

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

Eduskuntatunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio antoi 27.10.2021 lainsäädäntöehdotuksen EU:n luottolaitoslainsäädännön muutospaketista, jolla muun muassa toimeenpannaan kansainvälisen Basel III –pankkisääntelystandardin viimeinen osittaisuutos.

Komissio esitteli ehdotuksen neuvostolle marraskuussa 2021 ja sen käsittely käynnistyi neuvoston työryhmässä Slovenian puheenjohtajuuskaudella. Ehdotuksesta irrotettiin erikseen käsiteltäväksi kriisinratkaisulainsäädäntöön liittyviä teknisiä täsmennyksiä koskeva osuus (ns. Daisy Chains -vähennysjärjestelmä), jonka osalta neuvosto saavutti yhteisymmärryksen pysyvien edustajien komiteassa 21.12.2021 ja Euroopan parlamentti 2.2.2022.

Ehdotuksen käsittely muilta osin on käynnissä neuvoston työryhmässä. Puheenjohtajuuskautensa loppupuolella kesäkuussa Ranska esitteli neuvoston työryhmälle puheenjohtajan alustavan näkemyksen kompromissiksi. Neuvotteluja on jatkettu Tšekien puheenjohtajuuskaudella tämän alustavan kompromissinäkemyksen pohjalta. Tšekki on ilmoittanut antavansa uuden kokonaiskompromissiehdotuksen neuvoston yhteisen kannan saavuttamiseksi puheenjohtajuuskautensa loppupuolella. Neuvotteluiden edettyä on

nähtävissä, että uusi kompromissiehdotus rakentuisi Ranskan alustavan näkemyksen keskeisten elementtien pohjalta.

Tällä U-jatkokirjeellä informoidaan neuvottelujen etenemisestä sekä saatetaan eduskunnan tietoon taloudellisten vaikutusten päivitetty arviointi.

Suomen kanta

Valtioneuvoston kanta on ilmaistu valtioneuvoston kirjelmässä U 72/2021 vp ja valtioneuvoston jatkokirjelmässä UJ 3/2022 vp.

Pääasiallinen sisältö

Neuvotteluissa esillä olevan alustavan kompromissinäkemyksen keskeiset elementit Suomen kannan näkökulmasta ovat seuraavat:

Kokonaisriskipainolattian soveltamistaso. Komission ehdotuksesta poiketen kokonaisriskipainolattia (output floor) sisäisiä riskimalleja käyttäville luottolaitoksille laskettaisiin yksittäisten luottolaitosten tasolla (ns. solo-tasolla), mutta jäsenvaltiot voisivat kuitenkin hyödyntää optiota, jonka mukaisesti kyseisessä jäsenvaltiossa toimivassa konsernissa tai ryhmittymässä kokonaisriskipainolattia voitaisiin laskea konsolidoidulla tasolla tämän jäsenvaltion sisällä olevien luottolaitosten osalta. Ratkaisu on kompromissi pankkiryhmitymien kotivaltioiden (home) ja isäntävaltioiden (host) näkemysten välillä. Asunto- ja yritysluottoja koskevat siirtymäajat kokonaisriskipainolattiaan liittyen ovat komission ehdotaman mukaiset.

Operatiiviset riskit. Operatiivisiin riskeihin liittyvän pääomavaateen määrittämisessä ei huomioitaisi tappiohistoriaa. Luottolaitosten tulee kuitenkin tietäen edellytyksin seurata operatiivisten riskien realisoidumista ja julkaista tappioihin liittyviä tietoja. Alustavassa kompromissinäkemyksessä omaksuttu lähestymistapa vastaa komission alkuperäistä ehdotusta.

Valtionlainojen vakavaraisuuskohtelu. Suomi on korostanut valtiolainojen riskipainokohdelun merkitystä erityisesti pankkiunionineuvotteluissa. Valtiolainoihin liittyvien riskien sääntelyn näkökulmasta on nähtävissä, että nyt puheena olevissa pankkilainsäädäntöneuvotteluissa valtiolainojen riskipainokohtelun merkittävämpi uudistaminen ei saa jäsenvaltioiden kannatusta. Yleisesti ottaen valtiolainojen riskipainokohtelu säilyisi kompromissinäkemyksen mukaan suhteellisen ennallaan vähäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta. Komission ehdotuksen mukaan luottolaitosten olisi mahdollista valita luottoriskeihin liittyvässä vakavaraisuuslaskennassa nykyistä joustavammin joko sisäisiin riskimalleihin perustuva menetelmä (IRB) tai standardimenetelmä (SA). Neuvotteluiden kuluessa säännöstä on kompromissinäkemyksessä sikäli kavennettu alkuperäiseen komission ehdotukseen verrattuna, että julkissektorivastuisiin liittyen menetelmän vaihto tarvitsee aina valvojan etukäteisluvan ja että riskin tulee luonteeltaan vastata valtioriskiä. Kavennusta standardimenetelmän hyödyntämiseksi voidaan pitää myönteisenä askeleena komission ehdotukseen verrattuna, koska standardimenetelmä mahdollistaa nollariskipainojen käyttämisen. Alustavan kompromissinäkemyksen mukainen ratkaisu olisi julkissektorivastuiden osalta siten voimassa olevan sääntelyn kaltainen. Markkinariskin määrittämisessä käytettävä voimassa oleva 0,03 %:n suuruisen maksukyvyttömyystodennäköisyyden vähimmäisarvo kuitenkin pienenisi 0,01 %:iin. Muutos madaltaisi markkinariskin riskipainoja matalan luottoriskin valtiolainoissa, mutta ei madalla korkeariskisten valtiolainojen riskipainoja. Suomi on johdonmukaisuuden vuoksi kannattanut alkuperäisen vähimmäisarvon (0,03 %) pysyttämistä, joka olisi myös Baselin standardien mukainen ratkaisu. Euroalueen ulkopuolisten EU-maiden euromääräisen valtionvelan vakavaraisuuskohtelua kevennettiin nollariskipainoon määräaikaaisesti covid-19-pandemian

vuoksi.¹ Poikkeuksen mukaan toisen EU-jäsenvaltion valuutassa liikkeeseen lasketun julkisen velan riskipaino on 0 prosenttia vuoden 2024 loppuun saakka. Riskipaino nousee asteittain vuodesta 2022 vuoteen 2024. Neuvotteluissa on ehdotettu, että poikkeusta jatkettaisiin kahdella vuodella, eli vuoden 2026 loppuun asti. Neuvostossa selkeä enemmistö on alustavasti ilmaissut tukensa ehdotukselle. Suomi on ilmaissut suhtautuvansa ehdotukseen varauksellisesti.

Valvontaviranomaisen riippumattomuuden varmistaminen. Valvontaviranomaisen riippumattomuutta koskevissa ehdotuksissa keskeinen osa on valvontatyöhön osallistuvien virkahenkilöiden ja valvontaviranomaisen ylimmän johdon karenssiajat niissä tapauksissa, kun valvojan palveluksessa oleva henkilö siirtyy valvottavan yhteisön palvelukseen. Ehdotuksen mukaisia karenssiaikoja on alustavassa kompromissinäkemyksessä selkeästi lyhennetty ja lisätty kansallista harkintaa tilanteissa, joissa karenssiaikojen lyhentäminen olisi tarpeen kansallisten työmarkkinoiden koko huomioiden. Suomi on korostanut neuvotteluissa, että jäsenvaltioille tulisi jättää karenssiaikoja koskevassa sääntelyssä riittävästi liikkumavaraa, jotta kansalliset perusoikeusnäkökohdat ja erityispiirteet muun muassa työvoiman saatavuudesta johtuen voidaan ottaa huomioon, samoin kuin säilyttää karenssin tapauskohtainen arviointi voimassa olevaa kansallista lainsäädäntöä vastaavalla tavalla.

Kolmansien maiden luottolaitosten sivuliikkeiden sääntely, johdon luotettavuuden ja sopivuuden arviointimenettelyt sekä tiettyjen yritysjärjestelyjen valvontaprosessit. Eräitä komission ehdotukseen sisältyviä osia on alustavassa kompromissinäkemyksessä poistettu tai olennaisilta osin karsittu erityisesti sen vuoksi, että jäsenvaltioiden kannat ovat kyseisissä kysymyksissä hyvin jakautuneet. Näihin liittyvät näkemyserot voivat muutoin todennäköisesti jarruttaa lainsäädäntöpaketin keskeisimmän osan, eli Basel III -standardien täytäntöönpanoon liittyvien ehdotusten, käsittelyä. Näitä teemoja ovat kolmansien maiden luottolaitosten sivuliikkeiden sääntely, luottolaitoksen johdon ja avainhenkilöiden luotettavuuden ja sopivuuden arviointimenettelyn harmonisointi sekä tiettyjen luottolaitosliittäisten yritysjärjestelyjen valvontaprosessit.

Neuvottelutilanteen arviointia. Alustava kompromissinäkemys sisältää poikkeuksia Basel III -standardeista useissa yksityiskohdissa. Suomi on neuvotteluissa pyrkinyt lähtökohteisesti kaventamaan poikkeusten lukumäärää, koska pankkitoiminnan kytkeytyneisyyden ja kansainvälisyyden vuoksi yhteiset pelisäännöt edesauttavat rahoitusmarkkinoiden vakautta. Suomi on kuitenkin puolustanut kokonaisriskipainolattian täytäntöönpanon kannalta tarpeelliseksi katsottuja asunto- ja yritysluottoja koskevia erillisiä siirtymäaikoja. Baselin standardeja koskeville poikkeuksille vaikuttaisi olevan varsin laaja kannatus ja poikkeukset ovat tärkeitä kompromissin aikaansaamiseksi EU-tasolla. Suomen neuvottelutavoitteiden kannalta keskeiset asunto- ja yritysluottoja koskevat siirtymäajat kokonaisriskipainolattiaan liittyen säilyisivät komission ehdottaman mukaisina. Myös kokonaisriskipainolattian soveltamistasoa koskeva kompromissiesitys huomioi osaltaan myös Suomen neuvottelutavoitteet ja kotimaisten pankkiryhmittymien erityispiirteet. Edellä esiteltyä näkemystä kompromissin aikaansaamiseksi on kokonaisuutena pidettävä Suomen keskeisten neuvottelutavoitteiden mukaisena talouskasvun edistämisen ja rahoitusvakauden tasapainon näkökulmasta. Tätä arviota tukevat osaltaan myös neuvottelujen aikana täsmentyneet arviot ehdotusten vaikutuksista.

Taloudelliset vaikutukset

Ehdotuksen taloudellisia vaikutuksia on aiemmin käsitelty valtioneuvoston kirjelmässä U 72/2021 vp ja valtioneuvoston jatkokirjelmässä UJ 3/2022 vp.

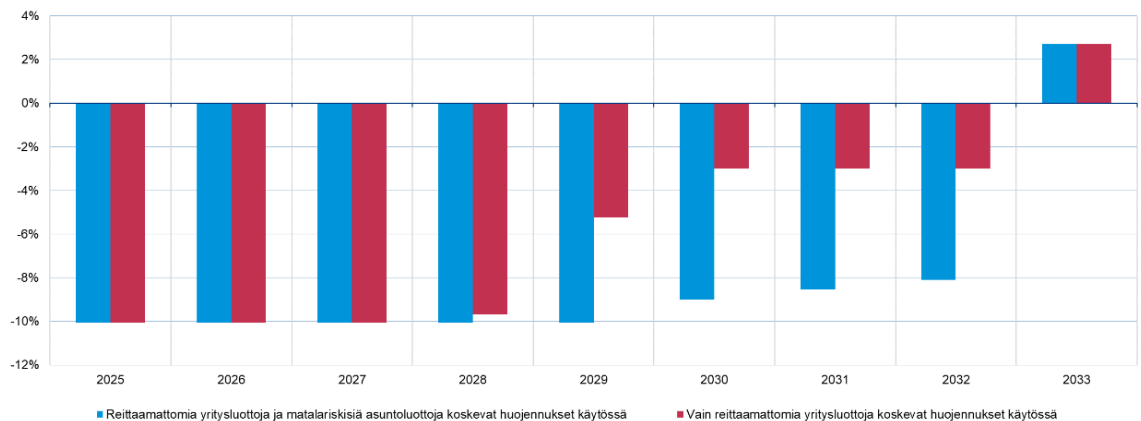
¹ Ks. U 17/2020 vp sekä UJ 13/2020 vp.

Finanssivalvonta päivitti vaikutusarvioitaan elokuussa 2022.² Uuden arvion mukaan vaikutukset suomalaisille luottolaitoksille olisivat jäämässä huomattavasti aiemmin ilmoitettua vähäisemmäksi ja lyhyellä aikavälillä keventävän pääomavaatimuksia koko sektorin tasolla.

Päivitetyssä vaikutusarviossa on huomioitu komission ehdotukseen sisältyviä komponentteja aiempaa laajemmin. Päivitetyt Finanssivalvonnan arviot perustuvat suurimpien pankkien toisen vuosineljänneksen aikana toimittamiin ja pienempien luottolaitosten vuonna 2018 toimittamiin arvioihin vaikutuksista. Uusien vaikutusarvioiden mukaan suomalaispankkien vakavaraisuusvaatimukset koko sektorin tasolla kevenisivät lyhyellä aikavälillä, mikäli ehdotettu yritysluottoja koskeva siirtymäaika olisi voimassa ja hyödynnettäisiin kansallisesti asuntoluottoja koskevaa siirtymäaikaa. Mikäli jäsenvaltiokohtaista optiota asuntoluottoja koskevasta huojennuksesta päätettäisiin soveltaa, laskisivat suomalaisen pankkisektorin vakavaraisuusvaatimukset vuoteen 2029 asti noin 10 prosentilla ja vuoteen 2032 asti noin 8 prosentilla verrattuna nykytilaan.

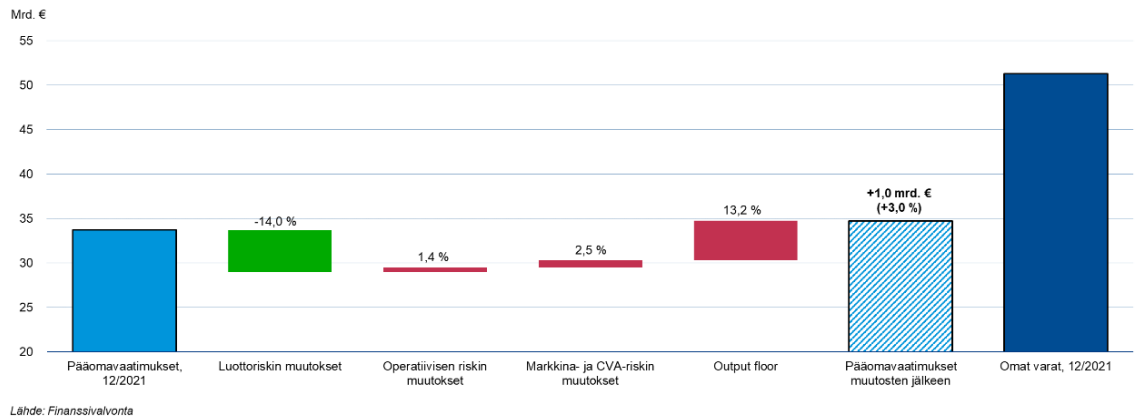
Siirtymäaikojen päätyttyä (v. 2033) vakavaraisuusvaatimukset asettuisivat jotakuinkin nykyiselle tasolle (kasvu noin 3 prosenttia). Uudistusten myötä asuntoluottojen pääomavaatimukset laskevat suomalaispankkien osalta noin 8 prosenttia, sillä kokonaisriski-painolattian pääomavaatimuksia nostavat vaikutukset jäävät vaatimuksia alentavia uudistuksia pienemmiksi. Kulutusluottojen ja muiden vähittäisvastuiden pääomavaatimukset taas nousisivat uudistuksen myötä noin 25 prosenttia. Yritysluottojen pääomavaatimukset pk-yritysten osalta laskevat noin 16 prosenttia ja muiden yritysluottojen osalta pääomavaatimusten kasvu olisi noin 3 prosenttia. Suomalaispankkien yhteenlasketut omat varat riittävät kattamaan uudet vaatimukset jo tällä hetkellä. Arvioidut vaikutukset kuitenkin vaihtelevat pankkien välillä huomattavasti.

Kuvio 4. Suomalaispankkien pääomavaatimusten muutos nykytilaan verrattuna komission ehdottamien siirtymäsäännösten voimassaoloaikana



² Finanssivalvonta: [Basel III -uudistusten ei arvioida kasvattavan suomalaispankkien pääomavaatimuksia merkittävästi](#) (16.8.2022). Finanssivalvonta: [Basel III -uudistuksen vaikutukset suomalaispankkeihin aiemmin arvioidua pienempiä](#) (16.8.2022).

Kuvio 2. Suomen pankkisektorin omien varojen kokonaisvaatimuksen arvioitu kasvu kaikkien siirtymäaikojen jälkeen, jos Basel III -uudistukset toteutetaan komission ehdotuksen mukaisesti



Komission ehdotukseen sisältyvät asunto- ja yritysluottoja koskevat siirtymäajat ja aiempien poikkeusten voimassapysyttäminen (mm. pk-yritysten huojennuskerroin ja johdannaisvastuiden arvonokaisuriskii eli CVA-riskiin liittyvät poikkeukset) ovat luottolaitosten pääomavaatimuksiin liittyvien vaikutusten kannalta keskeisiä komponentteja. Näihin ei ole tullut neuvotteluiden kuluessa olennaisia muutoksia tässä suhteessa.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Ehdotuksen käsittely on käynnistynyt Euroopan parlamentin talous- ja raha-asioiden valiokunnassa (ECON). Valiokunnan mietinnön valmistelijana toimii Jonas Fernandez (S&D, Espanja). Valmistelijan laatima valiokunnan mietintöluonnos on valmistunut toukokuussa 2022.

Kansallinen valmistelu

Valtiovarainministeriö.

Luonnos U-jatkokirjeeksi on ollut käsiteltävänä EU-asioiden komitean jaosto 10 (rahoituspalvelut ja pääomaliikkeet) kirjallisessa menettelyssä 16.–22.9.2022.

Eduskuntakäsittely

U 72/2021 vp: Suuri valiokunta ja talousvaliokunta (SuVL 6/2021 vp, TaVL 55/2021 vp).

UJ 3/2022 vp: Suuri valiokunta, valtiovarainvaliokunta ja talousvaliokunta (SuVL 7/2022 vp, VaVL 6/2022 vp ja TaVL 18/2022 vp).

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Ks. tarkemmin U 72/2021 vp.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Eduskunnan suuri valiokunta antoi lausunnon SuVL 6/2021 vp valtioneuvoston kirjelmään U 72/2021 vp liittyen. Lausunnossaan suuri valiokunta otti kantaa nk. Daisy Chains -vähennysjärjestelmän käyttöönottoa koskevaan valtioneuvoston toimintalinjaan valtio-neuvoston kantaan yhtyen.

Valtioneuvosto täsmensi jatkokirjelmällä UJ 3/2022 vp valtioneuvoston kirjelmässä U

72/2022 vp esitettyä valtioneuvoston kantaa. Jatkokirjelmässä selvitettiin myös neuvotteluprosessin etenemistä sekä esitettiin täydentäviä tietoja ehdotuksen vaikutuksista. Sekä talousvaliokunta että valtiovarainvaliokunta antoivat lausuntonsa jatkokirjelmästä (TaVL 18/2022 vp, VaVL 6/2022 vp).

Suuri valiokunta SuVL 7/2022 vp otti lausunnossaan kantaa valtioneuvoston jatkokirjelmässä UJ 3/2022 vp täsmentyneisiin neuvottelutavoitteisiin.

Asiakirjat

COM(2021) 664 final
COM(2021) 663 final

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Valtiovarainministeriö, rahoitusmarkkinaosasto:
Antti Makkonen, lainsäädäntöneuvos, p. 02955 30013
Bella Laiho, finanssisihteeri, p. 02955 30448
Atte Jantunen, finanssisihteeri, p. 02955 30508
sähköpostit: etunimi.sukunimi@gov.fi

VAHVA-tunnus

EU/888/2022

Liitteet

Viite