Rahoitusmarkkinaosasto
Erityisasiantuntija Antti Makkonen
Erityisasiantuntija Nina Santaharju

17.11.2020

Julkinen

Eduskunnan talousvaliokunnalle

Viite: Hallituksen esitys eduskunnalle luottolaitos- sekä elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivien täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi HE 171/2020 vp.

Valtiovarainministeriön vastine ns. pankkipaketin täytäntöönpanoa koskevasta hallituksen esityksestä annettuihin asiantuntijalausuntoihin

Eduskunnan talousvaliokunta käsitteli otsikossa mainittua hallituksen esitystä 23.10.2020 ja 12.11.2020, jolloin valiokunta kuuli kokouksessaan asiantuntijoita ehdotettuihin lainsäädäntömuutoksiin liittyen. Valtiovarainministeriö kiittää mahdollisuudesta esittää näkemyksiä talousvaliokunnan kuulemien asiantuntijoiden esittämiin seikkoihin. Pyydettynä vastineena valtiovarainministeriö lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

1. Lisäpääomavaatimukset

Talousvaliokunnassa esitettyjen asiantuntijapuheenvuorojen ja kirjallisten lausuntojen samoin kuin lainvalmistelun aikana esiin nostettujen näkökohtien perusteella luottolaitosten lisäpääomavaatimuksia (erityisesti O-SII-vaatimus[1] ja järjestelmäriskipuskurivaatimus[2]) koskevat keskeiset eriävät näkemykset kulminoituvat vaatimusten enimmäismääriin sekä lisäpääomavaatimusten asettamista koskevan viranomaisharkintaan.

Yleistä lisäpääomavaatimusten enimmäismääristä

Lisäpääomavaatimusten toimintalogiikka on, että Finanssivalvonta asettaa lisäpääomavaatimukset laissa asetetun liikkumavaran puitteissa. Nyt ehdotettavilla

[1] Rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävän muun luottolaitoksen lisäpääomavaatimus (LLL 10 luvun 8 §). Kirjainyhdistelmä *O-SII* tulee sanoista *Other Systemically Important Institution*. Jäljempänä tässä muistiossa käytetään finanssisektorilla vakiintunutta käsitettä ”*O-SII-vaatimus*”, koska vastaavan tyyppistä käsitettä on käytetty myös muissa talousvaliokunnalle toimitetuissa asiantuntijalausunnoissa.
[2] Rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävä lisäpääomavaatimus (voimassa oleva LLL 10 luvun 6 a § ja hallituksen esityksessä HE 171/2020 vp tähän ehdotetut muutokset). Jäljempänä tässä muistiossa käytetään finanssisektorilla vakiintunutta käsitettä ”*järjestelmäriskipuskurivaatimus*”, koska vastaavan tyyppistä käsitettä on käytetty myös muissa talousvaliokunnalle toimitetuissa asiantuntijalausunnoissa.

säännöksillä ei sellaisenaan ole suoraa vaikutusta luottolaitosten pääomavaatimuksiin, vaan vaatimukset tulevat jatkossakin määräytymään Finanssivalvonnan niitä asettaessa.

Hallituksen esityksessä ehdotettavat lisäpääomavaatimusten enimmäismäärät perustuvat siihen, että luottolaitosdirektiivin muutoksen myötä järjestelmäriskipuskuri- ja O-SII-vaatimusten laskenta muuttuu kumulatiiviseksi. Niin ikään direktiivin muutoksen myötä O-SII-vaatimuksen enimmäisarvo nousee 2 prosentista 3 prosenttiin. Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kansallista sääntelyä luottolaitosdirektiivin muutoksia vastaavalla tavalla.

Luottolaitosdirektiivi ei sisällä enimmäisarvoja järjestelmäriskipuskuri- ja O-SII-vaatimuksen osalta, vaan vaatimusten asettaminen on porrastettua siten, että tietyn prosenttimäärän ylittäville vaatimuksille edellytetään Euroopan komission kannan tiedustelemista ja tietyn määrän ylittäville vaatimuksille Euroopan komission suostumusta. Näille molemmille vaatimuksille on kuitenkin Suomessa asetettu ehdottomat enimmäismäärät sekä voimassa olevassa luottolaitoslaissa että puheena olevalla hallituksen esityksellä ehdotettavissa säännöksissä. Järjestelmäriskipuskurin enimmäisarvon asettamisen osalta Suomi on tässä suhteessa poikkeus muihin järjestelmäriskipuskurin käyttöön ottaneisiin EU-maihin nähden. Suomen Pankin ja valtiovarainministeriön tietojen mukaan ainoastaan Latvia on säätänyt kansallisesti järjestelmäriskipuskurille enimmäisarvon. Muissa valtioissa ehdotonta enimmäisarvoa ei ole, eikä tällaista ole saatujen tietojen mukaan suunnitteillakaan.

Yleistä lisäpääomavaatimusten asettamiseen liittyvästä harkintavallasta

Järjestelmäriskipuskurivaatimus otettiin Suomessa käyttöön 1.1.2018 voimaan tulleella luottolaitoslain muutoksella (819/2017). Talousvaliokunnan käsiteltävänä paraikaa olevassa hallituksen esityksessä (HE 171/2020 vp) ehdotettava järjestelmäriskipuskurivaatimus perustuu pääosin samanlaisille edellytyksille kuin voimassa oleva sääntely.

Ehdotettavan luottolaitoslain 10 luvun 4 b §:n mukaan järjestelmäriskipuskurivaatimuksen määräämisen perusteena on rahoitusjärjestelmän vakaaseen toimintaan tai reaalitalouteen kielteisesti vaikuttavien riskien estäminen ja vähentäminen. Lisäpääomavaatimus voidaan ehdotetun säännöksen mukaan asettaa, jos

> *1) pitkäaikaisten ja suhdannevaihteluista riippumattomien rahoitusjärjestelmää tai kokonaistaloutta uhkaavien tekijöiden muodostama riski edellyttää suurempaa pääomatarvetta;*
>
> *2) 1 kohdassa tarkoitettu riski uhkaa tai saattaa uhata Suomen rahoitusjärjestelmän häiriötöntä toimintaa ja vakautta;*
>
> *3) lisäpääomavaatimuksen asettamisella ei ole vähäistä suurempia kielteisiä vaikutuksia muiden maiden rahoitusjärjestelmien toimintaan; eikä*
>
> *4) […] riskejä ole jo katettu muilla lisäpääomavaatimuksilla.*

Edellä todetut järjestelmäriskipuskurivaatimuksen asettamiskriteerit perustuvat luottolaitosdirektiiviin. Edellä mainitussa säännöksessä asetettaisiin vielä lisäksi 8-kohtainen arviointikriteeristö, joiden pohjalta Finanssivalvonnan on arvioitava järjestelmäriskipuskurivaatimuksen asettamisen tarvetta ja järjestelmäriskipuskurin

tasoa. Arviointikriteerejä tarkennetaan edelleen valtiovarainministeriön asetuksella.

Pankkisektorin edustajat ovat sekä lainvalmistelun yhteydessä että talousvaliokunnalle toimitetuissa lausunnoissa osoittaneet tyytymättömyyttä järjestelmäriskipuskurivaatimuksen asettamisperusteita kohtaan erityisesti Finanssivalvonnalla olevan harkintavallan suhteen. Pankkisektorin puolelta esitetyissä eräissä kommenteissa on erityisesti vaadittu, että järjestelmäriskipuskurilla katettavan riskin määrä tulisi määritellä tarkemmin: ”*miksi tunnusluvun arvo on riski, kuinka suuri riski se on ja kuinka riskeistä on johdettu pääomavaade*”.

Järjestelmäriskin tarkka mittaaminen ja järjestelmäriskin määrän yksiselitteinen määrittely ei kuitenkaan järjestelmäriskin luonteen vuoksi ole ensinnäkään mahdollista ja toisekseen tämän tyyppinen lähestymistapa ei edes toteuttaisi sitä tarkoitusta, joka järjestelmäriskipuskurivaatimuksella ylipäänsä on. Järjestelmäriskipuskurivaatimuksen tarkoituksena on sen varmistaminen, että luottolaitokset ennakolta varautuvat koko rahoitusjärjestelmään kohdistuvien vakavien riskien realisoitumisen varalta.

Koko rahoitusjärjestelmää uhkaavien riskien yksiselitteinen mittaaminen ja määritteleminen on käytännössä mahdotonta siitä syystä, että nämä riskit realisoituvat verrattain harvoin. Näiden riskien varalta ei edes ole mahdollista rakentaa esimerkiksi tilastollisia malleja, joiden kautta rahoitusjärjestelmään kohdistuvan riskin määrää voitaisiin jollakin tapaa yksiselitteisesti mitata. Siten järjestelmäriskeihin ennakolta varautuminen ei tapahdu samalla tavalla kuin esimerkiksi luottoriskin mittaaminen, jota on mahdollista mitata varsin luotettavasti tilastollisten mallien pohjalta. Rahoitusjärjestelmää uhkaavien riskien arviointi on useiden eri indikaattorien perusteella tapahtuvaa kokonaisharkintaa.

Rahoitusjärjestelmään kohdistuvien riskien luonne huomioiden valtiovarainministeriö katsoo, että hallituksen esityksessä ehdotetun mukainen järjestelmäriskipuskurivaatimus on tarkoituksenmukainen niin Finanssivalvonnan riittävien toimivaltuuksien varmistamisen kuin pääomavaatimusten kohteena olevien luottolaitosten näkökulmasta. Lakiin sisältyvä ja asetuksella edelleen tarkennettava seikkaperäinen arviointikriteeristö ohjaa Finanssivalvonnan harkintavaltaa tavalla, joka mahdollistaa tarkoin perusteltujen järjestelmäriskipuskurivaatimusten asettamisen, mutta samalla tarpeellisen harkinnanvaraisuuden.

Valtiovarainministeriö korostaa, että järjestelmäriskipuskurivaatimukseen liittyvää harkintavaltaa voidaan käyttää myös pääomavaatimusten alentamiseen ja luottolaitosten luotonantokyvyn tukemiseen. Finanssivalvonta toimi näin keväällä 2020 koronaepidemian aiheuttamien negatiivisten talousvaikutusten vähentämiseksi. Tämä esimerkki konkretisoi sekä viranomaisharkinnan tarvetta että riittävien pääomavaatimusten tarpeellisuutta: ainoastaan hyvin pääomitettu luottolaitossektori kykenee rahoittamaan reaalitaloutta myös taloudellisesti haastavina aikoina.

Järjestelmäriskipuskurivaatimuksen asettamisperusteisiin liittyvät Finanssialan ja Hypoteekkiyhdistyksen esittämät muutosehdotukset

Finanssiala ry (*Finanssiala*) on lausunut (s. 4), että sekä voimassa olevan lainsäädännön että nyt puheena olevassa hallituksen esityksessä ehdotettavien säännösten keskeisenä ongelmakohtana olisi järjestelmäriskipuskurilla katettavan riskin määrittelyn puuttuminen. Finanssiala muun muassa toteaa, että ”*Lainsäädännössä*

tulisi selkeästi määritellä, miksi tunnusluvun arvo on riski, kuinka suuri riski se on ja kuinka riskeistä on johdettu pääomavaade". Suomen Hypoteekkiyhdistys (*Hypoteekkiyhdistys*) on lausunnossaan esittänyt samansuuntaisia muutosehdotuksia.

Finanssiala on lausunnossaan (s. 5) lisäksi ehdottanut, että hallituksen esityksessä ehdotettuun luottolaitoslain 10 luvun 4 b §:ään tulisi lisätä uusi momentti, joka edellyttäisi järjestelmäriskipuskurivaatimuksen asettamiselta sillä katettavan riskin suuruuden tarkempaa määrittelyä.

Pankkisektorin esittämät näkemykset pohjautunevat ajatukselle siitä, että rahoitusjärjestelmään kohdistuvat riskit, joita järjestelmäriskipuskurivaatimuksella katetaan, olisivat mitattavissa yksiselitteisillä mittareilla. Rahoitusjärjestelmään kohdistuvien riskien luonne huomioiden näin ei kuitenkaan ole.

Koko rahoitusjärjestelmää kohtaavien kriisien ja muiden vakavien riskien toteutuminen on verraten harvinaista, mistä johtuen järjestelmäriskin määrää ei voi tarkasti arvioida saman kaltaisesti kuin esimerkiksi luottoriskejä, joiden arvioimiseksi voidaan käyttää, lukuisiin havaintoihin perustuvia tilastollisia malleja. Tästä syystä järjestelmäriskipuskurivaatimuksen asettaminen on usean eri indikaattorin avulla suoritettavaa kokonaisharkintaa. Rahoitusjärjestelmään liittyvien järjestelmäriskien kattamiseksi asetettavalla järjestelmäriskipuskurivaatimuksella onkin tarkoitus varmistaa, että luottolaitokset ovat riittävällä tavalla ennakolta varautuneita rahoitusjärjestelmää laajemmin kohtaaviin kriiseihin tai että tällaisten kriisien muodostuminen voitaisiin järjestelmäriskipuskurivaatimuksen asettamisella jopa estää.

Valtiovarainministeriö katsoo, että Finanssialan ehdottama lisäys luottolaitoslain 10 luvun 4 b §:ään ei ole mahdollinen ottaen huomioon rahoitusjärjestelmään liittyvien järjestelmäriskien luonne. Finanssialan ehdottaman kriteerin sisällyttäminen tekisi järjestelmäriskipuskurivaatimuksen asettamisen käytännössä mahdottomaksi.

Valtiovarainministeriö katsookin, että järjestelmäriskipuskurivaatimuksen ehdotetut asettamisedellytykset – jotka pitkälti vastaavat voimassa olevaa lakia – ovat asianmukaisia ja tarjoavat tasapainoisen ratkaisun toisaalta mahdollisimman tarkkojen perusteiden määrittelylle, mutta myös riittävän harkintavallan turvaamiselle.

Lisäpääomavaatimusten yhteismäärään liittyvät Finanssialan muutosehdotukset

Sekä lainvalmistelun yhteydessä että nyt talousvaliokunnalle antamassaan lausunnossa (s. 7) Finanssiala on ehdottanut, että O-SII- ja järjestelmäriskipuskurivaatimusten yhteenlaskettu enimmäismäärä tulisi pitää nyt voimassa olevalla tasolla 5 prosentissa sen sijaan, että tämä enimmäismäärä nousisi 8 prosenttiin.

Enimmäismäärän muutos perustuu muutetun luottolaitosdirektiivin edellyttämään laskentasääntöön siitä, että järjestelmäriskipuskuri- ja O-SII-vaatimukset ovat jatkossa kumulatiivisia, ja niin ikään direktiiviin perustuvaan O-SII-vaatimuksen enimmäismäärän korottamiseen 2 prosentista 3 prosenttiin. Nämä muutokset ovat luonnollisesti direktiivin täytäntöönpanon toteuttamistapana nyt puheena olevassa hallituksen esityksessä ehdotettavissa säännöksissäkin.

Valtiovarainministeriö ei kannata O-SII- ja järjestelmäriskipuskurien yhteenlasketun enimmäismäärän rajoittamista 5 prosenttiin Finanssialan ehdottamalla tavalla. Koska luottolaitosdirektiiviin perustuvien muutosten täytäntöönpanon jälkeen järjestelmäriskipuskuri- ja O-SII-vaatimuksilla katettaisiin korostuneemmin eri tyyppisiä riskejä, ei vaatimusten yhteismäärää ole perusteltua rajoittaa enempää kuin

vaatimuksille ehdotetut erillisrajoitukset sitä rajoittavat. Jos vaatimusten yhteismäärää rajoitettaisiin Finanssialan ehdottamalla tavalla, näistä toisen vaatimuksen asettaminen vähentäisi mahdollisuutta toisen tyyppisten riskien kattamiseen toisella vaatimuksella. Tästä syystä Finanssialan ehdottamaa ratkaisua ei voida pitää direktiivin mukaisenakaan.

Kuten edellä tässä muistiossa on tuotu esille, ehdottoman ylärajan asettaminen järjestelmäriskipuskurivaatimukselle on muihin järjestelmäriskipuskurivaatimuksen käyttöön ottaneisiin maihin nähden ylipäänsä poikkeuksellista. Ottaen huomioon Suomen rahoitusjärjestelmälle ominaiset haavoittuvuudet, kuten pankkisektorin korkean keskittyneisyyden, pankkisektorin suuren koon suhteessa BKT:hen sekä suomalaisten luottolaitosten merkittävän riippuvuuden markkinavarainhankinnasta, ei ole perusteltua asettaa järjestelmäriskipuskurivaatimuksen enimmäisarvoa nyt ehdotettua 5 prosentin tasoa alhaisemmaksi.

Vaihtoehtoisesti Finanssiala on lausunnossaan esittänyt (s. 8), että jos O-SII- ja järjestelmäriskipuskurivaatimusten yhteenlaskettu määrä asetettaisiin 5 prosenttiyksikköä ylittävälle tasolle, olisi lain tasolla edellytettävä painavia ja poikkeuksellisia syitä.

Valtiovarainministeriö ei katso Finanssialan esittämää muutosta tarpeelliseksi erityisesti sen vuoksi, että pääomavaatimusten asettaminen 5 prosentin ylittävälle tasolle Finanssivalvonnan toimivalta on joka tapauksessa ehdollinen Euroopan komission antamalle hyväksynnälle. O-SII- ja järjestelmäriskipuskurivaatimuksen yhteenlasketun tason ylittäessä tämän rajan Finanssivalvonnan on pyydettävä vaatimuksen asettamiselle Euroopan komission hyväksyntä ehdotetun luottolaitoslain 10 luvun 4 e §:n 2 momentin perusteella. Vastaava hyväksyntä tarvitaan 5 prosentin ylittävän yhteenlasketun vaatimuksen muuttamiselle tai poistamiselle.

Finanssialan esittämä lisäkriteeri painavista ja poikkeuksellisista syistä ei puutu ainoastaan järjestelmäriskipuskurin asettamiseen, vaan myös täysharmonisoidun O-SII-vaatimuksen määräämisen perusteisiin. Finanssialan esittämää lisäedellytystä ei ole pidettävä luottolaitosdirektiivin mukaisena O-SII-vaatimuksen asettamisperusteiden näkökulmastakaan.

Hypoteekkiyhdistyksen esittämät muut huomiot järjestelmäriskipuskurivaatimuksesta

Hypoteekkiyhdistys on ehdottanut, että järjestelmäriskipuskurivaatimuksen kohdentamisessa ja vaikutusten arvioinnissa olisi huomioitava luottolaitoksen vakavaraisuuslaskennassa käyttämän menetelmän merkitys. Hypoteekkiyhdistys on lausunnossaan antanut esimerkin siitä, millä tavalla pääomavaatimuksiin liittyvät vaikutukset eroavat asuntoluottoporfolioissa luottoriskin sisäisiä menetelmiä (IRB) ja standardimenetelmää käyttävien pankkien välillä. Hypoteekkiyhdistys on katsonut, että järjestelmäriskipuskuri vaikuttaa standardimenetelmää käyttäviin pieniin luottolaitoksiin kohtuuttomalla tavalla.

Standardimenetelmä eroaa IRB-menetelmästä siten, että standardimenetelmän käyttäminen edellyttää ainoastaan hyvin karkeaa vastapuoliriskien luokittelua. Esimerkiksi kaikille vakuudellisille asuntoluotoille asetetaan standardimenetelmässä 35 prosentin riskipaino. Standardimenetelmän mukaisesti asetettavassa riskipainossa ei huomioida esimerkiksi luoton hoitamiseen käytössä olevaa maksuvaraa ja luoton velallisen luottokelpoisuutta tarkemmin. IRB-menetelmässä luottoriski puolestaan analysoidaan tilastollisia malleja hyödyntäen huomattavasti tarkem-

milla parametreilla, jolloin luottoriski on mahdollista määrittää standardimenetelmää tarkemmalla tasolla. IRB-menetelmä tuottaa riskipainon luottokohtaisesti. Riskipaino on standardimenetelmän tuottamaa riskipainoa pienempi, jos mallinnus osoittaa suhteellisen pientä luottoriskiä. Vastaavasti korkeariskisemmissä luotoissa luottokohtainen riskipaino on korkeampi. IRB-menetelmän käyttöönotto edellyttää aina viranomaishyväksyntää ja että mallinnusmenetelmän toimivuutta valvotaan valvontaviranomaisen toimesta. Lisäksi IRB-menetelmän käyttöönotto edellyttää luottolaitokselta merkittäviäkin hallinnollisia panostuksia ja tavallisesti myös tietojärjestelmäinvestointeja.

Standardi- ja IRB-menetelmien tuottamista riskipainoista ei voida vetää sitä suoranaista johtopäätöstä, että standardimenetelmää hyödyntäville luottolaitoksille asetetut pääomavaatimukset olisivat niiden riskinottoon nähden kohtuuttomia pelkästään käytetyn mallinnusmenetelmän vuoksi. Standardimenetelmällä muodostettavat riskipainot perustuvat verrattain karkeaan vastapuoliriskien luokitteluun, kun taas IRB-menetelmällä voidaan saavuttaa vastapuoliriskistä huomattavasti tarkempia arvioita. Vastapuoliriskin arviointitarkkuuden taso on toisin sanoen syy sille, miksi standardimenetelmä usein tuottaa IRB-menetelmää korkeampia riskipainoja, kun arvioidaan vastapuoliriskejä kokonaisuutena.[3]

Valtiovarainministeriö ei kannata Hypoteekkiyhdistyksen ehdottamaa muutosta. Luottolaitossääntely perustuu johdonmukaisesti siihen, että prosentuaaliset riskiperusteiset pääomavaatimukset asetetaan luottolaitoksen käyttämän menetelmän mukaisesti lasketun riskipainotetun taseen (*risk weighted assets*) pohjalta. Kyse ei ole ainoastaan järjestelmäriskipuskuriin, vaan kaikkiin pääomavaatimuksiin liittyvästä laskentatavasta.

Luottolaitoksen riskipainojen laskentaan sovellettavan laskentamenetelmän käyttäminen järjestelmäriskipuskurivaatimuksen yhtenä arviointikriteerinä ei olisi valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan direktiivin pohjalta sallittuakaan. Kyseinen arviointikriteeri olisi korostetusti luottolaitoskohtainen, eikä rahoitusjärjestelmän rakenteellisten riskien arviointiin liittyvä seikka. Vaikka järjestelmäriskipuskuri on luonteeltaan jäsenvaltiokohtainen optio, otettaessa järjestelmäriskipuskurivaatimus kansallisessa lainsäädännössä käyttöön sen on täytettävä direktiivissä asetetut vaatimukset.

Hypoteekkiyhdistys on lausunnossaan katsonut, että järjestelmäriskipuskurin asettamisen mahdollisuus samanaikaisesti sekä kokonaisriskin että yhden tai useamman riskikeskittymän tai niiden yhdistelmän perusteella olisi ristiriidassa direktiivin asettaman vaatimuksen kanssa siitä, että saman riskin perusteella ei saa asettaa useampaa pääomavaatimusta (ns. päällekkäisyyskielto). Hypoteekkiyhdistyksen mukaan ehdotettu täytäntöönpanotapa ei tältä osin vastaa direktiivin sanamuotoa.

Järjestelmäriskipuskurivaatimus muodostaa vakavaraisuusvaatimuksissa sellaisenaan yhden kokonaisuuden. Päällekkäisyyskieltoa sovelletaan harkinnanvaraisen

[3] Selvyyden vuoksi todettakoon, että tässä käsitellään luottoriskin määrittämistä ainoastaan vakavaraisuuslaskentatarkoituksessa. Mitä tässä muistiossa todetaan vastapuoliriskin laskennan eroista IRB- ja standardimentelmää käyttävien pankkien välillä, ei ole tulkittavissa siten, että standardimenetelmää käyttävät luottolaitokset noudattaisivat IRB-menetelmää käyttäviin luottolaitoksiin verrattuna löyhempiä luotonmyöntämiskriteereitä luotonantotoiminnassaan.

lisäpääomavaatimuksen (pilari 2-vaatimus), vastasyklisen lisäpääomavaatimuksen, O-SII-vaatimuksen ja järjestelmäriskipuskurivaatimuksen välillä, mutta ei järjestelmäriskipuskurin kohdentamisessa koko- ja/tai osariskin välillä.

Järjestelmäriskipuskuria koskeva luottolaitosdirektiivin 133 artikla ei sisällä kieltoa järjestelmäriskipuskurivaatimuksen asettamiselle samanaikaisesti sekä kokonaisriskin että osariskin perusteella, vaan nimenomaisesti sallii tämän. Luottolaitosdirektiivin sanamuodon tulkinta on lainvalmistelun yhteydessä varmistettu myös komissiosta.

Järjestelmäriskipuskurivaatimukseen liittyvissä kommenteissa Hypoteekkiyhdistys on myös viitannut (s. 2–3) valvontaviranomaisen mahdollisuuteen asettaa harkinnanvarainen lisäpääomavaatimus (pilari 2-vaatimus): ”*viranomaisen harkintavallan laajemmalle käytölle on jo olemassa useita muita tehokkaita välineitä, esimerkiksi […] harkinnanvarainen lisäpääomavaatimus […]*”. Hypoteekkiyhdistyksen esiin nostamaa harkinnanvaraista lisäpääomavaatimusta ei kuitenkaan ole mahdollista käyttää järjestelmäriskipuskurivaatimuksen korvaajana edes osittain. Keskeisenä direktiiviin pohjautuvana muutoksena pääomavaatimuksiin liittyen on sen täsmentäminen, että saman tyyppisen riskin perusteella ei voida enää asettaa useampaa pääomavaatimusta. Tämä pätee myös mainittuun harkinnanvaraiseen lisäpääomavaatimukseen, jonka asettaminen olisi ehdotettujen säännösten pohjalta sidottu voimassa olevaa sääntelyä huomattavasti tiukemmin yksittäiseen luottolaitokseen kohdistuviin riskeihin, eikä vaatimuksen asettaminen järjestelmäriskin perusteella olisi enää jatkossa mahdollista.

2. Valvontaviranomaisen toimivalta ja harkintavalta

Hallituksen esityksessä ehdotetaan luottolaitosdirektiiviin täytäntöönpanon täydentämiseksi tarpeellisia muutoksia Finanssivalvonnan toimivaltuuksiin erityisesti luottolaitoksen varojenjaon rajoittamiseen liittyen. Muutokset ehdotetaan hallituksen esityksessä toteutettavaksi lisäyksin Finanssivalvonnan viimesijaisia toimivaltuuksia käsittelevään luottolaitoslain 11 luvun 10 §:ään. Nämä toimivaltuudet olisivat Finanssivalvonnan käytettävissä, jos luottolaitoksen maksuvalmiuden tai vakavaraisuuden riittävyyttä ei voida muulla tarkoituksenmukaisella keinolla varmistaa.

Finanssiala on lausunnossaan (s. 6) ehdottanut luottolaitoslain 11 luvun 10 §:n 1 momentin 1 kohdan kumoamista sekä sitä, että hallituksen esityksessä ehdotettavia uusia 13 ja 14 kohtia ei tulisi sisällyttää lainsäädäntöön. Vaihtoehtoisesti Finanssiala on ehdottanut, että kuhunkin mainittuun momentin kohtaan lisätään lopuksi sanat ”*[…] niin kuin muualla laissa tarkemmin säädetään.*”

Valtiovarainministeriö ei kannata Finanssialan ehdottamia muutoksia, koska niiden johdosta luottolaitosdirektiivi ei tulisi kansallisesti saatetuksi voimaan riittävällä tavalla tai direktiivin täytäntöönpano näiltä osin tehtäisiin käytännössä tyhjäksi.

Ehdotettuun 1 momentin 1 kohtaan ehdotetaan tehtäväksi ainoastaan teknisluontoinen muutos käyttämällä termiä ”*muuttuvat palkkiot*”. Toisin kuin Finanssialan lausunnossa annetaan ymmärtää, kyseessä ei ole kokonaan uusi kohta, vaan terminologian yhdenmukaistaminen. Tämä käy ilmi myös kyseisen säännöksen säännöskohtaisista perusteluista (HE 171/2020 vp, s. 82). Finanssivalvonnalla on jo nykyisen lainsäädännön mukaan luottolaitosdirektiiviin perustuva toimivalta rajoittaa muuttuvien palkkioiden maksamista.

Ehdotettujen 1 momentin uusien 13 ja 14 kohtien osalta kyse on Finanssivalvonnan toimivaltuuksien muuttamisesta luottolaitosdirektiivin edellyttämällä tavalla. Kyse ei ole niin sanotun pankkipaketin täytäntöönpanosta, vaan luottolaitosdirektiivin aiemman version täytäntöönpanon täsmentämisestä. Mainitun säännöksen säännöskohtaiset perustelut sisältävät kattavan argumentaation siitä, miksi muutos tehdään ja miksi muutos on tarpeellinen.

Finanssiala on lausunnossaan väittänyt, että edellä mainitut säännökset eivät olisi tarpeen luottolaitosdirektiivin täytäntöönpanon kannalta, koska luottolaitosdirektiivin 104 artiklan[4] tarkoituksena ei olisi luoda viranomaiselle nyt ehdotettavien säännösten mukaista toimivaltaa. Valtiovarainministeriö ei yhdy Finanssialan näkemykseen. Luottolaitosdirektiivistä ei ilmene viitteitä tämän tyyppiseen tulkintaan, eikä kyseiseen artiklaan sisältyvien muidenkaan toimivaltuuksien osalta ole tulkittu asiaa sillä tavoin kuin Finanssiala nyt lausunnossaan toteaa. Luottolaitosdirektiivin 104 artiklan tarkoituksena on nimenomaan varmistaa, että kansallisella valvontaviranomaisella on tarpeellinen harkintavalta valvontatoiminnassaan, eikä kyseessä missään tapauksessa ole säännös, jossa ainoastaan kootaan yhteen muualla aineellisessa lainsäädännössä annetut valvontavaltuudet.

Finanssivalvonnan valvontavaltuuksiin ehdotettavilla muutoksilla sen käytössä olevat valvonnalliset keinot saatetaan myös vastaavaksi Euroopan keskuspankilla olevia valvontavaltuuksia tämän suorassa valvonnassa oleviin luottolaitoksiin nähden. EKP:n käytössä oleviin valvontavaltuuksiin sovelletaan sellaisenaan YVM-asetusta[5]. Finanssialan ehdottamat säännösmuutokset johtaisivat tilanteeseen, jossa valvontavaltuudet eroaisivat sen mukaan, kuuluuko luottolaitos Finanssivalvonnan vai EKP:n valvontaan, mikä ei valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan ole perusteltu lopputulos luottolaitosten yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta.

Vaihtoehtoisesti Finanssiala on esittänyt (s. 6–7), että luottolaitoslain 11 luvun 8 §:ään[6] lisättäisiin uusi 2 momentti, jossa säädettäisiin tarkemmin Finanssivalvonnan valvontavaltuuksista luottolaitoksen varojenjaon rajoittamiseen. Ehdotukseen kuitenkin sisältyy merkittäviä kavennuksia toimivaltuuden käyttöön hallituksen esityksessä ehdotettaviin säännöksiin verrattuna, eikä Finanssiala ole näiden osalta esittänyt tarkempia perusteluitakaan. Valtiovarainministeriö ei siten pidä Finanssialan ehdottamaa muutosta kannatettavana eikä luottolaitosdirektiivin täytäntöönpanon kannalta tarkoituksenmukaisena.

Finanssiala on lausunnossaan kyseenalaistanut ehdotettavien säännösten perustuslainmukaisuuden eri tyyppisin perusteluin. Ehdotettavan sääntelyn perustuslainmukaisuutta on laajasti arvioitu hallituksen esitykseen sisältyvissä säätämisjärjestysperusteluissa ja osin myös säännöskohtaisissa perusteluissa. Huomionarvoista on, että nyt ehdotettava toimivalta ei laadultaan ja laajuudeltaan poikkea voimassa olevasta sääntelystä.

Finanssiala on lausunnossaan viitannut 23.9.2020 annettuihin EU-tuomioistuimen ratkaisuihin (s. 4, alaviite 5). Ratkaisuissa on kyse siitä, oliko viranomaispäätöksen

---

[4] Finanssialan lausunnossa mainitaan tässä yhteydessä direktiivin 103 artikla, mutta oikea direktiivin artiklan numero on 104.
[5] Neuvoston asetus (EU) N:o 1024/2013 luottolaitosten vakavaraisuusvalvontaan liittyvää politiikkaa koskevien erityistehtävien antamisesta Euroopan keskuspankille.
[6] Finanssialan lausunnossa viitataan tältä osin 10 luvun 8 §:ään, mutta asiasisältönsä puolesta kyse on 11 luvun 8 §:ään tehdystä säännösehdotuksesta.

perusteluiden osittainen salaaminen päätösten kohteena olevilta luottolaitoksilta mahdollista muun muassa liikesalaisuussyin. Nyt talousvaliokunnan käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ei ehdoteta säädettäväksi päätösten perusteluiden salaamista päätösten kohteena olevilta luottolaitoksilta miltään osin. Tuomioistuinratkaisujen liittyminen asiaan jää siten epäselväksi.

3. Kriisinratkaisusääntely

Talletuspankkien yhteenliittymien kriisinratkaisu

OP Ryhmä on lausunnossaan esittänyt, että Rahoitusvakausviraston harkintavaltaa asettaa yhteenliittymä kriisihallintoon tulisi rajata siten, että viraston tulisi lähtökohtaisesti asettaa kriisihallintoon koko yhteenliittymä sekä pääsääntöisesti jätettävä tällaisessa tilanteessa kiinnitysluottopankit kriisihallinnon ulkopuolelle. OP Ryhmän esityksen mukaan virasto voisi vain erityisestä syistä poiketa näistä. Erityisenä syynä OP Ryhmän näkemyksen mukaan voisi olla lähinnä se, että yhteenliittymä ei täyttäisi sille Suomen yhteenliittymälainsäädännössä asetettuja vaatimuksia. OP Ryhmän näkemyksen mukaan esitetty kriisinratkaisulain 4 luvun 5 § ei huomioi riittävästi suomalaisen talletuspankkien yhteenliittymien erityispiirteitä, johtaisi oikeudelliseen epävarmuuteen ja antaisi viranomaiselle rajoittamattoman harkintavallan yhteenliittymän kriisihallintoon asettamisessa. OP Ryhmä esittää kriisinratkaisulain 4 luvun 5 §:n 3 momenttia muutettavaksi seuraavalla tavalla:

> *”Viraston on asettaessaan talletuspankkien yhteenliittymän jäsenluottolaitoksen kriisihallintoon samalla asetettava kriisihallintoon yhteenliittymän keskusyhteisö ja muut keskusyhteisön jäsenluottolaitokset lukuun ottamatta jäsenluottolaitosta, joka on kiinnitysluottopankkitoiminnasta annetussa laissa (688/2010) tarkoitettu kiinnitysluottopankki. Jos yhteenliittymä kokonaisuutena täyttää talletuspankkien yhteenliittymästä annetusta laissa (599/2010) säädetyt edellytykset. Kriisinratkaisuviranomainen voi erityisestä syystä päättää olla soveltamatta tätä momenttia.”*

Kriisinratkaisulain ehdotettu 4 luvun 5 §:n 3 momentti perustuu kriisinratkaisudirektiivin 32 a artiklaan, jonka sanamuoto (”kriisinratkaisuviranomaiset voivat toteuttaa kriisinratkaisutoimen, joka koskee keskusyhteisöä ja kaikkia siihen pysyvästi kuuluvia luottolaitoksia---”) jättää selvästi kriisinratkaisuviranomaiselle tapauskohtaista harkintavaltaa sen suhteen, asettaako se kriisihallintoon koko yhteenliittymän vai vain osan siitä.

Kriisinratkaisuviranomaisen, eli Suomessa Rahoitusvakausviraston, harkintavaltaa ei voida rajata OP Ryhmän esittämällä tavalla ”erityisiin syihin”. Kriisinratkaisudirektiivistä tai sääntelyn tausta-aineistosta ei ole johdettavissa, että jäsenvaltiot voisivat kansallisessa lainsäädännössään asettaa mainitun kaltaisia lisäkriteerejä. OP Ryhmän ehdotuksen perusteella jää lisäksi epäselväksi, mitä yhteenliittymälain mukaisia vaatimuksia erityisillä syillä tarkoitettaisiin, millä tavalla ne konkreettisesti liittyvät kriisinratkaisuun liittyvien tekijöiden arviointiin ja minkä vaatimuksen täyttämättä jättämisen perusteella kriisinratkaisulain mukaista säännöstä voitaisiin jättää soveltamatta.

On lisäksi huomioitava, että EU:n kriisinratkaisuasetuksen (2019/877) 18 artiklan 1a kohta sisältää edellä mainitun kriisinratkaisudirektiivin säännöksen kanssa käytännössä identtisen säännöksen. Asetus on jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa oikeutta sellaisenaan. EU:n kriisinratkaisuneuvostolla (SRB:llä) on näin ollen suoraan kriisinratkaisuasetuksen perusteella harkintavalta sen toimivaltaan kuuluvien pankkien, kuten OP Ryhmän osalta, asettaako se yhteenliittymän kokonaisuutena kriisihallintoon vai ei. EU:n kriisinratkaisuneuvosto soveltaa kriisihallintoon asettamisessa asetuksen artiklaa sellaisenaan, eikä sen harkintavaltaa voida näin ollen rajata tältä osin kansallisella lainsäädännöllä. Mikäli kansallinen sääntely poikkeaisi merkittävästi kyseisestä asetuksen säännöksestä, johtaisi se yhteenliittymien eriarvoiseen kohteluun riippuen siitä, kuuluuko yhteenliittymä kansallisen vai EU:n kriisinratkaisuviranomaisen toimivaltaan.

Kriisinratkaisudirektiivin säännöksestä ei ole myöskään johdettavissa millään tavoin perustetta jättää kategorisesti kiinnitysluottopankit kriisihallinnon ulkopuolelle OP Ryhmän esittämällä tavalla. Esitettyyn kriisinratkaisulain säännökseen Rahoitusvakausvirastolle jätetty harkinnanvara mahdollistaa kiinnitysluottopankkien jättämisen kriisihallinnon ulkopuolelle tai siihen mukaan lukemisen sen mukaan mikä tapauksessa on tarkoituksenmukaisinta. Esitettyyn kriisinratkaisulain säännökseen Rahoitusvakausvirastolle jätetty harkinnanvara mahdollistaa jatkossa yhteenliittymien osalta myös useamman tyyppiset kriisinratkaisusuunnitelmat.

OP Ryhmän lausunnossaan esittämä toteamus siitä, että esitetyn säännöksen mukainen Rahoitusvakausviraston harkintavalta olisi rajoittamatonta, on perusteeton. Viraston harkintavaltaa kriisinratkaisulain 4 luvun 5 §:n 3 momentin mukaisessa tilanteessa rajaa ensinnäkin säännöksen sanamuodon mukaisesti se, että koko yhteenliittymän tulee täyttää kriisinratkaisulain 4 luvun 1 §:n mukaiset edellytykset kriisihallintoon asettamiselle. Kriisinratkaisuun asettamisen on näin ollen oltava mm. oikeasuhtainen ja tarpeellinen keino kriisinratkaisun tavoitteiden saavuttamiseksi. Kriisinratkaisua koskevien päätösten lähtökohtana on lisäksi ennakolta laadittu kriisinratkaisusuunnitelma. Velkojien asema huomioidaan sekä suunnitelmassa että kriisinratkaisuun liittyviä päätöksiä tehdessä. Viraston harkintavaltaa rajaa lisäksi kriisinratkaisulain 1 luvun 6 §:ssä luetellut yleiset lain soveltamisperiaatteet, joiden mukaan viraston on mm. pyrittävä aina varallisuusarvojen säilyttämiseen ja kriisinratkaisun kustannusten minimointiin. Jos viraston tulisi OP Ryhmän esittämällä tavalla lähtökohtaisesti aina asettaa koko yhteenliittymä kriisihallintoon, tämä voisi estää virastoa käyttämästä toimivaltuuksiaan edellä mainituissa säännöksissä määrättyjen periaatteiden ja velvoitteiden mukaisesti.

Viraston harkintavaltaa rajaa lisäksi perustuslain mukaiset perusoikeudet ja hallinnon lainalaisuusperiaate, hallinnon oikeusperiaatteet ja hyvään hallintoon liittyvät periaatteet kuten suhteellisuusperiaate sekä tuomioistuimien oikeuskäytäntö. Viraston on myös hallintolain ja kriisinratkaisulain 4 luvun 2—4 §:n mukaisesti perusteltava kriisihallintoon asettamista koskeva päätös ja julkistettava se, ja perusteluvelvollisuus koskee mm. sitä, miksi yhteenliittymä asetetaan kokonaisuudessaan tai vain osin kriisihallintoon. Päätös tai sen tiivistelmä sisältää lisäksi kuvauksen siitä, miten kriisihallintoon asettaminen vaikuttaa laitoksen sopijakumppanien eli myös velkojien asemaan.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan esitetyn kriisinratkaisulain 4 luvun 5 §:n 3 momenttia ei tule edellä mainituista syistä johtuen muuttaa OP Ryhmän esit-

tämällä tavalla. Kriisinratkaisudirektiivin asianmukainen täytäntöönpanotapa edellyttää, että virastolle jätetään harkintavaltaa yhteenliittymän ja kiinnitysluottopankin kriisihallintoon asettamisessa, ja säännöksen muuttaminen OP Ryhmän esittämällä tavalla johtaisi yhteenliittymien eriarvoiseen kohteluun riippuen siitä, olisivatko ne Rahoitusvakausviraston vai EU:n kriisinratkaisuneuvoston toimivallassa. Rahoitusvakausviraston harkintavalta on esitetyssä lainsäädännössä asianmukaisesti rajattua.

Valtiovarainministeriö toteaa lopuksi, että OP Ryhmään sisältyvän talletuspankkien yhteenliittymän lisäksi Suomessa on kaksi muuta talletuspankkien yhteenliittymää. Yhteenliittymät eroavat toisistaan niin liiketoiminnan laajuudeltaan ja laadultaan, riskiprofiililtaan kuin rakenteeltaankin. Tässä vastineessa valtiovarainministeriö tuo esille talletuspankkien yhteenliittymiä koskevia yleisiä näkökohtia yhteenliittymälainsäädännön perusteella ottamatta kantaa minkään yksittäisen toimijan kriisinratkaisustrategioihin.

Yhtiömuodon muuttaminen

OP Ryhmä on lausunnossaan ehdottanut, että kriisinratkaisulain 6 luvun 1 §:n 9 momenttiin tulisi lisätä, että kriisinratkaisuviranomainen voisi päättää säännöksessä mainittujen yhtiömuodon muutosten lisäksi osakeyhtiön muuttamisesta osuuskunnaksi.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan esitetty muutos kriisinratkaisulakiin ei ole tarpeellinen, sillä osakeyhtiömuotoisen luottolaitoksen yhtiömuodon muutos osuuskuntamuotoiseksi on mahdollista liikepankeista ja muista osakeyhtiömuotoisista luottolaitoksista annetun lain (1501/2001) 3 a §:n ja etenkin siinä viitattujen osakeyhtiölain säännösten, kuten osakeyhtiölain 19 luvun 4 §:n perusteella. Kriisinratkaisussa Rahoitusvakausvirasto voisi käyttää yhtiökokouksen toimivaltaa ja soveltaa suoraan näitä säännöksiä yhtiömuodon muutoksesta.

Talletussuojadirektiivin väitetty puutteellinen täytäntöönpano

Rahoitusvakausvirasto toteaa lausunnossaan, että talletussuojadirektiivin (2014/49/EU) 6 artiklan 2 kohta olisi kansallisesti aikanaan pantu täytäntöön puutteellisesti. Siten rahoitusvakausviranomaisesta annetun lain 5 luvun 8 §:ää tulisi muuttaa siten, että siinä säädettäisiin korkeammasta talletussuojasta myös sosiaalisiin tilanteisiin sekä vakuutus- ja vahingonkorvauksiin liittyville talletuksille.

Talletussuojadirektiivi on pantu kansallisesti täytäntöön rahoitusvakausviranomaisesta annetulla lailla (1195/2014) vuonna 2014. Talletussuojadirektiiviin ei ole esitetty muutoksia pankkipakettisääntelyn yhteydessä. Talletussuojadirektiivin 6 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava korkeampi, yli 100 000 euron talletusten suoja talletuksille, jotka (a) liittyvät ”yksityisiin asuinkiinteistöihin tehtyihin kiinteistökauppoihin”, (b) ”täyttävät kansallisessa lainsäädännössä vahvistetut sosiaaliset tarkoitukset ja jotka liittyvät tallettajan erityisiin elämäntapahtumiin, kuten avioliittoon, avioeroon, eläkkeelle siirtymiseen, viraltapanoon, irtisanomiseen, invaliditeettiin tai kuolemaan;” ja (c) talletuksille, jotka ”täyttävät kansallisessa lainsäädännössä vahvistetut tarkoitukset ja jotka perustuvat vakuutussuorituksiin tai rikoksesta aiheutuneiden vahinkojen tai väärän tuomion perusteella suoritettuihin korvauksiin.”

Direktiivin sanamuoto jättää jäsenvaltioiden harkinnan varaan kansallisten tarkoitusten tai sosiaalisten tarkoitusten määrittämisen ja siten sen, miltä osin jäsenvaltio panee artiklan 2 kohdan b ja c alakohdat täytäntöön vai sisällyttääkö se niitä kansalliseen lainsäädäntöön lainkaan. Kyseisen artiklan 2 kohdan a alakohta sääntelee asuntokauppoihin liittyvistä korkeammista talletussummista, minkä osalta direktiivin sanamuoto selvästi poikkeaa edellä esitetyistä b ja c alakohdista eikä jätä kansallista liikkumavaraa, ja tämä onkin kansallisesti pantu täytäntöön rahoitusvakausviranomaisesta annetussa laissa.

Direktiivi jättää tosiasiassa kansalliseen harkintavaltaan, säätävätkö ne b ja c alakohdan mukaisesti korkeammasta talletussuojasta sosiaalisten tilanteiden sekä vakuutussuorituksiin tai vahingonkorvauksiin perustuvien talletusten varalle. Toisin kuin Rahoitusvakausviraston lausunnossa todetaan, EBA:n suorittaman tutkimuksen mukaan Suomen lisäksi kahdessa muussakin jäsenvaltiossa on säädetty korkeammasta talletussuojasta vain artiklan 2 kohdan a alakohdan perusteella asuntokauppoihin liittyen. On lisäksi huomioitava, että esimerkiksi komissio ei ole esittänyt huomautuksia talletussuojadirektiivin täytäntöönpanosta.

Edellä todetun mukaisesti valtiovarainministeriö katsoo, että talletussuojadirektiivin 6 artiklan 2 kohta on asianmukaisesti pantu täytäntöön rahoitusvakausviranomaisesta annetulla lailla (1195/2014), eikä valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan sääntelyn muutokselle tältä osin ole tarvetta.

On lisäksi syytä huomioida, että komissio tulee antamaan esityksensä talletussuojadirektiivin muuttamiseksi loppuvuonna 2021 ja on mahdollista, että kyseistä artiklaa tullaan tuossa yhteydessä tarkastelemaan uudelleen. Kansallisten lainsäädäntömuutosten tekeminen ei ole tarkoituksenmukaista myös ottaen huomioon mahdolliset EU-sääntelyn tulevat muutokset lähiaikoina.

4. Valtiovarainministeriön muutosehdotukset luottolaitoslakiin ja kriisinratkaisulakiin

Rahoitustaseen korkoriskiin liittyvien säännösten voimaantulo

Finanssivalvonta on lausunnossaan huomauttanut, että rahoitustaseen korkoriskiin liittyvien säännösten (ehdotetut luottolaitoslain 9 luvun 15 § ja 11 luvun 2 §:n 4–6 momentti) olisi luottolaitosdirektiivin siirtymäsäännöksen mukaan tultava voimaan samaan aikaan EU:n vakavaraisuusasetuksen sisältyvien muutosten kanssa, eli vasta 28.6.2021.

Valtiovarainministeriö pitää Finanssivalvonnan havaintoa oikeana. Finanssivalvonnan esittämät huomiot perustuvat luottolaitosdirektiivin muutosdirektiiviin (EU) 2019/878 sisältyvään 2 artiklaan.

Hallituksen esitykseen sisältyvää 1. lakiehdotuksen voimaantulosäännöstä onkin valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan tarpeen täydentää luottolaitosdirektiivin muutosdirektiivin asianmukaisen täytäntöönpanon varmistamiseksi siten, että muutettu 9 luvun 15 § tulee voimaan 28.6.2021, johon saakka sovelletaan voimassa olevan lain vastaavaa säännöstä. Vastaavasta syystä myös 11 luvun 2 §:n 4–6 momentin voimaantulo olisi asetettava samalle ajankohdalle, mutta siihen saakka olisi kuitenkin sovellettava voimassa olevan lain 11 luvun 2 §:n 3 momenttia (sellaisena kuin se on muutoslaissa 394/2019) rahoitustaseen korkoriskin arvioinnin pankkivalvonnallisista toimenpiteistä.

Valtiovarainministeriö ehdottaa, että 1. lakiehdotuksen (laki luottolaitostoiminnasta annetun lain muuttamisesta) voimaantulosäännökseen 1 momenttiin lisättäisiin uusi virke seuraavasti (lisäys alleviivattuna):

> *Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Sen 9 luvun 15 § ja 11 luvun 2 §:n 4–6 momentti tulevat kuitenkin voimaan vasta 28 päivänä kesäkuuta 2021.*

Lisäksi valtiovarainministeriö ehdottaa, että edellä mainittuun voimaantulosäännökseen lisätään uusi 4 momentti seuraavasti:

> *Tämän lain voimaantulon estämättä 11 luvun 2 §:n 3 momenttia, sellaisena kuin se on laissa 394/2019, sovelletaan 27 päivään kesäkuuta 2021.*

Sijoituspalveluyritykset

Eräitä luottolaitoslain säännöksiä sovelletaan myös sijoituspalveluyrityksiin sijoituspalvelulakiin sisältyvien viittaussäännösten nojalla. Nyt puheena olevassa hallituksen esityksessä muutetaan myös osaa näistä säännöksistä.

Sijoituspalveluyrityksiin sovellettava sääntely tulee muuttumaan sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvalvonta -direktiivin (EU) 2019/2034 täytäntöönpanon myötä. Direktiivin kansallista voimaansaattamista koskevat säännökset on tarkoitus tuoda eduskunnan käsiteltäväksi kevätkaudella 2021 annettavalla hallituksen esityksellä siten. Säännökset olisi tarkoitus tulla voimaan direktiivin edellyttämänä 26.6.2021.

Sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvalvonta -direktiivin voimaansaattamisen ja nyt talousvaliokunnan käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä HE 171/2020 tarkoitettujen säännösten voimaantulon välille jäisi epätarkoituksenmukainen noin puolen vuoden väliaika. Sääntelyn muuttuminen sijoituspalveluyritysten näkökulmasta ei ole tarkoituksenmukaista näin nopealla tahdilla. Asiasta on käyty vielä hallituksen esityksen antamisen jälkeen vuoropuhelua niin Finanssivalvonnan kuin Finanssiala ry:n kanssa, ja heidän näkemyksensä asiaan liittyen on yhtenevä valtiovarainministeriön kanssa.

Luottolaitosdirektiivin ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvalvonta -direktiivin yhteensovittaminen EU-lainsäädännön näkökulmasta on kuitenkin ollut epäselvä, eikä EU-tasoinen sääntely ole tarjonnut ongelmaan selkeää ratkaisua. Rahoitusvälineiden markkinat -direktiivin (2014/65/EU) tarkistamisen yhteydessä on kuitenkin tarkoitus saavuttaa tähän ratkaisu siten, että jäsenvaltiot voisivat kansallisessa lainsäädännössään säätää poikkeuksesta, jonka perusteella sijoituspalveluyrityksiin ei sovellettaisi nyt uudistetun luottolaitosdirektiivin täytäntöönpanoa koskevia säännöksiä. Sijoituspalveluyrityksiä koskeva sääntely-ympäristö olisi siten mahdollista muuttaa sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvalvonta -direktiivin täytäntöönpanon myötä ilman tätä edeltävää epätarkoituksenmukaista puolen vuoden väliaikaa.

Edellä mainitun lainsäädäntömuutoksen neuvottelut ovat edenneet jo sikäli pitkälle, että neuvosto on COREPER-käsittelyssä hyväksynyt tekstiehdotuksen parlamentin kanssa käytäviin neuvotteluihin, eikä valmistelun jatkumisen yhteydessä saatujen tietojen perusteella ole odotettavissa, että sijoituspalveluyrityksiä koskeva siirtymäaika kohtaisi vastustusta. Lopullinen teksti on tavoitteena hyväksyä tämän

vuoden loppuun mennessä. Aikataulu on kansallisen lainsäädäntöprosessin kannalta haastava, mistä johtuen ennakoiva reagointi asiassa on tarpeen.

Valtiovarainministeriö ehdottaa talousvaliokunnalle 1. lakiehdotuksen voimaantulosäännökseen lisättäväksi viimeiseksi momentiksi (edellä ehdotettujen voimaantulosäännösten lisäämisen jälkeen):

> *Tämän lain säännöksiä, joita sovelletaan sijoituspalveluyrityksiin sijoituspalvelulain (747/2012) 6 luvun 2 §:n 1 momentin tai 6 b luvun 1 §:n mukaan, sovelletaan niihin 1 päivään heinäkuuta 2021 sellaisina kuin ne ovat tämän lain voimaan tullessa ja tämän jälkeen sellaisina kuin ne ovat tässä laissa, lukuun ottamatta tämän lain 8 luvun 16 §:ää ja 8 a luvun 4 §:n 2 momenttia.*

Asetuksenantovaltuuden täsmentäminen

Valtiovarainministeriö ehdottaa, että kriisinratkaisulain 8 luvun 7 b §:n 4 momentissa säädettyä asetuksenantovaltuutta täsmennettäisiin säännöksen selkeyttämiseksi seuraavasti:

> *Valtiovarainministeriön asetuksella annetaan tarkemmat säännökset alhaisemman vaatimuksen arvioimiseksi siitä, miten vähimmäisvaatimusta täydentävä vaatimus lasketaan velkojen ja omien varojen kokonaismäärästä, ottaen huomioon EU:n vakavaraisuusasetuksen 72 b artiklan 3 kohdan mukaiset mahdolliset vähennykset.*

Eräitä säädösteknisiä täsmennyksiä

1. lakiehdotuksen johtolauseesta on jäänyt puuttumaan maininta luottolaitoslain 11 luvun 7 §:n kumoamisesta. Hallituksen esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa (HE 171/2020 vp, s. 81) on kuitenkin nimenomaisesti tuotu esille kyseisen säännöksen kumoamista koskeva ehdotus. Valtiovarainministeriö ehdottaa, että 1. lakiehdotuksen johtolausetta täydennettäisiin siten, että siinä mainitaan myös 11 luvun 7 §:n kumoaminen. Muutosta olisi pidettävä teknisluontoisena, koska säännöksen kumoamista koskeva ehdotus tulee selkeästi ilmi hallituksen esityksen säännöskohtaisista perusteluista.

1. lakiehdotuksen mukaiset uudet luottolaitostoiminnasta annetun lain 10 a ja 10 b §:t tulee sijoittaa väliotsikon ”Lisäpääomavaatimukset” alle.

1. lakiehdotuksen mukaan muutettaisiin myös 11 luvun otsikko muotoon *Luottolaitoksen valvonta* (ruotsiksi *Tillsyn över kreditinstitut*). Lain johtolauseeseen tulisi vielä sisällyttää maininta 11 luvun otsikon muutoksesta sekä sisällyttää vastaavat muutokset suomenkielisen hallituksen esityksen rinnakkaisteksteihin sekä ruotsinkieliseen hallituksen esitykseen.