

U 37/2011 vp

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi oikeudesta harjoittaa luottolaitostoimintaa sekä luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvalvonnasta ja finanssiryhmittymään kuuluvien luottolaitosten, vakuutusyritysten ja sijoituspalveluyritysten lisävalvonnasta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/87/EY muuttamisesta sekä komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi luottolaitoksia ja sijoituspalveluyrityksiä koskevista vakavaraisuusvaatimuksista (luottolaitosdirektiivi ja -asetus)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään Eduskunnalle komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi oikeudesta harjoittaa luottolaitostoimintaa sekä luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvalvonnasta ja finanssiryhmittymään kuuluvien luottolaitosten, vakuutusyritysten ja sijoituspalveluyritysten li-

sävalvonnasta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/87/EY muuttamisesta sekä komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi luottolaitoksia ja sijoituspalveluyrityksiä koskevista vakavaraisuusvaatimuksista sekä ehdotuksista laadittu muistio.

Helsingissä 29 päivänä syyskuuta 2011

Elinkeinoministeri *Jyri Häkämies*

Lainsäädäntöneuvos Markku Sorvari

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

MUISTIO  
16.9.2011EU/2011/1439  
EU/2011/1440

**KOMISSION EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI OIKEUDESTA HARJOITTA A LUOTTOLAITOSTOIMINTAA SEKÄ LUOTTOLAITOSTEN JA SIOITUSPALVELUYRITYSTEN VAKAVARAISUUSVALVONNASTA JA FINANS SIRYHMITTYMÄÄN KUULUVIEN LUOTTOLAITOSTEN, VAKUUTUSYRITYSTEN JA SIOITUSPALVELUYRITYSTEN LISÄVALVONNASTA ANNETUN EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIN 2002/87/EY MUUTTAMISESTA SEKÄ KOMISSI ON EHDOTUKSESTA EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI LUOTTOLAITOKSIA JA SIOITUSPALVELUYRITYKSIÄ KOSKEVISTA VAKAVARAISUUSVAATIMUKSISTA**

## 1 Ehdotuksen tausta ja tavoite

Vuonna 2008 kärjistynyt finanssikriisi on johtanut koko pankkisektorin nykyisen sääntelyn riittävyyden merkittävään uudelleen arviointiin. Tämän seurauksena kansainvälinen Baselin pankkivalvontakomitea antoi joulukuussa 2010 uuden suosituksen pankkien vakavaraisuuden ja maksuvalmiuden nykyistä merkittävästi ankarammasta sääntelystä.

Komissio antoi tämän johdosta 20.7.2011 ehdotuksen uudeksi direktiiviksi ja asetukseksi, joilla korvattaisiin nykyinen luottolaitosten toiminnan aloittamisesta ja harjoittamisesta annettu direktiivi 2006/48/EY ja sitä täydentävä luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten pääoman riittävyydestä annettu direktiivi 2006/49/EY. Ehdotuksen oikeusperustana on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 53.1 artikla.

Ehdotuksen yleisenä tavoitteena on sisällyttää Euroopan Unionin lainsäädäntöön Baselin pankkivalvontakomitean uudet vakavaraisuus- ja maksuvalmiussuositukset sekä täydentää nykyistä sääntelyä eräiltä muiltakin osin erityisesti finanssikriisin aikana saatujen kokemusten perusteella.

Ehdotuksella pyritään erityisesti:

- lisäämään rahoitusjärjestelmän vakautta Baselin pankkivalvontakomitean suosituksen mukaisesti korottamalla pankeilta vaadittavaa vähimmäispääomaa ja parantamalla sen laatua sekä asettamalla pankeille sitovat maksuvalmiusvaatimukset;

- vähentämään nykyisen sääntelyn suhdannevaihteluita vahvistavia vaikutuksia asettamalla pankeille minimipääomavaatimuksen

lisäksi suhdanteiden muutosten perusteella joustava lisäpääomavaatimus;

- tehostamaan luottolaitosten sisäistä hallintoa ja riskienhallintaa;

- edistämään säännösten tehokasta noudattamista asettamalla harmonisoidut vähimmäisvaatimukset valvontaviranomaisten oikeudelle määrätä taloudellisia sanktioita luottolaitoksille ja niiden palveluksessa oleville henkilöille, jotka laiminlyövät noudattaa direktiivin ja asetuksen määräyksiä.

Ehdotettua uutta säännöstöä on tarkoitus ryhtyä soveltamaan asteittain vuoden 2013 alusta lukien.

## 2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

### 2.1 Lainsäädännön rakenne

Nykyinen direktiivi ehdotetaan korvattavaksi uudella direktiivillä, jossa säädettäisiin pääosin nykyistä direktiiviä vastaavasi oikeudesta harjoittaa luottolaitostoimintaa, sekä asetuksella, jossa säädettäisiin toiminnalle asetettavista taloudellisista vaatimuksista. Nykyisen lainsäädännön rakennetta vastaavasti taloudellisen aseman valvontaa koskevia säännöksiä sovellettaisiin samalla tavalla sekä pankkeihin ja muihin luottolaitoksiin että sijoituspalveluyrityksiin. Mitä jäljempänä sanotaan luottolaitoksista, sovellettaisiin siten myös sijoituspalveluyrityksiin. Oikeudesta harjoittaa sijoituspalveluyrityksen toimintaa säädettäisiin edelleen rahoitusvälineiden markkinoista annetussa direktiivissä (2004/39/EY).

Nykyisestä direktiivistä poiketen luottolaitosten toiminnalle asetettaviin taloudellisiin vaatimuksiin sovellettaisiin maksimiharmonisointiperiaatetta lukuun ottamatta eräitä yksittäisiä poikkeuksia, joista merkittävin on mahdollisuus kansallisesti asettaa asetuksessa säädettyä korkeampi yläraja jäljempänä tarkemmin selostetuille lisäpääomapuskureille. Komissiolle ehdotetaan lisäksi oikeutta asettaa asetuksessa yksilöidyltä osin luottolaitoksille harkinnanvaraisesti tiukempia vaatimuksia tilanteissa, jossa se on tarpeen finanssimarkkinoiden vakauden turvaamiseksi poikkeuksellisissa tilanteissa.

## 2.2 Vakavaraisuuspääoman määritelmä ja rakenne

Omien varojen määritelmää pyritään muuttamaan paremmin tappioita kantavaksi erityisesti tiukentamalla sekä määrällisiä että laadullisia vaatimuksia, jotka koskevat sekamuotoisten pääomainstrumenttien (mukaan lukien niin sanotut pääomalainat) ja debentuurilainojen hyväksymistä vakavaraisuuspääomaksi. Varsinaisella osake- tai osuuspääomalla ja siihen rinnastuvilla pääomaerillä olisi jatkossa katettava vähintään 4,5 % riskipainotetusta taseesta, kun nykyisin tämä osuus on 2 %. Vastaavasti sekamuotoisen pääoman ja debentuurilainojen suurinta sallittua osuutta vakavaraisuuspääomasta vähennettäisiin (erityisesti *asetuksen artikla 87*).

Lisäksi ehdotetaan merkittäviä tiukennuksia muun muassa:

- vakavaraisuuspääomaan luettavien instrumenttien voitonjaolle (erityisesti *asetuksen artikla 26.1 h*);
- vakavaraisuuspääoman takaisinlunastamiseen (erityisesti *asetuksen artiklat 72 ja 73*), jolle olisi aina saatava valvontaviranomaisen erillinen suostumus riippumatta jäljelle jäävän vakavaraisuuspääoman määrästä;
- omista varoista tehtäviin vähennyksiin muun muassa vähemmistöosuuksien osalta (erityisesti *asetuksen artiklat 76—83*).

Lisäksi ehdotetaan säännöstä, jonka mukaan osa sekamuotoisesta pääomasta olisi muutettava osakepääomaksi tilanteessa, jossa osakepääoman määrä tappioiden johdosta

alittaa asetuksessa tarkemmin säädettyvän rajan (*asetuksen artikla 51*).

## 2.3 Pääomavaatimusten tason nostaminen

Varsinainen riskipainotetun taseen perusteella laskettava minimipääomavaatimus säilyisi ennallaan 8 %:n tasolla. Nykyisen sääntelyn yksityiskohtia ehdotetaan kuitenkin kiristettäväksi muun muassa asettamalla eivakioituille johdannaissopimuksille nykyistä ankarampi riskipaino.

Kokonaispääomavaatimusta ehdotetaan lisäksi kiristettäväksi asettamalla pankeille 2,5 % lisäpääomapuskuri. Sen lisäksi vaadittaisiin 0—2,5 %:n määräinen niin kutsuttu vastasyklinen pääomapuskuri, jonka suuruudesta kansallisten viranomaisten tulisi päättää kansallisella tasolla kansantalouden kulloisenkin suhdannetilanteen perusteella (*direktiivin artiklat 123 ja 124*). Lisäpuskurit olisi katettava varsinaisella osakepääomalla ja siihen rinnastuvilla erillä.

Viimeksi mainitut lisäpääomapuskurit poikkeaisivat varsinaisesta minimipääomavaatimuksesta siinä, että näiden lisävaatimusten täyttämättä jättämisestä seuraisi ainoastaan voitonjakokiello, kun taas varsinaisen minimipääomavaatimuksen täyttäminen olisi, kuten nykyisinkin, toimiluvan säilymisen edellytys.

## 2.4 Harkinnanvaraisen lisäpääomavaatimuksen asettaminen

Valvontaviranomaisten oikeutta asettaa lakisääteisten pääomavaatimusten lisäksi harkinnanvarainen lisäpääomavaatimus ehdotetaan laajennettavaksi (*direktiivin artiklat 64, 99 ja 100*). Lisäpääomavaatimus voitaisiin nykyisestä poiketen asettaa paitsi tilanteessa, jossa luottolaitos ei täytä sen sisäiselle hallinnolle, sisäiselle valvonnalle tai riskienhallintajärjestelmälle direktiivissä asetettuja laadullisia vaatimuksia, myös sellaisessa tilanteessa, jossa valvontaviranomainen arvioi, että luottolaitos ei tulevaisuudessa todennäköisesti kykene täyttämään lakisääteisiä vaatimuksia, vaikka nämä vaatimukset vielä arvi-

ointihetkellä täyttyisivätkin. Tällaisessa tilanteessa valvontaviranomainen voisi muun muassa vaatia korkeampaa minipääomavaatimusta, kieltää voitonjaon tai rajoittaa toimintaa. Lisäksi ehdotetaan vastaavantyyppistä oikeutta asettaa maksuvalmiutta koskevia tiukempia harkinnanvaraisia lisävaatimuksia.

## 2.5 Maksuvalmiusvaatimukset

Luottolaitoksille ehdotetaan säädettäväksi sitova lyhyen aikavälin maksuvalmiusvaatimus, jonka sisältöä ei kuitenkaan tässä vaiheessa asetuksessa yksilöidä (*asetuksen artiklat 401 ja 402*). Sen sijaan asetettaisiin suhteellisen yksityiskohtainen, Baselin suosituksen mukaista sitovaa maksuvalmiusvaatimusta vastaava raportointivelvollisuus, jonka mukaan likvidien varojen määrän tulisi riittää seuraavan kuukauden aikana erääntyviin suorituksiin, mukaan lukien mahdollinen talletuspako (erityisesti *asetuksen artiklat 403–413*). Asetusehdotus jättää siten epäselväksi erityisesti sen, mikä on sitovan lyhyen aikavälin maksuvalmiusvaatimuksen ja yksityiskohtaisen raportointivelvollisuuden suhde. Niin ikään raportointivelvollisuuden sisältökin jää eräiltä osin tässä vaiheessa epäselväksi, koska likvidien varojen määritelmä on jätetty eräiltä hyvin keskeisiltä osiltaan Euroopan pankkivalvontaviranomaisen myöhemmin antamien teknisten standardien varaan.

Toisella ehdotetulla tunnusluvulla pyritään varmistumaan siitä, että pankin taserakenne on pitemmällä tähtäyksellä (1 vuosi) maksuvalmiuden kannalta riittävässä tasapainossa. Tätä tunnuslukua sovellettaisiin kuitenkin ainakin toistaiseksi yksinomaan seurantatunnuslukuna ilman, että se olisi sitova lakisääteinen vaatimus (*asetuksen artiklat 414 ja 415*).

Nykyiseen EU-lainsäädäntöön ei sisälly lainkaan määrällisiä maksuvalmiusvaatimuksia.

Sivuliikkeen kotivaltion (*isäntävaltio*) oikeudesta valvoa sivuliikkeen maksuvalmiutta ehdotetaan luovuttavaksi vuoden 2014 jälkeen. Sitä vastoin koti- ja isäntävaltion välisiä yhteistyötä sivuliikkeiden valvonnassa ehdotetaan tehostettavaksi sekä isäntävaltion

tietojensaantioikeutta kotivaltion viranomaisilta lisättäväksi. Lisäksi isäntävaltion viranomaisten oikeudesta kriisitilanteissa turvata sivuliikkeen tallettajien asema ehdotetaan säädettäväksi nykyistä tarkemmin (erityisesti *direktiivin artiklat 40, 43 ja 51*).

## 2.6 Omavaraisuusaste (leverage ratio)

Valvontaviranomaisille asetettaisiin velvollisuus seurata osana luottolaitosten vakavaraisuuden laadullista valvontaa Baselin pankkivalvontakomitean asettamaa omavaraisuusastetunnuslukua, jonka Baselin suosituksen mukaan tulisi olla vähintään 3 %. Tavoitteena on valvoa yksinkertaisen tunnusluvun avulla luottolaitosten oman ja vieraan pääoman välistä suhdetta finanssisektorin hallitsemattoman kasvun ja velkaantumisen rajoittamiseksi. Tunnusluku laskettaisiin osakepääoman ja siihen rinnastettavien pääomakerien ja taseen loppusumman suhteen perusteella ottaen lisäksi huomioon asetuksessa tarkemmin säädettävällä tavalla taseen ulkopuoliset sitoumukset (*asetuksen artiklat 416 ja 417*).

Ensi vaiheessa säädettäisiin ainoastaan valvontaviranomaisten velvollisuudesta seurata tunnusluvun kehittymistä. Komissiolle asetettaisiin kuitenkin velvollisuus viimeistään vuonna 2016 tehdä uusi ehdotus siitä, tulisiiko tunnusluku säätää sitovaksi vaatimukseksi.

## 2.7 Luottolaitosten sisäinen hallinto

Luottolaitosten sisäiselle hallinnolle ehdotetaan asetettavaksi nykyistä yksityiskohtaisempia vaatimuksia muun muassa hallituksen kokoonpanon, hallituksen jäsenten ja toimitusjohtajan pätevyiden sekä ylimmän johdon valvontavastuun osalta (erityisesti *direktiivin artiklat 86 ja 87*).

## 2.8 Hallinnolliset sanktiot

Direktiiviin ehdotetaan sisällytettäväksi säännökset, joissa säädettäisiin sellaisen hallinnollisen seuraamusmaksun vähimmäis-

määrästä, joka viranomaisten tulisi voida määrätä direktiivissä ja asetuksessa säädettyjen velvollisuuksien laiminlyönnistä. Seuraamusmaksun tulisi olla laiminlyönnin vakavuudesta riippuen luottolaitoksille vähintään 0—10 % liikevaihdosta sekä yksityishenkilöille vähintään 0—5 miljoonaa euroa. (*direktiivin artiklat 65—70*).

## 2.9 Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Direktiivi ja asetus ehdotetaan saatettavaksi voimaan 1.1.2013 lukien Baselin pankkivalvontakomitean suosituksen mukaisesti. Ehdotuksiin sisältyy kuitenkin suuri määrä siirtymäsäännöksiä, joilla muutosten voimaansaattamista vaiheistettaisiin merkittävästi. Esimerkiksi uudet pääomavaatimukset tulisivat voimaan täysimääräisinä vasta vuodesta 2019 lukien.

## 3 Vaikutukset Suomen lainsäädäntöön ja talouteen

### 3.1 Vaikutukset lainsäädäntöön

Direktiivin täytäntöönpano ja asetuksen huomioon ottaminen kansallisessa lainsäädännössä edellyttävät merkittäviä muutoksia erityisesti luottolaitostoiminnasta annettuun lakiin.

### 3.2 Vaikutukset talouteen

#### Yleiset vaikutukset

Ehdotetuilla direktiivillä ja asetuksella arvioidaan olevan merkittäviä vaikutuksia sekä luottolaitosten liiketoimintaan että mahdollisesti talouteen laajemminkin. Ehdotetut muutokset edistävät finanssimarkkinoiden vakautta ja siten niillä on arvioitu olevan pitkällä aikavälillä merkittäviä positiivisia taloudellisia vaikutuksia. Toisaalta ehdotettujen uudistusten toteuttaminen lisää ainakin lyhyellä tähtäyksellä merkittävästi sekä pankeille että välillisesti niiden asiakkaille aiheutuvia kustannuksia. Viimeksi mainitusta syystä ehdotusten voimaansaattamisessa on tärkeää

niiden ajoittaminen siten, että merkittäviä kustannusvaikutuksia aiheuttavien muutosten voimaantulo pyritään ajoittamaan sellaiseen suhdannevaiheeseen, jossa finanssisektori on muuten vakaa.

Pankkijärjestelmän vakavaraisuuden ja maksuvalmiuden parantuminen vähentää rahoituskriisien todennäköisyyttä ja esiintymistiheyttä, millä on erittäin myönteisiä vaikutuksia kansantalouteen ja julkiseen talouteen. Reaalitaloudessa vaikutukset ilmenisivät ainakin lyhyellä tähtäyksellä rahoituksen kallistumisena ja siitä seuraavana investointien vähenemisenä, mikä heikentäisi työllisyyttä ja siten hidastaisi talouskasvua. Euroopan komission vaikutusarvion mukaan vaikutus alentaisi talouskasvua pitkällä aikavälillä enintään noin 0,5 prosenttiyksikköä perusurasta. Toisaalta ehdotettujen uusien säännösten odotetaan vähentävän suhdannevaihteluista aiheutuvaa epävakautta, mikä hyödyttäisi pitkällä tähtäyksellä myös reaalitaloutta.

Koska edellä mainitut pitkän ja lyhyen tähtäyksen vaikutukset ovat vaikeasti keskenään verrattavissa ja riippuvat olennaisesti finanssisektorin tulevasta kehityksestä, ehdotettujen muutosten taloudelliset kokonaisvaikutukset eivät ole luotettavalla tavalla määrällisesti arvioitavissa. Sääntelyn yhteisvaikutuksena voidaan kuitenkin ennakoida yhtäältä finanssisektorin kriisinsietokyvyn vahvistamista ja toisaalta yritysten lainansaantimahdollisuuksien jonkinasteista heikkenemistä. Asiakkaiden osalta voidaan ennakoida sekä talletuksille maksettavien korkojen että luotoista perittävien korkojen nousua, mikä käytännössä tarkoittaisi tulonsiirtoa velallisilta tallettajille

Vakavaraisuusvaatimukset ja maksuvalmiusvaatimukset vaikuttavat ensinnäkin siihen, millaisiin omaisuuseriin pankit sijoittavat varansa. Toisaalta etenkin uudet maksuvalmiusvaatimukset vaikuttavat myös pankkien varainhankinnan rakenteeseen. Pankkien varainhankinnan muutokset vaikuttavat myös erilaisten arvopapereiden suhteellisiin hintoihin kokonaistarjonnan ja -kysynnän muuttuessa. Ehdotettujen säädöksiä ohella vakuutusyhtiöiden Solvenssi 2 -sääntelykehikko vähentää toisaalta samanaikaisesti myös vakuutusyhtiöiden mahdollisuuksia rahoittaa

pankkeja, mikä nostaa pankkien varainhankinnan kustannuksia edelleen.

Vakavaraisuuspääomaan ja maksuvalmiuteen kohdistuvat laadulliset ja määrälliset muutokset lisäävät painetta alentaa pankkisektorin oman pääoman tuottoastetta, johon pankkisektori todennäköisesti vastaa nostamalla antolainauksen marginaaleja. Uudistuksen on arvioitu nostavan luottojen korkomarginaaleja 0,6—1 prosenttiyksikköä. Myös asiakasmaksuihin tulee nousupaineita. Lisäksi uudistus hidastaisi luottokannan kasvua, nostaisi talletusten hintaa ja kilpailu talletuksista voi kiihtyä. Pankkien tulisi myös siirtyä pidempään varainhankintaan maksuvalmiusvaatimusten johdosta, mikä nostaisi pankkien jälleerahoituskustannuksia.

Asiakkailla nämä vaikutukset näkyisivät velkarahoituksen saatavuuden kiristymisenä ja kallistumisena. Etenkin pienet ja keskiuurat yritykset voivat joutua maksamaan kalliimpaa hintaa velkarahasta jatkossa suurten saadessa velkapääomaa suoraan markkinoilta. Uudistus voisikin viedä eurooppalaista velkapääomamarkkinaa enemmän amerikkalaiseen suuntaan, jossa pankkien rooli yritysten rahoittajina on perinteisesti ollut pienempi suhteessa eurooppalaiseen pankkikeskeiseen järjestelmään. Valtioiden joukkovelkakirjojen kysyntään säädösehdotukset vaikuttavat sen sijaan positiivisesti alentamalla valtioiden rahoituskustannuksia jossakin määrin.

Vaikka säädösehdotuksiin liittyvät pitkäkööt siirtymäsäännökset, toimiala joutuu sopeutumaan uusiin säännöksiin selvästi etupainotteisesti, mistä on havaittavissa merkkejä jo nyt. Luottoluokituslaitokset alkavat joka tapauksessa arvioida pankkien luottokelpoisuutta säädösehdotusten taustalla olevien, jo sovitujen uusien Basel 3 -normien mukaisesti. Tämä seikka osaltaan vähentää EU-tasolla tehtävien sääntelymuutosten vaikutuksia riippumatta niiden yksityiskohtaisesta sisällöstä siltä osin kuin EU-tasolla mahdollisesti päätettäisiin Basel 3-normeja lievemistä vaatimuksista.

Uuden vakavaraisuussäätelyn kustannusvaikutuksissa tulee ottaa huomioon hallitusohjelmassa linjattu pankkivero, joka nostanee myös antolainausmarginaaleja. Lisäksi Euroopan komission syksyllä 2011 odotettavissa olevat esitykset finanssitransaktioverosta

ja vakaumaksusta aiheuttavat toteutuessaan lisää kustannuksia pankeille. Lisäksi systemisesti merkittävälle pankeille voi Baselin komiteassa parhaillaan valmisteltavana olevan uuden ehdotuksen johdosta tulla jatkossa vielä lisäpääomavaatimuksia nyt ehdotettujen lisäksi.

#### Yksittäisten muutosehdotusten vaikutukset

Vähimmäisomavaraisuusaste (leverage ratio), jos se myöhemmin säädetään pakolliseksi, voi aiheuttaa vähäriskisen lainaustoiminnan suhteellista vähentymistä. Suomessa vähimmäisomavaraisuusaste ei ole merkittävä ongelma pankeille, pois lukien sellaiset luottolaitokset, kuten Kuntarahoitus Oyj, joiden liiketoiminta perustuu erityisen merkittävässä määrin vähäriskiseen antolainauttoimintaan. Vähimmäisomavaraisuusaste voisi kuitenkin toisaalta suojata pankkijärjestelmää niiltä malliteknisiltä riskeiltä, joita riskipohjainen vakavaraisuussäätely sisältää, sekä hillitä yleisesti pankkisektorin kasvua.

Johdannaissopimukseen liittyvälle vastapuoliriskille asetetut uudet pääomavaatimukset voivat aiheuttaa merkittäviä kustannuksia etenkin pienille pankeille, joilla ei ole pääsyä keskusvastapuoliyhteisöön. Vastapuoliriskien tiukempi vakavaraisuuskohtelu toisaalta luo vakautta pankkijärjestelmään suojaamalla luottolaitoksia entistä paremmin odottamatomilta vastapuoliriskeiltä.

Ehdotetuista maksuvalmiusvaatimuksista seuraa, että pankkien varainhankinnan keski-kustannus tulee nousemaan ja lisäksi paikallispankkien tulisi mahdollisesti muuttaa liiketoimintamallejaan etenkin likviditeetin hallinnan osalta. Etenkin paikallispankkien nykyisen keskusrahallitusmallin ylläpitäminen voisi osoittautua ongelmalliseksi. Ehdotettu maksuvalmiuspuskuri vaikuttaa myös supistavasti pankkien keskinäisiin lyhyen rahan markkinoihin.

Vakavaraisuuspääoman määritelmän kiristäminen vaikuttaisi erityisesti niihin pankkeihin, joilla nykyisin on tai myöhemmin voi olla tarvetta erilajisiin osakkeisiin tai osuuksiin. Tällainen tilanne on tällä hetkellä erityisesti osuuspankkien yhteenliittymässä, jonka rakenne edellyttää, että jäsenpankeilla säilyy

määräysvalta yhteenliittymän keskusrahallaitoksena toimivassa liikepankissa. Yksittäisten osuuspankkien osalta määritelmä vaikuttaisi näiden mahdollisuuksiin hankkia markkinoilta tarvittaessa lisäosuuspääomaa. Ehdotetuista muutoksista seuraisi, että yhteenliittymän keskusrahallaitoksen sekä osuuspankkien mahdollisuudet hankkia tarvittaessa lisää pääomaa markkinoilta heikentyisivät, koska ehdotuksen mukaan tällaiselle markkinoilta hankittavalle uudelle pääomalle ei olisi mahdollista maksaa korkeampaa tuottoa kuin etuoikeutetuille osakkeille ja osuuspankeissa vastaavasti osuuspääomalle. Koska markkinat kuitenkin odottavat tällaista korkeampaa tuottoa vähäisemmän äänivallan vastineeksi, ehdotetut muutokset olisivat omiaan vaikeuttamaan tältä osin näiden pankkien lisäpääomittamista tarvittaessa.

Ehdotetut lisäpääomapuskurit lisäävät käytännössä suoraan pankkien pääomatarpeita, sillä pankit tulkinnevat puskurivaatimukset uudeksi minimivaatimukseksi ja haluavat kattaa sen joka tapauksessa kaikissa makrotaloudellisissa suhdannetilanteissa.

#### 4 Valtioneuvoston kanta

##### Yleiset lähtökohdat

Suomi pitää tärkeänä, että luottolaitosten sääntelyä vahvistetaan siltä osin kuin nykyisen sääntelyn puutteilla on selkeä yhteys finanssikriisin aikana koettuihin ongelmiin. Suomi tukee sen vuoksi lähtökohtaisesti ehdotettua uutta sääntelyä sellaisena kuin siitä on sovittu Baselin pankkivalvontakomiteassa. Suomi pitää tasapuolisten kilpailuedellytysten kannalta tärkeänä, että finanssimarkkinoiden sääntely perustuu mahdollisimman laajasti globaalilla tasolla yhteisesti sovittuihin periaatteisiin.

Suomi korostaa kuitenkin, että Baselin pankkivalvontakomitean suositusten soveltamisalaan kuuluvat ainoastaan suuret kansainväliset luottolaitokset ja suositukset on laadittu silmällä pitäen niiden globaalia soveltamista. Tämän vuoksi Baselin suositukset on pantava Euroopassa täytäntöön tavalla, joka riittävästi ottaa huomioon Euroopan

markkinoiden ja lainsäädännön erityispiirteet. Näitä erityispiirteitä ovat erityisesti pienten paikallispankkien ja finanssikonglomeraattien huomattava osuus EU:n rahoitusmarkkinoista sekä se, että keskeinen taustalainsäädäntö esimerkiksi yhtiöoikeuden alalla ja finanssikonglomeraattien valvonnassa on EU:ssa jo aiemmin harmonisoitu ja poikkeaa eräiltä osin merkittävästi esimerkiksi USA:n lainsäädäntöperinteestä. Suomen osalta Basel 3 -vaatimusten soveltaminen sellaisenaan vaikeuttaisi merkittävästi erityisesti paikallispankkien toimintaedellytyksiä, sillä niiden ominaispiirteitä (esim. ei- osakeyhtiömuotoisten pankkien pääomarakenne ja keskusrahallaitostoiminta) ei ole otettu huomioon globaalilla tasolla vahvistetuissa säännöksissä.

Suomi tukee lähtökohtaisesti ehdotuksessa omaksuttua yleistä maksimiharmonisointiperiaatetta ja luottolaitoksiin kohdistuvien vaatimusten säätämistä luottolaitoksiin suoraan sovellettavalla asetuksella. Tämä on omiaan edistämään kilpailuedellytysten tasapuolisuutta ja vähentämään usean jäsenvaltion alueella toimiville luottolaitoksille hajaantuneesta sääntelystä aiheutuvaa hallinnollista taakkaa. Lisäksi asetuksen käyttäminen vähentää merkittävästi kotimaista lainsäädäntökuormaa ja vapauttaa erityisesti Finanssivalvonnan voimavaroja varsinaiseen valvontatoimintaan. Suomi on myös jo aiemmin poliittisella tasolla EU:ssa sitoutunut kannattamaan niin kutsuttua ”yhtenäistä EU:n sääntökirjaa” (”single EU rule book”), joka ehdotetulla asetuksella on nyt tarkoitus toteuttaa.

Suomi korostaa kuitenkin, että siltä osin kuin ehdotettuja säännöksiä ei voi sellaisenaan suoraan soveltaa luottolaitoksiin (esimerkiksi talletuspankkien yhteenliittymään sovellettavat poikkeukset, joista Suomessa on annettu suhteellisen laajaa täydentävää kansallista sääntelyä), säännökset tulee säilyttää direktiivissä ja sallia niiden joustava kansallinen soveltaminen. Tältä osin Suomi edellyttää muutoksia asetuksen artiklaan 9 ja direktiivin artiklaan 29.

Suomi voi kuitenkin hyväksyä rajoitetut poikkeukset maksimiharmonisointiperiaatteesta erityisesti siltä osin kuin se on tarpeen finanssisektorin koon ja riskien rajoittamiseksi varsinkin sellaisissa jäsenvaltioissa,

joissa finanssisektorin osuus koko bruttokansantuotteesta on erityisen suuri. Suomi katsoo siten, että asetukseen voidaan sisällyttää jäsenvaltioiden viranomaisille mahdollisuus asettaa asetuksessa yksilöitävin osin tiukempia vaatimuksia sellaisissa erityistilanteissa, joissa se on perusteltua koko markkinoiden vakauden turvaamiseksi. Sitä vastoin Suomi ei hyväksy komissiolle ehdotettua yleisvaltuutta päättää tällaisten makrovakauserävalvontaa koskevien erityisvaatimusten asettamisesta kaikkien jäsenvaltioiden osalta.

Suomi katsoo lisäksi, että uusien sitovien lisävaatimusten osalta (erityisesti maksuvalmiusvaatimukset ja vähimmäisomavaraisuusaste) tulisi edetä maltillisesti ja riittävin siirtymäajoin, koska lukuisten uusien vaatimusten kokonaisvaikutus ei ole luotettavasti arvioitavissa ilman uusien sitovien määräysten voimaantuloa edeltävää riittävää seurantajaksoa. Suomi korostaa muutenkin tarvittavien lisävaikutusarviontien tekemistä siltä osin kuin neuvoston ja Euroopan parlamentin käsittelyssä mahdollisesti esitetään komission ehdotusta merkittävästi pidemmälle meneviä vaatimuksia. Niin ikään Suomi pitää tärkeänä, että päätettäessä keskeisiin uusiin vaatimuksiin sovellettavista siirtymäajoista uudistusten voimaantulo pyritään ajoittamaan sellaiseen suhdannevaiheeseen, jossa finanssisektorin tila on muuten mahdollisimman vakaa.

Suomi kannattaa siten ehdotusten hyväksymistä edellä todettujen yleisten lähtökohtien puitteissa. Suomi pyrkii kuitenkin saamaan muutoksen jäljempänä mainittuihin direktiiviehdotuksen kohtiin, jotka ovat Suomen kannalta edelleen ongelmallisia.

#### Sanktiojärjestelmä (direktiivin artikla 65)

Suomi pitää tärkeänä, että taloudellisten seuraamusten harmonisointi ei koske luottolaitoksen palveluksessa olevaan luonnolliseen henkilöön kohdistuvia seuraamuksia, koska ehdotetut taloudelliset vähimmäis-seuraamukset eivät ole sovitettavissa yhteen Suomen rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän kanssa. Luonnollisiin henkilöihin kohdistuvat sakkorangaistukset tulisi edelleen säilyttää kansallisessa toimivallassa,

koska sopimus Euroopan Unionin toiminnasta ei myönnä Unionille tällaista toimivaltaa rikosoikeuden alalla.

Lisäksi tulee huolehtia siitä, että sanktioita ei sovelleta tilanteissa, joissa asia on aiemmin ratkaistu tuomioistuimessa.

Valvontaviranomaisten toimivallan selkeä määrittely (direktiivin artiklat 64, 99 ja 100 sekä asetuksen artiklat 72 ja 73)

Nykyinen sääntely perustuu siihen, että minimipääomavaatimuksista säädetään yksityiskohtaisesti lainsäädännössä ja että valvontaviranomainen voi luottolaitoksen taloudellisesta asemasta vuosittain tehtävän kokonaisarvion perusteella määrätä direktiivissä tarkemmin säädetyn edellytyksin harkinnanvaraisen lisäpääomavaatimuksen. Suomi pitää tätä mahdollisuutta edelleen perusteltuna.

Suomi ei sitä vastoin tue ehdotusta siltä osin, kuin vastaavaa harkinnanvaraista toimivaltaa vaatia minimivaatimuksia korkeampaa pääomaa ehdotetaan annettavaksi valvontaviranomaiselle omien varojen määrittelyä koskevien asetuksen säännösten yhteydessä ilman, että tällöinkin olisi sovellettava direktiivissä viranomaisten harkintavallalle säädettyjä rajoituksia. Tällainen viranomaiselle annettava rajoittamaton harkintavaltava olisi paitsi ongelmallista ehdotetun lainsäädännön sisäisen johdonmukaisuuden kannalta myös ristiriidassa viranomaisen harkintavallan tarkkarajaisuudelle asetettavien vaatimusten perustuslakivaliokunnan aiempien kannanottojen kanssa.

Vakavaraisuuspääoman määrittely (asetuksen artiklat 26, 49 ja 60)

Suomi pitää erityisen ongelmallisena ehdotettua vaatimusta, jonka mukaan luottolaitokset eivät saisi lukea vakavaraisuuspääomaan pääomainstrumentteja, joilla on keskenään erilainen oikeus voitonjakoon. Säännös olisi erityisen ongelmallinen nykyisen osuuspankkien yhteenliittymän kannalta, jossa jäsenosuuksilla on yhteenliittymän keskusrahallaitoksessa etuoikeutettuja osakkeita jäsenpankkien määräysvallan turvaamiseksi



yhteenliittymässä, ja keskusrahallaitoksella on lisäksi markkinoilta hankittua osakepääomaa, jolle on tarpeen maksaa korkeampaa tuottoa heikomman äänivallan korvaukseksi.

Lisäksi ehdotetut säännökset ovat ongelmallisia osuuspankkien lisäosuuspääoman kannalta. Lisäosuuspääoma saattaa erityisesti kriisitilanteissa tarjota osuuspankeille merkittävän mahdollisuuden hankkia tarvittaessa markkinoilta lisäpääomaa, koska varsinaisen osuus pääoman kasvattaminen nopeasti ei ole yhtä helposti toteutettavissa. Koska lisäosuuspääoman haltijoilla ei osuuskuntalain mukaan ole äänivaltaa osuuskunnan kokouksessa, sille tulisi voida maksaa vastaavasti korkeampaa tuottoa kuin varsinaiselle osuus pääomalle.

Suomi vastustaa sen vuoksi ehdotettua säännöstä, jolla kiellettäisiin erilajisten osakesarjojen tai niihin rinnastettavien erilajisten pääomainstrumenttien lukeminen vakavaraisuuspääomaan ja siten vaikeutettaisiin osuuspankkien yhteenliittymän ja yksittäisten osuuspankkien pääoman hankkimista markkinoilta. Tämä olisi omiaan heikentämään näiden luottolaitosten mahdollisuuksia ylläpitää riittävää vakavaraisuuspääomaa ja olisi siten myös ehdotetun sääntelyn omien tavoitteiden vastaista.

Suomi suhtautuu lisäksi varauksellisesti siihen, että ehdotettuun vakavaraisuuspääoman määrittelyyn sisältyy eräitä yhtiöoikeuden selkeän ja johdonmukaisen soveltamisen kannalta ongelmallisia piirteitä. Näitä ovat erityisesti:

- velvollisuus konvertoida sekamuotoisia pääomainstrumentteja osakepääomaksi luottolaitoksen taloudellisen aseman heikennyttyä asetuksessa tarkemmin säädettyä tavalla ilman, että kertyneet tappiot olisi ensin kirjattava osakepääoman alentamista vastaan, jolloin osakeyhtiölain peruseriaatteiden mukainen osakkeenomistajien ensisijainen vastuu toteutuisi täysimääräisesti;

- absoluuttinen kieltö lunastaa vakavaraisuuspääomaan luettuja debentuurilainoja niiden liikkeeseenlaskua seuraavan ensimmäisen viiden vuoden aikana, joka saattaisi johtaa siihen, että luottolaitokset joutuvat joissain tilanteissa pitämään huomattavasti enemmän pääomaa kuin mikä liiketaloudellisesti tai järjestelmän vakauden kannalta olisi

tarpeen (esimerkiksi tilanteissa, joissa luottolaitoksen tase on esimerkiksi liiketoiminnan merkittävän luovutuksen johdosta olennaisesti supistunut mainittuna ajanjaksona).

Valtionvelan käsittely vakavaraisuuslaskennassa (asetuksen artikla 109)

Komissio ehdottaa säilytettäväksi ennallaan periaatteen, jonka mukaan luottolaitosten jäsenvaltioilta oleviin saamisiin, esimerkiksi toisten jäsenvaltioiden liikkeeseen laskemiin joukkovelkakirjoihin, sovelletaan 0-riskipainoa eli niitä pidetään vakavaraisuuslaskennassa riskittöminä.

Suomi katsoo, että sellaisilta jäsenvaltioilta oleviin saamisiin, joiden luottoluokitus on heikentynyt, tulisi soveltaa ainakin jonkinasteista riskipainoa. Tällä tavoin voitaisiin ainakin jossain määrin lieventää niitä ongelmia, joita eurooppalaisille pankeille saattaa tulevaisuudessa aiheutua, jos jokin jäsenvaltio erilaisista jo toteutetuista tai uusista vakautustoimista huolimatta ajautuu velkasaneeraukseen.

Maksuvalmiusvaatimukset (asetuksen artiklat 400—415)

Suomi katsoo, että erityisesti ottaen huomioon yleisen epävarmuuden odotettavissa olevan jatkumisen finanssisektorilla lähivuosina, sitovien maksuvalmiusvaatimusten asettaminen ei tässä vaiheessa ole perusteltua. Suomi ei myöskään pidä tarkoituksenmukaisena ehdotettua, todennäköisesti väliaikaiseksi tarkoitettua ratkaisua, jonka mukaan asetuksessa säädetäisiin ainoastaan yleisellä tasolla luottolaitoksille sitova lyhyen aikavälin maksuvalmiusvaatimus ilman tällaisen vaatimuksen sisällön määrittelyä.

Suomi katsoo sen vuoksi, että ehdotettuja määrällisiä maksuvalmiusvaatimuksia sovelletaan toistaiseksi yksinomaan seurantatunnuslukuina, jotta voidaan varmistua ehdotetun sääntelyn vaikutuksista pitemmällä aikavälillä. Ehdotukseen tulisi tällöin sisällyttää komissiolle velvollisuus arvioida asiaa uudelleen esimerkiksi vuoden 2015 loppuun men-

nessä siihen asti saatujen kokemusten perusteella.

Suomi kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että komission ehdotus on maksuvalmiusvaatimusten sitovuuden ja voimaantulon kannalta kaiken kaikkiaan epäselvä ja asetusta tulee tältä osin joka tapauksessa selventää.

Suomi kannattaa ehdotettuja säännöksiä kotivaltion ja isäntävaltion yhteistyöstä ja tietojenvaihdosta sivuliikkeen maksuvalmiuden valvonnasta mutta katsoo lisäksi, että isäntävaltion oikeutta saada sivuliikkeeltä tietoja tulisi laajentaa koskemaan ehdotettujen tilastotietojen lisäksi myös muita tietoja, joita isäntävaltio tarvitsee direktiivissä säädettyjen tehtäviensä hoitamiseksi. Suomi pitää lisäksi erittäin tärkeänä, että isäntävaltion valvontaviranomaisen asemaa ei asian jatkokäsittelyssä miltään osin heikennetä siitä, mitä se on komission ehdotuksen perusteella.

#### Omavaraisuusaste

Suomi tukee komission ehdotusta, jonka mukaan omavaraisuusastetta seurataan aluksi ainoastaan seurantatunnuslukuna ja vaatimuksen muuttamista sitovaksi arvioidaan myöhemmin uudelleen.

Jos omavaraisuusaste kuitenkin tässä yhteydessä tai myöhemmin säädetään sitovaksi, Suomi edellyttää, että se voi jättää soveltamatta sitovia vaatimuksia luottolaitoksiin, jotka rahoittavat yksinomaan kuntia tai muuta kansallista julkista sektoria. Koska saamiin suomalaisilta julkisyhteisöiltä ei nykyisin sovelleta minkäänlaista pääomavaatimusta, Baselin suosituksen mukainen sitova omavaraisuusaste vaarantaisi erityisesti Suomen nykyisen kuntarahoitusjärjestelmän taikka valtion tukeman sosiaalisen asuntotuotannon ja perusparannuksen rahoituksen.