

RMO Weuro Jaakko(VM), Makkonen
Antti(VM)

04.03.2022

Asia

Komission ehdotus 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)

Kokous

U/E/UTP-tunnus

U 72/2021 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio antoi 27.10.2021 lainsäädäntöehdotuksen EU:n luottolaitoslainsäädännön muutospaketista, jolla muun muassa toimeenpannaan kansainvälinen Basel III -pankkisääntelystandardi.

Komissio esitteli ehdotuksen neuvostolle marraskuussa ja sen käsittely käynnistyi neuvoston työryhmässä. Ehdotuksesta irrotettiin erikseen käsiteltäväksi kriisinratkaisulainsäädäntöön liittyviä teknisiä täsmennyksiä koskeva osuus (ns. Daisy Chain –vähennysjärjestelmä), jonka osalta neuvosto saavutti yhteisymmärryksen pysyvien edustajien komiteassa 21. joulukuuta ja Euroopan parlamentti 2. helmikuuta. Ehdotuksen käsittely muilta osin jatkuu neuvoston työryhmässä jäljempänä tarkemmin kuvatulla tavalla.

Eduskunnan Suuri valiokunta totesi lausunnossaan SuVL 6/2021 vp, että sillä ei ole huomautettavaa valtioneuvoston toimintalinjaan Daisy Chain -vähennysjärjestelmän käyttöönoton osalta. Suuri valiokunta kuitenkin totesi samalla, että vähennysjärjestelmää koskevan osuuden oletettua nopeamman etenemistahdin seurauksena eduskuntakäsittelylle on jäänyt asian laajuuteen nähden poikkeuksellisen vähän aikaa. Suuri valiokunta viittasi talousvaliokunnan lausuntoon TaVL 55/2021 vp, jossa talousvaliokunta oli todennut pidättäytyvänsä esittämään vain alustavia näkemyksiä Suomen neuvottelutavoitteista, koska arviot ehdotuksen vaikutuksista ovat osin epätarkkoja ja kiireellinen käsittelyaikataulu ei ole mahdollistanut vastinemenettelyä ja lisäkuulemisia. Suuri valiokunta katsoi, että valtioneuvoston on tämän vuoksi toimitettava eduskuntaan lainsäädäntöpaketin muista kysymyksistä ja neuvotteluprosessin etenemisestä jatkokirjelmä kevätistuntokaudella 2022.

Valtioneuvosto täsmentää tällä jatkokirjelmällä valtioneuvoston kirjelmässä U72/2022 vp esitettyä valtioneuvoston kantaa. Jatkokirjelmässä selvitetään myös neuvotteluprosessin etenemistä sekä esitetään täydentäviä tietoja ehdotuksen vaikutuksista.

Suomen kanta

Valtioneuvosto täsmentää kirjelmässä U72/2021 vp esitettyä kantaa ehdotukseen seuraavasti:

Valtioneuvosto korostaa, että vakavarainen pankkisektori sekä hyvin toimivat pääomamarkkinat ovat välttämätön edellytys talouden kestävälle kasvulle yli suhdannesyörien. Vakavaraiset pankit pystyvät ylläpitämään luotonantoon myös talouden laskusuhdanteessa ja rahoitusjärjestelmän häiriötilanteissa. Talouskasvun rahoituksen turvaaminen Suomen erityispiirteet huomioiden on nostettava tavoitteenasetannassa yhtäläiseen asemaan häiriönsietokyvyn vahvistamisen kanssa. Tämän mukaisesti valtioneuvosto korostaa erityisesti, että hyväksyttävän sääntelykokonaisuuden tulee tukea sekä rahoitusvakautta, että talouskasvua.

Valtioneuvosto pitää selvänä, että pandemian jälkeinen talouden toipuminen ja vihreä siirtymä tarvitsevat mittavia yksityisiä investointeja. Ehdotuksessa on pyritty muun muassa siirtymäaikaisten avulla ottamaan huomioon se, että luottolaitoksia tarvitaan talouskasvun ja vihreän siirtymän eteenpäin viemiseksi. Tästä näkökulmasta siirtymäajat näyttävät kuitenkin lyhyiltä. Valtioneuvosto katsoo, että esitettyjen siirtymäaikaisten pituutta voidaan neuvottelun kuluessa vielä arvioida. Valtioneuvosto katsoo lisäksi, että ratkaisu ei saa vaarantaa yritys- ja asuntorahoituksen saatavuutta. Valtioneuvosto korostaa komission ehdottaman tarkastelulausekkeen tärkeyttä, jonka perusteella komissio arvioi ennen siirtymäaikaisten päättymistä mahdollisten lisäehdotusten tai muutosten tarvetta.

Lisäksi valtioneuvosto toteaa, että komission nykyinen esitys ei puutu valtioriskien kohteluun pankkien vakavaraisuuslaskennassa. Tämä on keskeinen tekijä pankkien ja valtioiden kohtalonyhteyden taustalla, jonka ratkaisemisessa ei olla tehty edistysaskeleita. Tähän ongelmaan on jatkossa puututtava. Ylivelkaantuneiden jäsenvaltioiden ja pankkien ongelmia on kyettävä hoitamaan ilman merkittäviä kielteisiä seurausvaikutuksia EU:n rahoitus- ja pääomamarkkinoille. Lisäksi toimenpiteet eivät saa lisätä uuden finanssikriisin riskiä euroalueella tai heikentää Euroopan keskuspankin (EKP) kykyä turvata euroalueen vakautta.

Pääasiallinen sisältö

Neuvottelutilanne

Neuvoston puheenjohtajavaltio Ranska järjesti ensimmäisen neuvoston työryhmäkokouksen 27. tammikuuta. Ehdotuksen käsittely jatkuu ehdotuksen eri osioiden ensimmäisellä tarkastelulla. Puheenjohtajavaltio on ilmoittanut arvioivansa maaliskuussa neuvottelujen jatkoedellytyksiä ja mahdollisia jatkoaskeleita neuvoston yhteisymmärryksen saavuttamisen suhteen.

Komission ehdotuksen eri osioiden ensimmäinen tarkastelukierros neuvoston työryhmässä on edelleen kesken. Jäsenvaltioiden kannanmuodostus on osalla jäsenvaltioista Suomen tavoin edelleen käynnissä ja ne ovat korostaneet tässä vaiheessa esittävänsä alustavia näkemyksiä.

Tähänastisten keskusteluiden perusteella voidaan arvioida, että erityisen keskeiseksi kysymykseksi on muodostumassa kokonaisriskipainolattian soveltamistapa rajat ylittävissä pankkiryhmittymissä. Erityisesti pankkiryhmien kotivaltiot (”pääkonttorivaltiot”) ovat kannattaneet komission ehdotusta siitä, että riskipainolattiaan sovellettaisiin koko konsolidoidusti, koko pankkikonsernin tasolla. Tämä mahdollistaisi pankeille pääomien tehokkaamman hyödyntämisen ja pienentäisi riskipainolattian asettamisen pääomavaatimuksia korottavia vaikutuksia. Komission esitys riskipainolattian soveltamisesta lähtökohtaisesti konsolidoidulla tasolla on valtioneuvoston kannassa omaksutun tavoitteen suuntainen.

Sen sijaan erityisesti jäsenvaltiot, joiden pankkisektori koostuu merkittävässä osin rajat ylittävien pankkien tytäryhtiöistä (”isäntävaltiot”), ovat suhtautuneet ehdotukseen kriittisesti. Näiden jäsenvaltioiden mukaan kokonaisriskipainolattiaa tulisi soveltaa kaikilla tasoilla, eli sen tulisi ulottua konsernin kaikkiin pankkiyksikköihin erillisesti. Tämä säilyttäisi näiden jäsenvaltioiden mukaan vallitsevan tasapainon pääkonttori- ja isäntävaltioiden välillä ja huomioisi paremmin kunkin yksittäisen jäsenvaltion rahoitusvakauden.

Taloudelliset vaikutukset

Ehdotuksen taloudellisia vaikutuksia on käsitelty kattavasti valtioneuvoston kirjelmässä. Ehdotuksen merkittävimmät vaikutukset liittyvät kokonaisriskipainolattiaan, jolla vakavaraisuushyötyjä rajoitettaisiin nykytilaan verrattuna niille pankeille, jotka käyttävät sisäisiä riskimalleja vakavaraisuuslaskennassaan.

Eduskunnan talousvaliokunta kiinnitti lausunnossaan TaVL 55/2021 vp asian kiireelliseen käsittelyaikatauluun joulukuussa 2021 ja erityisesti siihen, että arviot sääntelyn vaikutuksista pankkien toimintaympäristöön, rahoituksen saatavuuteen ja hintaan, sekä yleisesti kansantalouksiin ovat osin epätarkkoja, ja se tämän vuoksi pidättäytyi lausunnossaan esittämään vain alustavia näkemyksiä Suomen neuvottelutavoitteista. Eduskunnan talousvaliokunta totesi, että asian kiireellinen käsittelyaikataulu ei ole mahdollistanut vastinemenettelyä tai lisäkuulemisia.

Ehdotuksen taloudellisten vaikutusten osalta voidaan tehdä eräitä täydentäviä havaintoja eduskunnan talousvaliokunnan lausunnossaan esittämien huomioiden johdosta. Finanssivalvonnan laskelmien mukaan komission esitys Basel III standardien täytäntöönpanosta kasvattaisi suomalaispankkien yhteenlaskettua omien varojen kokonaisvaatimusta kaikkien siirtymäaikojen päätyttyä noin 5 mrd. eurolla (+15 %) nykytasoon verrattuna. Valtioneuvoston kirjelmässä todetun tavoin Suomea koskeviin vaikutusarvioihin sisältyy kuitenkin edelleen epävarmuuksia, sillä laskelmissa ei ole ollut mahdollista huomioida kaikkia komission ehdotukseen sisältyviä EU-spesifejä huojennuksia, jotka tosiasiallisesti pienentävät uudistuksen vaikutuksia. Arvioita voidaan siten pitää lähinnä ylärajana ehdotuksen vaikutuksille.

Finanssivalvonnan laskelmien mukaan suomalaiset pankit täyttäisivät tämänhetkisinä omilla varoillaan kaikki uudet Basel III uudistusten voimaantulon jälkeiset vaatimukset myös siirtymäaikojen päättymisen jälkeen. Vaikka vaikutukset nousisivat Finanssivalvonnan laskelmien ylärajalle, pankeilla ei siis olisi tarvetta kerätä lisää omia varoja näiden vaatimusten täyttämiseksi. Pääomavaatimusten kasvu painottuisi niihin suuriin pankkeihin, jotka käyttävät sisäisiä riskimalleja vakavaraisuuslaskennassaan. Standardimenetelmää käyttäville pankeille uudistuksilla ei ole Finanssivalvonnan

arvion mukaan pääomavaateita kohottavaa vaikutusta, vaan vaikutus olisi pikemminkin päinvastainen.

Finanssivalvonnan laskelmien mukaan uudistuksen vaikutukset kohdistuvat Suomessa eri tavoin pankkien eri luottosalkkuihin. Suomalaisen asuntolainojen pääomavaatimusten arvioidaan nousevan noin 13 prosentilla, pk-yrityslainojen alle 5 prosentilla ja suurempien yritysten lainojen noin 8 prosentilla nykytilaan verrattuna. Tuloksia tulkittaessa on kuitenkin huomioitava, että luottojen hinnoitteluun vaikuttaa pääomakustannusten lisäksi moni muukin tekijä, kuten pankin vieraan pääoman hinta, kilpailutilanne, kulurakenne ja asiakkaiden riskiprofiili.

Tätä kuvastaa mm. se että suomalaispankkien yritysluottojen keskimääräiset marginaalit ovat pysyneet suhteellisen vakaina ja asuntoluottojen marginaalit laskeneet viimeisen kymmenen vuoden aikana, vaikka samaan aikaan pankkien pääomavaatimukset ovat nousseet mm. makrovakauspuskurien asettamisen seurauksena. Tämä viittaisi siihen, että pääomavaatimusten ja luotonannon hintojen välillä ei ole ollut kovin vahvaa yhteyttä. Finanssivalvonnan laskelmat eivät siten tue väitteitä, että Basel III -uudistuksilla olisi merkittäviä vaikutuksia pk-yritysten lainoitukseen tai asuntorahoitukseen. Myöskään pankkien kyky rahoittaa vihreää siirtymää ei ole uhattuna Basel III -uudistusten vuoksi.

Luottojen saatavuudessa pääomavaatimuksia jopa olennaisempaakin on käytännössä laadullinen riskienhallinta, eli se, miten rahoittava pankki näkee rahoitettavan toiminnan menestymismahdollisuudet tekemänsä laadullisen kokonaisarvion perusteella.

Komission ehdottaman kokonaisriskipainolattian voimaantulon jälkeen pankeille jäisi edelleen merkittävä hyötypotentiaali sisäisten riskimallien hyödyntämiseen: riskipainojen olisi mahdollista olla jopa 27,5 % matalammat kuin vertailun kohteena olevassa standardimenetelmässä. Verrattuna nykyiseen standardimenetelmään hyöty on tätä mittavampi, koska standardimenetelmää ehdotetaan muutettavaksi nykyistä hienojakoisemmaksi, joka johtaa riskipainojen madaltumiseen erityisesti yksityisasiakasliiketoimintaan keskittyneillä standardipankeilla.

Eduskunnan talousvaliokunta on lausunnossaan viitannut saamaansa selvitykseen, jonka mukaan esityksellä olisi vain vähäinen vaikutus siihen, että heikkojen taseiden omaavien laitosten häiriönsietokyky kohenisi uudistuksen myötä ja että valittu sääntelyratkaisu näyttää johtavan siihen, että vakavaraiset laitokset, joiden taseet ovat hyväkuntoisia, kohtaavat edelleen lisääntyviä pääomavaatimuksia, kun samanaikaisesti näillä kiristyksillä ei kuitenkaan pystytä kohentamaan heikkotaseisten laitosten häiriönsietokykyä. Edellä todettuun viitaten on tärkeä korostaa, että ehdotuksen vaikutukset kohdistuvat pankkeihin eri tavoin sen perusteella, hyödyntävätkö ne vakavaraisuuslaskennassaan sisäisiä riskimalleja, minkä tyyppisten parametrien varaan sisäinen riskimalli on rakennettu, vai käyttääkö pankki standardimenetelmää, mutta eivät suoraviivaisesti pankkien tase-erien laadun perusteella. Uudistuksen arvioidut vaikutukset kohdistuisivat kokoluokaltaan suurimpiin eurooppalaisiin pankkeihin, jotka ovat rahoitusjärjestelmän toimivuuden ja kokonsa vuoksi vastaavasti myös häiriöalttiuden kannalta merkittävimpiä. Suomeen kohdistuvia vaikutuksia arvioitaessa on huomioitava, että Suomessa toimii sekä sisäisiä riskimalleja että standardimenetelmää soveltavia pankkeja.

Lisäksi on huomioitava nyt käsillä olevan esityksen ja ongelmapankkien kriisinratkaisun politiikkaoptioiden eri aikajänne. Eurooppalaisten pankkien

mahdollisia akuutteja ongelmia ei voida ratkaista vakavaraisuussäntelyllä, joka astuu lopulta voimaan siirtymäsäännösten jälkeen vasta noin 10 vuoden kuluttua. Sen sijaan akuutteihin ongelmiin pitäisi puuttua ripeästi valvojien ja kriisinratkaisuviranomaisten olemassa olevilla toimivaltuuksilla. Vakavaraisuussäntelyn havaittujen katvealueiden korjaamisen aikajänne sen sijaan on huomattavasti pidempi, ja niiden implementointi vahvistaa pankkisektorin häiriönsietokykyä koko EU:n alueella pidemmällä aikavälillä.

Eduskunnan talousvaliokunnan kuulemisessa on esitetty näkemyksiä, joiden mukaan komissio olisi sisällyttänyt esitykseensä Baselin standardeihin kuulumattomia tiukempia pääomavaatimuksia, jolloin komission lainsäädäntöehdotus näyttäisi kireämmältä kuin mitä Baselin standardit vaatisivat. Tältä osin syytä huomioida komission lainsäädäntöehdotus pitää sisällään useita pääomavaateita huojentavia poikkeuksia ja ylimääräisiä siirtymäaikoja. Lisäksi komissio ei ehdota EU-lainsäädäntöön jo nykyisellään sisältyviä kansainvälisistä standardeista poikkeavia huojennuksia (kuten pk-yritystukikerroin, infratukikerroin ja vastuun arvonokaisuriskiä koskevat huojennukset) purettavaksi. Komission lainsäädäntöehdotus sisältää mekanismin, jolla pääomavaatimusten aritmeettinen nousu jo nykyiseen lainsäädäntöön perustuviin EU-spesifeihin vaatimuksiin perustuen yksinomaan kokonaisriskipainolattian voimaantumisen myötä estyy. Komissio on perustellut näitä huojentavia poikkeuksia nimenomaisesti eurooppalaisen pankkijärjestelmän erityispiirteiden huomioimisella ja pääomavaatimusten lisääntymisestä mahdollisesti muutoin rahoituksen saatavuutta heikentävien vaikutusten vähentämisellä.

Ehdotuksen merkittävimmät vaikutukset kohdistuvat edellä todetusti kokonaisriskipainolattian asettamisen kautta tavalla erityisesti sisäisiä malleja käyttäviin pankkeihin. Eduskunnan talousvaliokunnan toteamalla tavalla näitä vaikutuksia on mahdollista vähentää sääntelyteknisenä ratkaisuna esimerkiksi säätämällä yritysrahoitukseen ja asuntoluototukseen liittyvistä siirtymäajoista pysyviä.

Näiden muutosten yksityiskohtaiset vaikutukset riippuisivat valittavasta toteuttamistavasta, mutta joka tapauksessa tällaista muutosta voidaan pitää vaikutuksiltaan hyvin merkittävänä. Alustavien arvioiden mukaan esimerkiksi jos Suomessa käytettäisiin ehdotettua jäsenvaltio-optiota asuntoluottoja koskevaksi poikkeussäännöksi siirtymäaikana, pääomavaatimuksia nostava vaikutus olisi noin 5 prosenttia pankkisektoritasolla vuoteen 2030 mennessä, vaikka tässä laskelmassa ei voida huomioida kaikkia komission ehdotuksen mukaisia poikkeamia Baselin standardeista. Vaikutuksen voidaan tältä osin olettaa olevan vastaava myös vuoden 2030 jälkeen, jos siirtymäajasta säädetään pysyvä. Vastaavasti komissio on arvioinut pääomavaikutusten kasvun jäävän siirtymäajan alkupuolella, vuoteen 2025 mennessä noin 0,7–2,7 prosenttiin. Samalla on syytä huomioida, että siirtymäajan poikkeusten säätäminen pysyviksi vähentäisi myös uudistuksella tavoiteltuja hyötyjä, jotka liittyvät pankkien vakavaraisuusvaatimusten vertailukelpoisuuden parantamiseen, malliriskin pienentämiseen, riskipainojen myötäsyklisyyteen liittyviin ongelmiin sekä valvontaviranomaisten hyvin laajaan harkintavaltaan riskimallien hyväksymisessä.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Ehdotuksen käsittely on käynnistynyt Euroopan parlamentin talous- ja raha-asioiden valiokunnassa (ECON). Valiokunnan mietinnön valmistelijana toimii Jonas Fernandez (S&D, Espanja).

Kansallinen valmistelu

Valtiovarainministeriö

Luonnos U-jatkokirjeeksi on ollut käsiteltävänä EU-asioiden komitean jaosto 10 (rahoituspalvelut ja pääomaliikkeet) kirjallisessa menettelyssä 9-10.2.2022.

EU-ministerivaliokunta 4.3.2022

Eduskuntakäsittely

Suuri valiokunta ja talousvaliokunta.

SuVL 6/2021 vp, TaVL 55/2021 vp.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Ks. tarkemmin U 72/2021 vp.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

-

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

VM/RMO, lainsäädäntöneuvos, yksikön päällikkö Jaakko Weuro, +358 (0)295 530 322

VM /RMO, lainsäädäntöneuvos Antti Makkonen, +358 (0)295 530 013

etunimi.sukunimi@gov.fi

EUTORI-tunnus

EU/2021/1198, EU/2021/1199, EU/2021/1201

Liitteet**Viite**

Asiasanat
Hoitaa

Tiedoksi
