19.10.2022

Eduskunnan talousvaliokunnalle

UJ 25/2022 vp - U 72/2021 vp
Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) N:o 575/2013 muuttamisesta, direktiiviksi direktiivien 2013/36/EU ja 2014/59/EU muuttamisesta ja asetukseksi asetuksen (EU) N:o 575/2013 ja direktiivin 2014/59/EU muuttamisesta (Basel III -standardien täytäntöönpano)

OP Ryhmä (tästedes OP) kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi hallituksen valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) N:o 575/2013 muuttamisesta, direktiiviksi direktiivien 2013/36/EU ja 2014/59/EU muuttamisesta ja asetukseksi asetuksen (EU) N:o 575/2013 ja direktiivin 2014/59/EU muuttamisesta (Basel III -standardien täytäntöönpano), ja yhtyy Finanssiala ry:n asiassa esittämiin näkemyksiin.

OP haluaa korostaa sääntelyn sovellettavuuden ja ennakoitavuuden sekä Euroopan unionin sääntelykehikon sisäisen johdonmukaisuuden tärkeyttä Basel III-standardien eurooppalaisen täytäntöönpanon yhteydessä. Tämä on myös mahdollista Baselin sopimuksen hengen mukaisesti; standardin tarkoituksena onkin osoittaa ylätason linjat, samalla paikallinen sopeuttaminen mahdollistaen.

Riskitasojen erot huomioitava paremmin kiinteistöluottojen kohtelussa

Suomessa asuntoluotonanto on tyypillisesti ja historiallisesti ollut vähäriskistä. Pankkien luottotappiodata tukee tätä havaintoa. Uusi standardimenetelmä ei komission ehdottamassa muodossa kuitenkaan riittävästi huomioisi eri riskitasoja, sillä riskipainoluokkia olisi vain kaksi. Suurella osalla suomalaisista asuinkiinteistövakuudellisista luottovastuista LTV (loan-to-value, luoton määrä suhteessa kiinteistövakuuden arvoon) on alle 50 prosenttia. **Standardimenetelmän riskiperusteisuutta olisikin siksi perusteltua lisätä** säätämällä asuinkiinteistövakuudellisille vastuille ainakin kaksi riskipainoluokkaa myös 55 prosentin LTV-tason alapuolelle. Sama pätee myös liikekiinteistövakuudellisiin vastuisiin, joiden riskitasoerot eivät myöskään tulisi huomioiduiksi, mikäli sovellettavia riskipainoluokkia olisi vain kaksi, kuten komissio on ehdottanut.

RS-rakentaminen ja asunto-osakeyhtiöt

OP pitää tärkeänä, että suomalainen asunto-osakeyhtiömalli otetaan huomioon sääntelykehikossa. RS-rakentaminen täytyy sulkea yksikäsitteisesti pois spekulatiivisten kiinteistösijoitusten määritelmästä.

Suomen kannalta on keskeistä, että asunto-osakeyhtiöt ja keskinäiset kiinteistöosakeyhtiöt sekä niiden osakkeet tunnistetaan kiinteistövakuuksina myös tulevassa sääntelyssä. Asunto-osakeyhtiöt tulisi määritellä selkeästi asuntovakuudellisen luototuksen piiriin (RRE, residential real estate), poikkeuksena tuloa tuottavasta kiinteistöstä IPRE:stä (income producing real estate). Asunto-osakeyhtiöiden ja keskinäisten kiinteistöosakeyhtiöiden kohtelu asuntovakuudellisena luottona on hyvin perusteltua, sillä tavallisen, omistukseltaan hajautuneen omistaja-asukkaiden hallinnoiman yhtiön tosiasiallinen tulonlähde on osakkaiden henkilökohtaisissa tuloissa eikä niinkään kiinteistön tuotoissa.

Baselin uudistuksilla olisi negatiivisia vaikutuksia uudisrakennusten rahoitukseen, mikäli nykyiset RS[1]-luotot, jotka eivät täytä 100 % riskipainon kriteerejä laskettaisiin ADC (land acquisition, development and construction) vastuuluokkaan kuuluviksi ja niitä näin käsiteltäisiin 150 % riskipainolla. RS-luototuksen turvaamiseksi Suomessa standardista tulisi tältä osin tehdä EU-lainsäädännössä poikkeus.

[1] Vanha lyhenne, ”rahalaitosten neuvottelukunnan suosittelema”.

Luotonanto luottoluokittamattomille yrityksille

Luottoriskin standardimenetelmässä tulisi yrityksien osalta ottaa huomioon se, että Euroopassa monilla yrityksillä ei ole luottoluokitusta, toisin kuin esimerkiksi Yhdysvalloissa. Tällöin ehdotettu uusi sääntely heikentäisi tarpeettomasti riskiperusteisuutta yritysluotonannossa, jos eri luottokelpoisuuden omaavat yritykset saavat saman vakavaraisuuskohtelun. Riskienhallinnan kannalta tuleekin pankeilla olla mahdollisuus soveltaa 65 %:n riskipainoa, jos ne pystyvät osoittamaan, että kyseessä investment grade – yritys. Komission ehdotuksen mukaan vakavaraisuuslaskennassa sisäisiä malleja käyttävät pankit voisivatkin vuoden 2032 loppuun saakka soveltaa 65 % riskipainoa. Nimenomaan pienempien, luottoluokittamattomien yritysten rahoittajina toimivat tyypillisesti juuri standardimenetelmää soveltavat pankit. Siksi myös näiden pankkien tulisi voida soveltaa samaa alempaa riskipainoa näille vastuille. Tätä käsittelyä on myös syytä toistaiseksi jatkaa niin kauan, kun eurooppalaisilla pienyrityksillä ei tosiasiassa ole eikä käytännössä ole mahdollisuutta hankkia luottoluokituksia, jotka Baselin standardi niillä olettaa olevan; standardi ei tätä eurooppalaista todellisuutta huomioi. eikä myöskään sitä, että Suomessa ja Euroopassa nimenomaan pankit ovat pienten ja keskisuurten yritysten pääasiallisen rahoittaja.

Päivitetyt vakuusarvot ovat pankin ja asiakkaan etu

Basel III-standardiin kuuluvaa vakuusarvon sitomista vakuuden arvoon lainan perustamishetkellä ei voida pitää riittävän riskiherkkänä lähtökohtana vakuuksien arvostamiselle, ja siksi komission esittämä mahdollisuus säätää vakuusarvoa on sinänsä tervetullut. Komission ehdottama vakuuden päivittämismahdollisuus on kuitenkin vain osittainen. **OP:n mielestä vakuusarvon pitäminen ajan tasalla tukee riskiperusteisuutta ja oikeaa tilannekuvaa pankin sekä asiakkaan taseesta.**

Päivittämättömän vakuusarvon käyttäminen ei riskinäkökulmasta ole perusteltua, sillä tällöin täysin samankaltaisetkin kiinteistöt samalla alueella saisivat eri vakuusarvot riippuen siitä, milloin lainat, joiden vakuutena ne ovat, on myönnetty. Mikäli kiinteistö on useamman lainan vakuutena, on lisäksi käytännössä epäselvää, minkä luotonmyöntöhetken vakuusarvoa tällöin tulisi käyttää. Vakuusarvo tulisikin olla mahdollista päivittää ylös- tai alaspäin ainakin joka kerta, kun lainaehtoja muutetaan.

Jos vanhemman lainan vakuutena olevan kiinteistön vakuusarvo on alhainen verrattuna kiinteistön nykyisen arvoon, olisi tällaista lainaa taseessaan pitävä pankki käytännössä huonommassa asemassa kuin kilpailijansa, jotka myöntäessään saman lainan voisivat soveltaa korkeampaa vakuusarvoa.

Asiakkaan tilanteeseen kiinteistön arvon muutoksilla voisi luotonmyöntöhetken vakuusarvoa käytettäessä olla negatiivisia vaikutuksia: arvon laskiessa asiakkaan voisi olla vaikeaa saada rahoitusta toisesta pankista, koska luotonanto tällaisiin kohteisiin johtaisi korkeampiin pääomavaatimuksiin. Toisaalta luottolaitosten olisi muista olosuhteista huolimatta kannattavaa pitää taseessaan vanhempia lainoja, jolla on korkea vakuusarvo.

Pankkien strategiset sijoitukset

Pankkien strategiset sijoitukset, kuten esimerkiksi pankkiryhmän vakuutusyhtiöomistukset, täytyy erottaa muista oman pääoman ehtoisista sijoituksista ja niihin täytyy saada soveltaa alhaisempaa riskipainoa (100 %:n riskipainoa).

Operatiivisten riskien pääomavaateet tulisi säätää riskiherkiksi

Sekä komission ehdotuksen, neuvostossa käytyjen neuvotteluiden, että parlamentissa esitettyjen muutosehdotusten perusteella vaikuttaisi siltä, ettei tappiohistoriaa tultaisi Baselin standardin eurooppalaisessa implementoinnissa huomioimaan. **OP katsoo, että myös operatiivisten riskien osalta tulisi pääomavaateissa säilyttää riskiherkkyys**, mitä tappiohistorian huomioimatta jättäminen ei tukisi.

Riskiperusteinen näkökulma jatkossakin tarpeellinen ESG:n alueella perinteisten riskilajien sisällä

Komission ehdottama valtuus valvojalle vaatia pankkeja vähentämään riskejä, jotka johtuvat siitä, etteivät pankit ole linjassa unionin poliittisten tavoitteiden tai laajempien muutossuuntausten kanssa, ei

näyttäisi olevan linjassa Euroopan keskuspankin (EKP) valvottavilleen asettamien odotusten [2] tai Euroopan pankkiviranomaisen (EBA) toukokuussa 2022 julkaisemassaan keskustelupaperissa [3] ehdottamien lähtökohtien kanssa. Tarkemmin määrittelemättömiin poliittisiin tavoitteisiin ja muutossuuntauksiin viittaaminen olisi askel poispäin siitä riskiperusteisesta lähestymistavasta, jota EKP jo tällä hetkellä soveltaa, ja joka perustuu siihen, että pankit tunnistavat materiaaliset riskit perinteisten riskilajien sisällä. On myös huomioitava, että valvojat voivat jo nykyisin vaatia pankkeja vähentämään riskejä; näitä ei kuitenkaan tähän asti ole sääntelyssä erikseen listattu.

ESG-tekijöihin liittyvät riskit pitäisi jatkossakin huomioida perinteisten riskilajien sisällä, kuten sekä EKP ja EBA ovat vastikään linjanneet.

Johdonmukaisuus raportoinnissa ja EU-sääntelyn valintojen soveltamisessa säilytettävä

Komission tapaan myös OP katsoo, että EU:ssa asetuksen (EU) N:o 575/2013 (vakavaraisuusasetus, CRR) mukaisesti sovellettavat CVA-poikkeukset koskien muita kuin rahoitusalan yrityksiin kohdistuvia johdannaisvastuita ja pankkiryhmän sisäisiä/IPS-vastuita on tärkeä säilyttää. Kuten EBA:n syyskuussa 2022 julkaisemasta vaikutusarvioista 4 käy ilmi, olisivat poikkeusten poistamisen pääomavaikutukset huomattavat: ns. Basel-skenaariossa painotetusta keskimääräisestä muutoksesta kaikkien otannan pankkien tarvittavasta yhteenlasketusta T1-minimipääomassa, +15 %, 2,6 % olisi CVA-vaatimuksista johtuvaa, kun taas niiden osuus muutoksesta ns. EU-skenaariossa, jossa poikkeukset säilytettäisiin, olisi 0,4 %. Ero on näin ollen yli kuusinkertainen.

Komission ehdottama CVA-poikkeusten alaisten vastuiden sisällyttäminen raportointia varten tehtävään laskentaan ei kuitenkaan ole relevanttia tai perusteltua rahoitusvakauden näkökulmasta. Raportoinnin ja pääomavaatimusten ja poikkeusten soveltamisen tulisikin olla yhteydessä toisiinsa, eikä raportointivaatimusta tulisi luoda ilman erityistä, hyvin perusteltua syytä.

Määritelmissä selkeys ja ennakoitavuus olennaista

Neuvostossa on esitetty muutoksia operatiivisen riskin ja ICT-riskin määritelmiin, ja parlamentissa myös oikeudellisen riskin määritelmään. Näiden muutosten myötä määritelmiin sisältyisi muotoilu [5], joka käytännössä jättäisi määritelmät avoimeksi. Valvottavien näkökulmasta tämä vähentäisi lainsäädännön ennakoitavuutta huomattavasti. Lisäksi valvojalla on jo nykyisin mahdollisuus huomioida sellaiset riskit, joita riskilajien määritelmät eivät kata. **OP pitää selkeiden ja rajattujen määritelmien vaalimista tärkeänä kehikon sovellettavuuden ja ennakoitavuuden kannalta.**

Toisen tason sääntelyn laatua ja määrää harkittava tarkkaan

EBA:lle ja komissiolle oltaisiin komission ehdotuksen mukaan antamassa lisää valtuutuksia laatia toisen asteen sääntelyä. OP katsoo, että tällaisia valtuutuksia tulisi säätää harkiten, ja sekä niiden määrä että soveltamisalue tulisi rajata tarkasti. Mitä esimerkiksi tulee uusien markkinariskin vaateiden mahdollisiin säätöihin, jotka kansainvälinen kehitys huomioiden voivat osoittautua tarpeellisiksi, tulisi muutokset tehdä ensimmäinen tason sääntelyn kautta, harkitusti tavanomaisen lainsäädäntömenettelyn sisällä.

[2] Ilmasto-ja ympäristöriskien hallintaopas, EKP, marraskuu 2022, https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.202011finalguideonclimate-relatedandenvironmentalrisks~58213f6564.fi.pdf

[3] EBA Discussion paper (EBA/DP/2022/02) on the role of environmental risks in the prudential framework, 2.5.2022, https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Discussions/2022/Discussion%20paper%20on%20the%20role%20of%20environmental%20risk%20in%20the%20prudential%20framework/1031947/Discussion%20paper%20on%20role%20of%20ESG%20risks%20in%20prudential%20framework.pdf

[4] "EBA Report on Basel II Monitoring (data as of December 2021)" ja "Annex – analysis of EU specific adjustments", 30.9.2022, https://www.eba.europa.eu/eba-publishes-its-report-first-mandatory-exercise-basel-iii-full-implementation-impact

[5] "not limited to"

OP-Julkinen
19.10.2022

Tuomas Majuri
Johtaja
Viranomaissuhteet ja sääntelynseuranta
OP Ryhmä