavat johtaa epätarkoituksenmukaisiin lopputuloksiin ja vaikutuksiin. Valtioneuvosto suhtautuu kriittisesti komissiolle annettavien delegoitujen norminantovaltuuksien laajuuteen.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä komission ehdotusta kokonaisriskipainolattian käyttöönotosta kaikkien pääomavaatimusten laskemiseen sovellettavana. Kokonaisriskipainolattialla vähennetään olennaisesti sisäisiin riskimalleihin liittyviä epävarmuustekijöitä. Ehdotettu sääntely parantaa pankkien vakavaraisuustunnuslukujen ja -vaatimusten vertailtavuutta ja luotettavuutta sekä EU:n sisämarkkinoilla että globaalilla tasolla. Tämä on erityisen tärkeää pohjoismaisilla pankkimarkkinoilla, joiden valvonta on edelleen jakautunut pankkiunionin ja sen ulkopuolisten jäsenvaltioiden kesken. Valtioneuvosto pitää komission ehdotusta tervetulleena myös siitä näkökulmasta, että riskipainolattian myötä vakavaraisuusvaatimusten määräytymisenä perusteena olevien riskipainojen vähimmäistaso määriteltäisiin jatkossa selkeämmin lainsäädännössä.

Valtioneuvosto pitää ehdotusta kokonaisriskipainolattian soveltamisesta konsolidoidulla tasolla lähtökohtaisesti perusteltuna. Soveltamistasoon liittyen on otettava huomioon, että kokonaisriskipainolattia ei aiheuta epätarkoituksenmukaista pääomavaatimusten nousua Suomen pankkisektorille tyypillisille erillisille kiinnitysluottopankeille, jotka toimivat konsernin tai ryhmittymän varainhankintayksikköinä.

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti esitettyihin poikkeuksiin, joilla matalariskisiin yritysluottoihin ja asuntoluottoihin voidaan sisäisiä riskimalleja käyttävissä pankeissa väliaikaisesti soveltaa kokonaisriskipainolattiaan liittyen matalampaa lattiatasoa, korostaen kuitenkin niiden luonnetta kompromissi- ja väliaikaisratkaisuinä nyt ehdotettavassa kokonaisuudessa. Samalla on tärkeää seurata ja edistää yritysluotonantoon liittyvien markkinarakenteiden kehittymistä siirtymäkauden aikana. Rahoitussektorilla on merkittävä rooli Suomen talouskasvun turvaamisessa. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että asuntoluottoja koskevissa poikkeussäännöksissä huomioidaan luoton ja sen vakuuden arvon välinen suhde. Valtioneuvosto lähtökohtaisesti tukee

ehdotettuja uudelleentarkastelulausekkeita asunto- ja yritysluotonannon osalta. Sääntelyn uudelleentarkastelussa on kiinnitettävä huomiota erityisesti sen arviointiin, ovatko pankkisektorin riskit muilla osa-alueilla katettuna asianmukaisesti. Riskiperusteisuuden huomiointia ei tulisi heikentää.

Asunto-osakeyhtiöluottojen (ns. taloyhtiölainat) osalta valtioneuvosto pitää tärkeänä, että kansallinen asunto-osakeyhtiöjärjestelmä huomioidaan vakavaraisuussäätelyssä tarkoituksenmukaisella tavalla. Taloyhtiölainat tulee vakavaraisuusvaatimusten näkökulmasta lähtökohtaisesti rinnastaa asuntoluottoihin voimassa olevaa sääntelyä vastaavasti. Valtioneuvosto toisaalta kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetut muutokset luottoriskin standardimenetelmään sisältävät nykyistä suotuisamman riskipainon matalan luototussuhteen asuntoluotoille, mistä syystä pk-yrityksille suunnatun huojennuskertoimen soveltaminen voi johtaa epätarkoituksenmukaisen mataliin riskipainoihin taloyhtiölainoissa – erityisesti, jos asunto-osakeyhtiön omistus ei ole riittävästi hajautunut.

Valtioneuvosto katsoo, että vastuun arvonoikeusriskiiin liittyviä poikkeuksia Baselin standardeista on perusteltua vähentää ja jatkoneuvotteluissa tulisikin kiinnittää huomiota siihen, että riskit tulevat vakavaraisuusvaatimuksissa asianmukaisesti katetuksi. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että operatiivisten riskien tappiohistoria tulee tarkoituksenmukaisella tavalla huomioida vakavaraisuusvaateen määrittämisessä.

Valtioneuvosto kannattaa kestävyysriskien hallintaa koskevan sääntelyn kehittämistä osana laadullisen riskienhallinnan kehikkoa. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että kestävyysriskit huomioidaan sääntelyssä siten, että ne luotettavasti heijastavat luottolaitoksen kannettavaksi tulevia taloudellisia riskejä. Valtioneuvosto pitää kuitenkin lainsäädännön ja viranomaisvalvonnan näkökulmasta ongelmallisena, että komission lainsäädäntöehdotuksen mukaan kestävyysriskien hallinnan mittapuuna käytettäisiin yleisempiä kestävyyyteen liittyviä politiikkatavoitteita. Valtioneuvosto katsoo, että kestävyysriskien hallinta tulisi ensisijaisesti kytkeä vakiintuneisiin luottolaitosten riskienhallinnan osa-alueisiin, kuten laadullinen luottoriski, keskittymäriskit ja operatiivinen riski.

Valtioneuvosto pitää perusteltuna kolmansien maiden luottolaitosten ETA-maissa sijaitsevien sivuliikkeiden valvonnan tehostamista koskevia ehdotuksia, koska myös kolmansien maiden toimijoilla voi olla merkittäviä rajat ylittäviä vaikutuksia eurooppalaiseen rahoitussektoriin.

Valtioneuvosto pitää komission ehdotukseen sisältyviä täsmennyksiä luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kriisinratkaisulainsäädäntöön perusteltuina. Valtioneuvosto pitää myös pankkien toimiluvan peruuttamista koskevan sääntelyn täsmentämistä keskeisenä sen varmistamisessa, että elinkelvottomien pankkien toiminta lopetetaan.