VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Rahoitusmarkkinaosasto
Lainsäädäntöneuvos Antti Makkonen
Finanssisihteeri Iida Hauhia
Finanssisihteeri Bella Laiho

Vastine

VN/1082/2022-VM-57

21.12.2022

Julkinen

Eduskunnan talousvaliokunnalle

Valtiovarainministeriön täydentävä vastine: kotitalouksien velkaantumisen rajoittamiseen tähtäävän lainsäädännön (HE 101/2022 vp) talousvaliokuntakäsittely

Valtioneuvosto on antanut eduskunnalle 16.6.2022 hallituksen esityksen kotitalouksien velkaantumista rajoittavaksi lainsäädännöksi. Eduskunnan talousvaliokunta on järjestänyt hallituksen esityksestä kuulemisia ja pyytänyt kirjallisia lausuntoja. Valtiovarainministeriö on antanut talousvaliokunnalle vastineen 20.10.2022 sekä täydentävän vastineen 31.10.2022.

Talousvaliokunta on pyytänyt 13.12.2022 valtiovarainministeriöltä täydentävää vastinetta koskien luottolaitostoiminnasta annetun lain 15 lukuun ehdotettua maksukyvyttömyysriskien hallintaa koskevia 11 b §:n 3 ja 4 momenttia. Eräät luottolaitossektoria edustavat lausunnonantajat ovat tulkinneet säännösten olevan päällekkäistä EU:n luottolaitossääntelyn kanssa. Lisäksi samat lausunnonantajat ovat katsoneet sääntelyn koskevan EU:n täysharmonisoimaa luottolaitossääntelyä, jolloin samoista seikoista ei olisi mahdollista säätää kansallisesti.

Yleistä luottolaitostoiminnan EU-sääntelystä

Luottolaitosten toimintaa sääntelevistä EU-tasoisista säännöksistä osa on luonteeltaan täysharmonisoitua ja osa minimiharmonisoitua. Vakavaraisuusasetus (EU) N:o 575/2013 on pääosin täysharmonisoitua. Vakavaraisuusasetukseen sisältyvät säännöt muun muassa yleisistä vakavaraisuusvaatimuksista omien varojen vaatimusten, maksuvalmiusvaatimusten, suurten asiakasriskien, julkistamisvaatimusten sekä näihin liittyvien raportointivelvollisuuksien osalta. Vakavaraisuusasetuksen rinnalla luottolaitosten toiminnasta säädetään luottolaitosdirektiivissä 2013/36/EU, joka on luonteeltaan minimiharmonisoitua, ellei artikloissa ole toisin säädetty.

Kaikesta luottolaitoksiin liittyvästä toiminnasta ei kuitenkaan säädetä EU:n tasolla. Esimerkiksi kysyntäpohjaisista makrovakausvälineistä, joista nyt puheena olevassa hallituksen esityksessä on kyse, ei ole säädetty EU:ssa.

Ehdotuksen suhde luottolaitosten taloudellisen aseman sääntelyyn

EU:n vakavaraisuusasetukseen ja luottolaitosdirektiiviin sisältyvillä luottolaitosten taloudellista asemaa ja riskienhallintaa vahvistavilla säännöksillä turvataan luottolaitossektorin toimintakyky.

Hallituksen esityksessä 101/2022 vp ehdotettavien säännösten tarkoituksena puolestaan on kansantaloudelle haitallisen kotitalouksien velkaantumisen ennaltaehkäiseminen luottokysyntää rajoittavilla lainsäädäntötoimenpiteillä.

Ehdotetut raportointia koskevat säännökset ja määräysten antamista koskevat toimivaltuudet Finanssivalvonnalle (puheena olevat 3 ja 4 momentti) ovat olennainen osa säädöskokonaisuutta.

Koska ehdotetuissa säännöksissä ei ole kyse luottolaitosten taloudelliseen asemaan liittyvästä sääntelystä, ei niitä ole pidettävä päällekkäisenä EU-pohjaisen luottolaitossääntelyn kanssa.

Ehdotuksen suhde luottoriskien hallintaa koskevaan sääntelyyn

Luottolaitostoiminnasta annetun lain 15 lukuun ehdotettu 11 b § on asiasisällöllisesti samansuuntainen luottoriskien laadulliseen hallintaan velvoittavien säännösten kanssa.

Hallituksen esityksessä ehdotetuista säännöksistä ei ole annettu SEUT 114 tai 169 artiklan tai muunkaan sopimuksen määräyksen nojalla EU-säädöksiä. Ehdotettu sääntely kuuluu SEUT 4 artiklan toimivallan piiriin, joten SEUT 2 (2) artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat antaa säännöksiä, jos EU ei ole käyttänyt toimivaltaansa tai on päättänyt olla käyttämättä sitä.

Kuten edellä on tuotu esille, ehdotettavat säännökset eivät sinänsä täydennä tai täsmennä EU-sääntelyä niiden eri tavoitteiden ja käyttökohteiden vuoksi, vaikka ne ovatkin tietyin osin samansuuntaisia kuin osa nykyisin luottolaitoksia koskevaa sääntelyä.

Joka tapauksessa luottoriskien laadullista hallintaa ei ole täysharmonisoitu EU:n tasolla, vaan tarkemmat säännökset on annettava kansallisella tasolla. Esimerkiksi luottolaitosdirektiivin 79 artiklassa ei anneta jäsenvaltiolle tarkempia kriteerejä laadullisesta luottoriskien hallinnasta, vaan ne ovat kansallisesti tarkemmin määriteltävissä. Näin ollen jäsenvaltiolla on mahdollisuus antaa tarkempia säännöksiä tässä aihepiirissä myös silloin, kun kyse on suoranaisesti luottolaitosten taloudellisen aseman sääntelystä.

Sääntely ei siten ole päällekkäistä. Raportointia koskevaan 3 momenttiin on kuitenkin ehdotettu sisällytettävän päällekkäisen raportoinnin kielto, mikäli Finanssivalvonta saisi jo muuta kautta valvonnan kannalta tarpeelliset tiedot. Sääntelyä on myös pyritty yhdenmukaistamaan rakenteeltaan muun sääntelyn kanssa, jotta luottolaitosten olisi mahdollisimman helppo soveltaa sitä. Yhdenmukaistamista on tehty nimenomaan esityksen jatkovalmistelussa luottolaitossektoria edustavien lausunnonantajien antaman palautteen johdosta. Siksi pykälässä käytetään maksukyvyttömyysriskin käsitettä, joka perustuu vakavaraisuusasetuksessa määriteltyyn käsitteeseen. Samankaltaisten konseptien hyödyntäminen nyt ehdotetuissa säännöksissä ei tarkoita, että esimerkiksi ehdotettu 15 luvun 11 b § luettaisiin kuuluvaksi täysharmonisoidun vakavaraisuussääntelyn piiriin.