Nordea

Eduskunnan talousvaliokunnalle

21.4.2026 Päivämäärä
1 (7) Sivu

Hallituksen esitys eduskunnalle luottolaitosdirektiivin täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 22/2026 vp) - Nordean asiantuntijalausunto

Nordea Bank Abp (jäljempänä 'Nordea') kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa ja yhtyy Finanssialan lausuntoon korostaen erityisesti seuraavia asioita.

- Pankkien pääomakustannus on merkittävin yksittäinen niiden luotonantoon kohdistuva kustannus. Tämän vuoksi vakavaraisuussääntelyllä on merkittäviä vaikutuksia sekä rahoituksen ehtoihin että siihen, mihin pankit suuntaavat luototustaan.

- Järjestelmäriskipuskuri on keskeisin kansallinen luotonantoa kiristävä väline. Sen mitoitus ei perustu riittävän tarkkaan analyysiin päällekkäisyyksistä muiden pääomavaateiden kanssa. Tämä johtaa suomalaisten pankkien epäedullisiin kilpailun lähtökohtiin suhteessa ulkomaisiin toimijoihin, joita sama vaade ei koske.

- Nyt ehdotettu järjestelmäriskipuskurin käytön laajentaminen näyttäisi olevan ristiriidassa myös sen kanssa, että makrovakaussääntelyä halutaan rationalisoida ja yhdenmukaistaa pankkiunionin alueella.

- Nordea pitää tärkeänä, että vakavaraisuussääntelyn jatkoneuvotteluissa Suomi ajaa asuntolainoja ja luottoluokituksettomia yrityslainoja koskevien riskipainolattioiden siirtymäaikojen muuttamista pysyviksi.

- Laajojen viranomaisvaltuuksien vastapainona tulisi olla viranomaistoiminnan läpinäkyvyys ja valvonnan kohteiden nykyistä parempi oikeusturva. Esitys on tässä suhteessa ongelmallinen, koska esimerkiksi niin sanotusta kaksoisrangaistavuuden kiellosta oltaisiin tietyin osin luopumassa ja koska uhkasakkosääntely voi aiheuttaa oikeusturvaongelmia.

Vakavaraisuusasetus (CRR3)

Siirtymäsäännöksen merkitys. Nordea pitää erittäin hyvänä sitä, että Suomen lainsäädäntöön esitetään nyt sisällytettäväksi asuntoluottojen nykyisen riskipainokohtelun jatkamista koskevan, kokonaisriskipainolattian siirtymäsäännös. Tällä jäsenvaltio-optiolla on taloudellisesti merkittävä vaikutus suomalaisten asuntolainojen riskipainokohteluun. Sen käyttämättä jättäminen olisi johtanut siihen, että kansainvälisesti toimivien pankkiryhmien olisi kannattanut suunnata asuntoluototustaan ennemmin niihin jäsenvaltioihin, jotka soveltavat optiota, esimerkiksi Tanskaan. Tämä olisi heijastunut negatiivisesti suomalaisten asuntolaina-asiakkaiden luottoehtoihin.

Asuntolainoja ja luottoluokituksettomia yrityslainoja koskevien siirtymäaikojen sisällyttäminen vakavaraisuusasetukseen siten, että niitä voidaan tarvittaessa jatkaa, oli

Suomen keskeinen EU-neuvottelutavoite.[1] Nordea pitää tärkeänä, että Suomi ajaa vakavaraisuussääntelyn jatkoneuvotteluissa siirtymäaikojen muuttamista pysyviksi. Asia on tärkeä asuntoluototuksen suhteen, mutta yritysluottojen suhteen siirtymäaika on taloudellisesti vielä merkittävämpi, sekä pankeille että yrityksille. Jos siirtymäajan mukaista kohtelua ei tehdä pysyväksi, yritysrahoitus tulee kokonaisriskipainolattian soveltamisen myötä kiristymään erityisesti Pohjois-Euroopassa lähivuosina merkittävästi. Tämä johtuu siitä, että kokonaisriskipainolattian vaikutus matalariskisessä ympäristössä on merkittävä. Nordean tapauksessa siirtymäaikojen päätyttyä kokonaisriskipainolattia nostaa riskipainotettuja eriä ja sen kautta kiristää pääomavaateita yli 20 % suhteessa nykytilanteeseen ilman muutosta taseen tosiasialliseen riskillisyyteen, millä on väistämättä vaikutuksia pääomien allokointiin liiketoimintojen ja asiakasryhmien välillä. Tämä seuraus pääomavaatimusten noususta on tunnistettu jo vuonna 2021 (TaVL 55/2021 vp).

Järjestelmäriskipuskuri

Vaikutukset luotonantoon ja siten myös reaalitalouteen. Järjestelmäriskipuskuri on EU:ssa osa pankkien pääomavaatimusten kokonaisuutta, joka vaikuttaa luotonantoon monin tavoin. Makrovakaussääntelyn osalta hallituksen esityksessä ehdotetaan järjestelmäriskipuskurin käyttöä laajentavia muutoksia. Nordean näkemyksen mukaan Suomen järjestelmäriskipuskurin mitoitus ei perustu riittävän tarkkaan analyysiin päällekkäisyyksistä muiden pääomavaateiden kanssa.

Järjestelmäriskipuskurin pääomavaatimuksia lisäävä vaikutus kiristää luotonantoa erityisesti riskipitoisempien (heikomman kannattavuuden) yritysten kohdalla, sillä näiden luototus varaa merkittävästi enemmän pääomia kuin vähäriskisempien yritysten. Siten järjestelmäriskipuskurivaateen laskeminen tai poistaminen lisäisi luottojen tarjontaa riskipitoisemmille yrityksille ja tätä kautta parantaisi yritysten investointiedellytyksiä, millä olisi positiivisia vaikutuksia talouskasvuun.

Huomionarvoista on, että järjestelmäriskipuskuri aiheuttaa suomalaisille pankeille epätasapuoliset kilpailun lähtökohdat suhteessa ulkomaisiin toimijoihin, joita sama vaade ei koske. [2] Basel-standardit eivät edellytä EU-sääntelyyn kuuluvaa järjestelmäriskipuskuria.

Nordean kantaa tukee myös Euroopan keskuspankin neuvoston raportti, jossa on tunnistettu nämä järjestelmäriskipuskurin ongelmat ja esitetty EU-tason sääntelyn yksinkertaistamista makrovakausvaatimusten osalta. Nyt ehdotettu järjestelmäriskipuskurin käytön laajentaminen näyttäisikin olevan ristiriidassa sen kanssa, että makrovakaussääntelyä halutaan rationalisoida ja yhdenmukaistaa pankkiunionin alueella.

Ilmastoriskit. Nordea ei näe tarvetta asettaa järjestelmäriskipuskuria ilmastoriskien perusteella (2. lakiehdotus 10 luvun 4b § 1 mom 1 kohta) Siltä osin, kun säännöstä ei ole direktiivistä johtuen mahdollista laatia toisin, Nordea pitää tärkeänä, että sen soveltamisessa huomioidaan,

[1] Ks. U 72/2021 vp
[2] Suomen lisäksi kaikkien kotimaisten luottolaitosten kaikkia luottoja - myös ulkomaisia - ja muita tase-eriä koskeva järjestelmäriskipuskuri on EU-maista käytössä vain Kroatiassa.

että ilmastoriskejä valvotaan ja pääomitetaan jo nytkin osana tavanomaista riskienhallintaa, ja pankkien valvojat valvovat ilmastoriskien hallintaa tarkasti. Ilmastoriskien hallinta on ollut eräs viime vuosien keskeisimmistä fokusalueista Euroopan Keskuspankin pankkivalvonnassa.

Järjestelmäriskipuskurin asettamispäätöksen läpinäkyvyys. Viranomaisille on laissa säädetty varsin laaja harkintavalta järjestelmäriskipuskurin asettamisessa, minkä vastapainona vaateen asettamispäätöksen perusteluista tulisi ilmetä tarkkaan, mihin riskiin perustuen pääomavaatimus on asetettu.

Mikäli päätöksenteossa ei kiinnitetä huomiota tarkkaan perusteluvaatimukseen, näyttäytyy viranomaisten harkintavalta hyvin vapaana, tavalla, joka ei ole ollut sääntelyn tarkoitus. Järjestelmäriskipuskuria käsiteltäessä 2021 niin sanotun pankkipaketin yhteydessä talousvaliokunta kirjasi perusteluvelvollisuuden mietintöönsä (TaVM 3/2021 vp — HE 171/2020 vp) muun muassa seuraavalla tavalla:

"*Järjestelmäriskien arvaamattomuuden ja erityisluonteen vuoksi on siis perusteltua antaa makrovakaudellisten lisäpääomavaatimusten asettamisesta päättävälle viranomaiselle harkintavaltaa. Sääntelyssä on siten kysymys tasapainon löytämisestä normiston yksityiskohtaisuuden ja viranomaiselle jätettävän harkintavallan välillä. Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on kiinnitetty kuitenkin huomiota siihen, että lainsäätäjä jättää sääntelyn kohteet jossain määrin alttiiksi viranomaistoiminnan ennakoimattomuudelle. Talousvaliokunta yhtyy tähän havaintoon.*

Edellä sanotun valossa talousvaliokunta pitää näiden säännösten soveltamisessa välttämättömänä, että järjestelmäriskipuskurin asettamispäätöksessä avataan kattavasti ne riskit, joiden perusteella järjestelmäriskipuskuri asetetaan, tunnistetun riskin suuruus arvioidaan määrällisesti ja pääomavaade johdetaan siitä läpinäkyvästi niin, että järjestelmäriskipuskurin asettamispäätöksen perusteet ovat toistettavissa sääntelyn johdonmukaisuuden ja päätöksenteon ennakoitavuuden ja tasapuolisuuden varmistamiseksi. Lisäksi järjestelmäriskipuskurin asettamisessa ja vaikutusarvioinnissa on huomioitava IRBA-mallin ja standardimallin mukaisen vakavaraisuuslaskennan väliset erot tasapuolisten kilpailuedellytysten turvaamiseksi."

Tämä perusteluvelvollisuus ei tällä hetkellä toteudu tavalla, joka vastaisi valiokunnan kirjauksessa esitettyjä sisällöllisiä vaatimuksia perusteluille. Päätöksestä tulisi käydä selkeästi ilmi, mihin riskiin pääomavaatimus perustuu ja miten pääomavaatimus on riskistä johdettu. Lisäksi on osoitettava määrällisesti se, ettei järjestelmäriskipuskurilla tulla kattaneeksi sellaisia riskejä, jotka on jo katettu jollain muulla pääomavaateella tai osana pankkien riskienhallintaa.

Päällekkäisillä, ja sitä kautta paikoin ylimitoitetuilla, pääomavaatimuksilla on edellä tässä lausunnossa kuvatuilla tavoilla talouskasvua hidastavia vaikutuksia. Kielteisten talouden kehityskulkujen torjumiseksi on tätä sääntelyn antamaa mahdollisuutta käytettävä vain erittäin harkiten ja jos tätä päätetään käyttää, on päätöksen perusteena olevat riskit arvioitava määrällisesti ja pääomavaade johdettava niistä läpinäkyvästi.

EU-sääntely huomioon ottaen Suomen lainsäädännöllinen liikkumavara on järjestelmäriskipuskurin suhteen kuitenkin rajattu. Tästä huolimatta kotimaisessa sääntelyssä voidaan säätää esimerkiksi velvollisuudesta arvioida määrällisesti ja estää eri pääomavaateiden päällekkäisyydet.

Oikeusturva ja toimintaympäristön ennakoitavuus

Hallituksen esitykseen sisältyy monia oikeusturvan kannalta merkityksiä säännösehdotuksia. Näiden arvioimiseksi kuvaamme lausunnossa lyhyesti myös sääntely-ympäristöä, jonka ymmärtäminen on oleellista arvioitaessa ehdotettujen säännösten asianmukaisuutta.

Finanssialan sääntelyn määrä. Hallituksen esitystä tulisi arvioida sen valossa, että finanssialan sääntely on viime vuosien mittaan laajentunut massiiviseksi monikerroksiseksi normistoksi, jonka sisällön selvittäminen on paikoin hankalaa jopa asiantuntijoille. Tämä vaikeus juontuu – varsinaisen parlamentaarisen prosessin mukaisesti annetun sääntelyn lisäksi - alemmanasteisen sääntelyn määrästä ja sen sisältämien velvoitteiden monitulkintaisuudesta, osin jopa ristiriitaisuudesta, sekä viranomaisille annetusta hyvin laajasta harkintavallasta. Samaan aikaan kun sääntelyn määrä on lisääntynyt, finanssivalvontaviranomaisten (kansalliset ja EU-viranomaiset) toimivalta normien tulkintaan ja edelleen lisäsääntelyyn on vahvistunut. Tämä koskee määräysten ja ohjeiden antamista, näiden noudattamisen valvontaa sekä seuraamuksista päättämistä. Jo lähtökohta on ongelmallinen: sama viranomainen säätää normin, valvoo sen noudattamista ja määrää seuraamuksen.

Jo yksinomaan keväällä 2024 julkaistu noin 1000-sivuinen ”pankkipaketti” antoi Euroopan pankkiviranomaiselle (“EBA”) 140 valtuutusta teknisten standardien tai ohjeiden laatimiseen, kun taas edellinen, vuodelta 2019 peräisin oleva ”pankkipaketti” sisälsi 62 vastaavaa valtuutusta. EBA julkaisi vuonna 2021 yhteensä 16 ohjetta, ja se vastaa kasvavaan määrään kysymyksiä ja vastauksia, joihin valvottavien odotetaan perehtyvän: 650 –kysymys- ja vastaustyyppistä Q&A:ta luottolaitossääntelyä koskevan kokonaisuuden osalta ja 240 Q&A:ta maksupalveludirektiivin osalta. Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen (“ESMA”) on vuodesta 2011 lähtien julkaissut yli 96 ohjetta sekä 377 Q&A:ta. Lisäksi uusi eurooppalainen rahanpesun valvontaviranomainen (“AMLA”) on velvoitettu laatimaan vähintään 80 teknistä standardia.

Vaikea ennakoitavuus. Erityisen vaikeita tulkintatilanteita aiheuttavat sääntelyn keskinäiset ristiriitaisuudet, tai tilanteet, joissa velvoitteen sisältö jätetään täysin avoimeksi. Esimerkiksi digitaalista häiriönsietokykyä koskevan DORA-asetuksen (EU) 2022/2554 30 (2) h artikla, mukaan sääntelyn soveltamisalaan kuuluvien tahojen tulee noudattaa myös valvontaviranomaisen odotuksia, ilman että tätä täsmennettäisiin mitenkään. Näin ollen valvojille jää melko vapaat valtuudet täydentää ja lisätä parlamentaarisesti hyväksyttyä sääntelyn sisältöä.

Ristiriitaisuus. Esimerkiksi maksupalveludirektiivi ja sitä koskeva EBA:n ohje antavat ristiriitaisia määräyksiä siitä, minkälaisin tunnistamismenettelyin voidaan ottaa uusia asiakkaita. EBA:n ohjeet ovat ristiriidassa myös rahanpesulainsäädännön mukaisten

määritelmien osalta. Rahanpesulainsäädäntö, yleinen tietosuoja-asetus ja maksupalveludirektiivi ovat myös keskenään osin ristiriitaisia.

Kaksoisrangaistavuuden kielto (1.lakiehdotus 42 §:n 5 momentti). Ehdotetun sääntelyn mukaan jatkossa olisi mahdollista, että samasta teosta voitaisiin määrätä rikosoikeudellisen seuraamuksen lisäksi hallinnollinen seuraamusmaksu. Tämä olisi poikkeus ns. kaksoisrangaistavuuden kiellosta, ja sellaisena ehdotettu sääntely merkitsee linjamuutosta oikeusjärjestyksemme pääperiaatteeseen, jonka mukaan ketään ei saa tutkia uudelleen tai rangaista oikeudenkäynnissä teosta, josta hänet on jo lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi. Tämän kaksoisrangaistavuuden kiellon on katsottu kattavan sekä rikosoikeudelliset rangaistukset että eräät hallinnolliset seuraamukset.

Hallituksen esityksen mukainen Finanssivalvonnalle säädettävä mahdollisuus voisi tulla sovellettavaksi vain erikseen lueteltujen edellytysten täyttyessä, ja vain luottolaitoslain (610/2014) 20 luvun 1 §:ssä tarkoitettujen säännösten rikkomisesta. Kyseinen luottolaitoslain säännös on kuitenkin varsin laaja-alainen seuraamusmaksun soveltamisalan määrittelevä normi, eli poikkeusta kaksoisrangaistavuuden kiellosta olisi mahdollista soveltaa kaikissa niissä tilanteissa, joissa seuraamusmaksun määräämisen edellytykset täyttyvät, ja jos Finanssivalvonta katsoo, että myös mainitun 1. lakiehdotuksen 42.5 §:n edellytykset täyttyvät.

Tämän lainkohdan mukaiset kriteerit ja niiden perustelut muodostavat kuitenkin osin kehäpäätelmän. Perusteluiden mukaan (s. 224) näiden kriteerien täyttymisen edellyttäminen varmistaa seuraamuksen oikeasuhtaisuuden, kun samanaikaisesti yksi kriteereistä on "seuraamuksen oikeasuhtaisuus". Näin oikeasuhtaisuus näyttäytyy sekä tavoitteena että keinona sen saavuttamiseksi.

Uhkasakkosääntely (1. lakiehdotus 33a §). Ehdotetun sääntelyn mukaan uhkasakon asettaminen ja tuomitseminen ei näyttäisi edellyttävän päävelvoitetta koskevan viranomaisen päätöksen lainvoimaisuutta. Jos tämä on oikea tulkinta ehdotetusta sääntelystä, mahdollisuus määrätä uhkasakko lainvoimaa vailla olevan päätöksen noudattamisen varmistamiseksi voisi vesittää muutoksenhaun oikeusturvaelementin. Vaikka nykysääntelykin mahdollistaa uhkasakon laajan käyttämisen, ei se voi olla peruste sille, että tällaista oikeusturvaongelmaa ei ratkaistaisi. Siltä osin kuin uhkasakkosäännöstä ei voida direktiivistä johtuen laatia nyt ehdotetusta poikkeavalla tavalla, tulisi säännöksen tulkintaa ohjata siten, että ei jäisi epäselvyyttä siitä, että lainkohdan mukaisella päätöksellä tarkoitetaan lainvoimaista päätöstä. Tämä on erityisen tärkeää silloin, kun uhkasakko asetettaisiin luonnolliselle henkilölle, kuten pankin työntekijälle.

Muita huomioita ehdotetusta sääntelystä

Palkitsemisjärjestelmät. Ehdotetun luottolaitoslain 8 luvun 3 §:n 1 momentin mukainen sanamuoto herättää tarpeettomasti kysymyksen siitä, onko lainsäätäjän tarkoituksena ollut poiketa direktiivin sekä sijoituspalvelulain lähestymistavasta. Ehdotettu terminologia mahdollistaisi sukupuolen huomioimisen palkitsemispolitiikassa, kunhan sukupuolen huomioiminen ei johtaisi toisen sukupuolen huonompaan asemaan asettamiseen. Tämä ei

vastaisi direktiivin tarkoitusta täysin sukupuolineutraalista palkitsemispolitiikasta. Lainkohdan uusi viimeinen virke tulisi muuttaa esitetystä muodosta "*Palkitsemisjärjestelmissä henkilöstöä ei saa asettaa eriarvoiseen asemaan sukupuolen perusteella*" vastaamaan luottolaitosdirektiivin 92 artiklan 2 kohdan aa alakohdan sekä sijoituspalvelulain 6 b luvun 1 a §:n 2 momentin terminologiaa sukupuolineutraaliudesta: "*Palkitsemisjärjestelmien on oltava sukupuolineutraaleja.*".

Rahoituslaitoksen rajat ylittävä palvelujen tarjoaminen. Hallituksen esityksessä ehdotetaan uudistettavaksi kokonaan LLL 6 luvun 5 §, joka koskee suomalaisen luottolaitoksen konsolidointiryhmään kuuluvan rahoituslaitoksen sijoittautumisoikeutta toiseen ETA-valtioon ja oikeutta tarjota palveluja toisessa ETA-valtiossa. Ehdotusta perustellaan luottolaitosdirektiivin 34 artiklan täytäntöönpanon täsmentämisellä. Tosiasiassa direktiivin 34 artikla, jota ei tässä yhteydessä ole uudistettu, koskee jäsenvaltion velvollisuutta sallia toisessa jäsenvaltiossa kotipaikkaansa pitävän rahoituslaitoksen rajat ylittävä palvelujen tarjoaminen, mikäli rahoituslaitos täyttää artiklassa säädetyt kriteerit[3]. Direktiivin 34 artikla on tällä hetkellä implementoitu LLL 16 luvun 1 §:ssä (ks. HE 171/2020 vp s. 87), joten ehdotus uusituksi LLL 6 luvun 5 §:ksi on omiaan aiheuttamaan sekaannusta tältä osin.

Ehdotetussa LLL 6 luvun 5 §:n 1 momentissa todetaan, että "Luottolaitoksen tytär- tai omistusyrityksenä oleva suomalainen rahoituslaitos saa perustaa sivuliikkeen tai muutoin tarjota luottolaitosdirektiivin liitteessä 1 tarkoitettuja palveluja toiseen ETA-valtioon tässä pykälässä säädetyin edellytyksin." Direktiivin 34 artikla, joka edelle mainitun mukaisesti tosin koskee eri tilannetta, ei mahdollista omistusyrityksenä toimivan rahoituslaitoksen rajat ylittävää palvelujen tarjontaa toisessa ETA-valtiossa, vaan kyseessä täytyy nimenomaisesti olla rahoituslaitos, joka on luottolaitoksen tytäryhtiö tai useamman luottolaitoksen yhdessä omistama yhtiö. Lakiehdotuksessa on siis virhe myös tältä osin. Sekaannusten välttämiseksi uusittu LLL 6 luvun 5 § olisi syytä poistaa esityksestä.

Teknisiä korjausehdotuksia. Edellä mainittujen lisäksi Nordea ehdottaa seuraavia, teknisluonteisia tarkennuksia ja korjauksia lakiehdotuksiin:

- LLL 3 a luvun 3 §:n 2 momentin 2 kohtaa tulisi täydentää seuraavasti: "luottosaatavien tai muiden omaisuuserien luovuttaminen kiinnitysluottopankeista ja katetuista joukkolainoista annetussa laissa tai katettujen joukkolainojen liikkeeseenlaskusta ja katettujen joukkolainojen julkisesta valvonnasta sekä direktiivien 2009/65/EY ja 2014/59/EU muuttamisesta annetun Euroopan Parlamentin ja neuvoston (EU) 2019/2162 **direktiivin** 3 artiklan 3 alakohdassa tarkoitettuihin katepooleihin;".
- LLL 17 luvun 11 §:n 2 momentin 3 kohtaan sisältyvää viittausta tulisi tarkentaa koskemaan 17 luvun 11 §:n **4 momenttia**, jossa määritellään "vaatimukset täyttävä sivuliike" direktiivin 48 b artiklan mukaisesti.

---

[3] ("*Member States shall provide that the activities listed in Annex I may be carried out within their territories, in accordance with Article 35, Article 36(1), (2) and (3), Article 39(1) and (2) and Articles 40 to 46, either by establishing a branch or by providing services, by any financial institution from another Member State, whether a subsidiary of a credit institution or the jointly owned subsidiary of two or more credit institutions...*")

- LLL 17 luvun 12 §:n 1 momentin johdantolauseeseen tulisi tehdä seuraava korjaus: ”sivuliikkeettä” => ”sivuliikettä”.
- LLL 18 luvun 15 §:n viimeisessä momentissa viitataan virheellisesti ainoastaan ”kolmannen maan luottolaitoksen sivuliikkeisiin”, vaikka direktiivin 21 c artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan, joka säännöksen on tarkoitus implementoida, mukaan valvojan tietojenvaatimusoikeuden tulee koskea kaikkia kyseisessä valtiossa toimivia sivuliikkeitä.

Kunnioittavasti,

Nordea Bank Oyj

Jani Eloranta

maajohtaja, Suomen toiminnot

Sakari Wuolijoki

lakiasiainjohtaja, Suomen toiminnot