

Valtiovarainministeriölle

Hallituksen esitysluonnos luottolaitos- sekä elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivien täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi

Yleistä

Nordea Bank Oyj ("Nordea") viittaa lausuntopyyntöön VM089:00/2019 hallituksen esitysluonnoksesta luottolaitos- sekä elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivien täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi (ns. "Pankkipaketti") ja esittää kunnioittavasti lausuntona seuraavan. Lausunnossamme arvioimme erityisesti ehdotetun luottolaitoslain 10 lukua 'Taloudellista asemaa koskevat vaatimukset'.

Yleisesti pidämme luonnosta hyvin valmisteltuna ja kaikkiaan oikeansuuntaisena. Se edistää merkittävästi yhdenmukaista sääntelyä EU:n jäsenvaltioiden kesken, mikä on pankkien kilpailu- ja toimintaedellytysten turvaamisen kannalta tärkeää.

Yhteenvedo Nordean lausunnon sisällöstä:

- On tärkeää ja rahoitusjärjestelmän toimivuuden kannalta myönteistä, että esitysluonnokseen on sisällytetty direktiivin (EU) 2019/878 mukaisesti säännös, jonka mukaan jatkossa samojen riskien perusteella ei saa asettaa useampaa kuin yhtä lisäpääomavaatimusta. Tämän lisäksi pidämme tärkeänä, että kaikki luottolaitoksiin kohdistuvat pääomavaatimet (esim. riskipainolattiat) huomioidaan lisäpääomavaatimuksia asetettaessa.
- Sääntelyn selkeyden ja asianmukaisen soveltamisen kannalta on hyvä, että luottolaitoslain 10 lukuun sisältyvien lisäpääomavaatimusten selkeämpi erottaminen toisistaan niiden asettamisperusteiden ja soveltamisedellytysten osalta on selkeästi huomioitu esitysluonnoksessa.
- Kilpailuneutraaliteetin ja direktiivin oikean implementoinnin näkökulmasta on tärkeää, että yksittäisen luottolaitoksen systemisen merkittävyyden perusteella aiheutuvat riskit katetaan ainoastaan G-SII tai O-SII-lisäpääomavaatimuksilla.
- Nordea pitää tärkeänä myös, että lisäpääomavaatimukset perustellaan yksityiskohtaisesti ja selkeästi. Asian merkittävyyden johdosta esitämme, että säännös perusteluista tulee olla lain tasoinen.

Nordea Bank Oyj

Satamaradankatu 5 00020 NORDEA
www.nordea.com

Nordea Bank Oyj, Satamaradankatu 5, 00020 NORDEA, kotipaikka Helsinki, Y-tunnus 2858394-9

- Voimassa olevan luottolaitoslain mukainen järjestelmäriskipuskurin ja O-SII puskurin yhteismäärä on rajoitettu enintään viiteen prosenttiin. Näemme, että tämä rajoite tulisi säilyttää myös ehdotetussa laissa.
- Pidämme valtiovarainministeriön asetuksen uudistamista järjestelmäriskipuskurin asettamisessa käytettävien mittareiden osalta tärkeänä osana ehdotettua sääntelykokonaisuutta.
- Lisäksi palaamme 11.11.2019 tekemäämme lainsäädäntöaloitteeseen, jossa esitetyistä muutoksista haluamme vielä nostaa kaksi tärkeintä, eli arvopaperimarkkinalain (746/2012) muutoksen liittyen luottolaitoksen omien osakkeiden omistamiseen kaupankäyntitarkoituksessa sekä luottolaitoslain 15 luvun muutokset, eli lain menettelytapoja koskevan luvun soveltamisalan selkeyttämistä.

Tämän lausunnon ohella Nordea tukee Finanssiala ry:n lausuntoa koskien esitysluonnosta.

Vakavaraisuussäntely

- A. Rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävän lisäpääomavaatimuksen ("Järjestelmäriskipuskurin") ja muiden vaatimusten päällekkäisyyden välttäminen

Pidämme hyvänä sitä, että esitysluonnokseen on sisällytetty direktiivin mukaisesti säännös, jonka mukaan jatkossa samojen riskien perusteella ei saisi asettaa useampaa lisäpääomavaatimusta. Tämän lisäksi pidämme tärkeänä, että 4b §:n toisen momentin 4 kohdan muotoilua tarkennetaan kattamaan lisäpääomavaatimusten lisäksi myös kaikki muut vastaavat vaatimukset ja rajoitteet, kuten lakiesityksen perusteluissa mainitut, EU:n vakavaraisuusasetuksen 124, 164 ja 458 artikloissa tarkoitetut muut vaatimukset. Ehdottamamme lisäys vastaa direktiivin sisältöä.

Haluamme edelleen tuoda esille, että direktiivin mukaisesti (mm. artikkelit 133.1, 133.7 ja 133.5) järjestelmäriskipuskuri voidaan asettaa kansallisesti joko kokonaisriskin määrästä kohdistuen kaikkiin vastuisiin tai vaihtoehtoisesti riskikeskittymien määrästä. Näin ollen esitämme, että järjestelmäriskipuskuria asetettaessa mikään riskikeskittymä ei saa olla huomioon otettu kuin kerran.

Säännöksiä soveltamisen osalta merkittäviä yksityiskohtia ei ole vielä tarkemmin ohjeistettu. Euroopan pankkiviranomainen yhdenmukaistaa luottolaitosten riskikeskittymien lähestymistavan uuden ohjeen avulla. Näemme, että Euroopan pankkiviranomaisen ja Euroopan järjestelmäriskikomitean tulevilla ohjeilla on suuri merkitys säännöksiä soveltamisessa ja tämän vuoksi olisi asianmukaista viitata niihin myös lain perusteluissa.

Nordea Bank Oyj

Satamaradankatu 5 00020 NORDEA
www.nordea.com

Luottolaitoslain 10 luvun 4b § 2 momentin 4) kohtaa tulee muuttaa seuraavalla tavalla:

4) tässä pykälässä tarkoitettuja riskejä ole jo katettu muilla lisäpääomavaatimuksilla tai riskikeskittymien perusteella tai muilla rajoitteilla

B. Järjestelmäriskipuskurin määräämisen perusteet

Pidämme tärkeänä, että lisäpääomavaatimukset perustellaan yksityiskohtaisesti ja selkeästi. Asian merkittävyyden johdosta esitämme, että säännös perusteluista tulee olla lain tasoinen.

Jotta järjestelmäriskipuskuria koskevaa päätöstä voitaisiin arvioida objektiivisesti, sen perusteluista tulisi käydä ilmi muun ohessa ne määrälliset ja laadulliset perusteet, joiden nojalla Suomen rahoitusjärjestelmässä katsotaan vallitsevan erityinen järjestelmäriski verrattuna esimerkiksi muihin EU:n jäsenvaltioihin. Tällainen perustelu on tarpeen erityisesti sen vuoksi, että lain mukaan pykälässä tarkoitettu lisäpääomavaatimus voidaan määrätä vain sellaisten riskien kattamiseksi, jota muut pääomavaatimukset eivät kata, ja luottolaitosten minimipääomavaatimuksen yhtenä tavoitteena on jo lähtökohtaisesti rahoitusjärjestelmän vakauden turvaaminen ja siten tavanomaisen järjestelmäriskin kattaminen.

Päätöksestä olisi käytävä ilmi sekä kokonaislisäpääomavaatimuksen että kunkin mahdollisen riskikeskittymän perusteella määrättävän lisäpääomavaatimuksen määrä. Lisäksi päätöksestä olisi käytävä ilmi, mihin yhteen tai useampaan riskikeskittymään päätös perustuu. Tältä osin päätöksestä olisi käytävä ilmi myös se, miksi riskikeskittymän katsotaan lisäävän järjestelmäriskiä.

Päätöksestä olisi myös käytävä ilmi, missä määrin kukin riskikeskittymä on vaikuttanut lisäpääomavaatimuksen määrään. Päätökseen olisi myös sisällytettävä kansainvälinen vertailu, jolla varmistettaisiin tasapuolinen toimintaympäristö suomalaisten ja ulkomaisten luottolaitosten kesken. Edellä tarkoitetun kvantitatiivisen vertailun ei kuitenkaan tulisi korvata muita perusteluja kuten sitä, että lisäpääomavaatimuksen asettamiselle säädetyt yleiset edellytykset täyttyvät. Päätöksestä tulisi ehdotuksen mukaan ilmetä myös miten pääomavaatimus määräytyy kokonaisriskin tai riskikeskittymän perusteella. Näkemyksemme mukaan 4 a §:n 3 momentin viittaus 4 §:n 3-7 momenttiin ei ole riittävä perusteluiden osalta. Ehdotamme, että 4a §:ää täydennetään uudella momentilla, joka huomioi järjestelmäriskipuskurille olennaiset seikat.

Luottolaitoslain 10 luvun 4a §:n uuden momentin tulee sisältää:

Päätöksestä on käytävä ilmi

1) kokonaislisäpääomavaatimuksen sekä, jos lisäpääomavaatimus on asetettu yhden tai useamman riskikeskittymän perusteella, kuhunkin riskikeskittymään

Nordea Bank Oyj

Satamaradankatu 5 00020 NORDEA
www.nordea.com

Nordea Bank Oyj, Satamaradankatu 5, 00020 NORDEA, kotipaikka Helsinki, Y-tunnus 2858394-9

perustuvan lisöpääomavaatimuksen määrä, sekä niiden mahdollinen muutos edellisestä päätöksestä;

2) päätöksen laadulliset ja määrälliset perusteet, mukaan lukien

a) kunkin päätöksen perusteena olevan riskikeskittymän kuvaus ja sen merkittävyyttä koskeva arvio;

b) se, miltä osin pääomavaatimus määräytyy kunkin edellä a-kohdassa tarkoitettuna riskikeskittymän perusteella;

c) rahoitusjärjestelmän rakenteellisia ominaisuuksia koskeva kansainvälinen vertailu;

4) miten pääomavaatimus määräytyy kokonaisriskin tai riskikeskittymän perusteella.

C. Luottolaitoskohtaisesti määräytyvät lisöpääomavaatimukset

Koska yksittäisen luottolaitoksen systeeminen riski on katettava 7 §:n (G-SII) tai 8 §:n (O-SII) mukaisella lisöpääomavaatimuksella, järjestelmäriskipuskurin tulee heijastaa ainoastaan yksittäisestä luottolaitoksesta johtumatonta systeemiriskiä. Näin ollen on perusteltua, että ainoastaan G-SII tai O-SII-puskurivaatimukset heijastavat luottolaitosten systeemisen merkittävyyden eroja. Tätä periaatetta korostaa luottolaitosdirektiivin muutos, jonka mukaan järjestelmäriskipuskuri ja luottolaitoskohtaiset lisöpääomavaatimukset on säädetty kumulatiivisiksi.

Myös Finanssivalvonta korostaa tätä periaatetta päätöksessään 6.4.2020¹: ”*Järjestelmäriskipuskurin poistamista ja O-SII-puskurien tarkistamista koskeva päätös edistää myös siirtymistä uuden luottolaitosdirektiivin (CRD5) mukaiseen sääntelykehikkoon, jossa yksittäisten luottolaitosten systeemisestä merkittävyydestä aiheutuvat riskit on katettava yksinomaan O-SII-lisöpääomavaatimuksilla. Näin ollen on perusteltua, että O-SII-puskurivaatimukset heijastavat luottolaitosten systeemisen merkittävyyden eroja.*”

Nordean näkemyksen mukaan periaate on varsin hyvin katettu lakiehdotuksessa ja erityisesti pykälän 4c perusteluissa. Esitysluonnoksen 10 luvun 4c §:n muotoilu edellyttää kuitenkin ainoastaan, että järjestelmäriskipuskuri määrätään ’samoin perustein’ luottolaitoksille, joilla on ’samankaltainen’ riskirakenne. Näitä termejä ei voida pitää riittävän tarkkoina. Pykälää tulisi tarkentaa, jotta järjestelmäriskipuskurin asettamista koskevat periaatteet ovat selkeitä.

Luottolaitoslain 10 luvun 4c §:än ehdotetaan lisättäväksi uusi 6. momentti:

Tässä pykälässä tarkoitettulla lisöpääomavaatimuksella ei tule kattaa yksittäisen luottolaitoksen systeemisestä merkittävyydestä aiheutuvaa riskiä.

¹ [Finanssivalvonnan johtokunnan päätös luottolaitosten lisöpääomavaatimusten alentamisesta \(6.4.2020\)](#)

D. Lisäpääomavaatimusten yhteismäärä

Nykyisen lain mukainen järjestelmäriskipuskuri ja O-SII puskuri voivat olla korkeintaan 5 prosenttia yhteensä. Yhteismäärän tulisi jatkossakin olla rajattu samalla tavoin. Järjestelmäriskipuskurin ja O-SII puskurin tullessa kumulatiivisiksi puskurien korkein mahdollinen yhteismäärä kasvaisi muuten 8 prosenttiin. Tämä 60 prosentin lisäys pääomavaatimusten yhteismäärässä kasvattaa viranomaisen harkintavaltaa merkittävästi. Näin merkittävän pääomavaatimusten asettamisella olisi huomattavat vaikutukset Suomen rahoitusmarkkinoihin ja se merkitsisi tosiasiaa pankkisektorin asettamista epäedulliseen asemaan kilpailijamaihin verrattuna. Vaikka ei olekaan syytä olettaa, että Finanssivalvonta tekisi näin merkittäviä ratkaisuja ilman painavia perusteluja, harkintavallan rajaaminen 5 prosenttiin on perusteltua ottaen huomioon myös perustuslailliset rajoitteet toimivaltuuksien antamisesta viranomaisille ja se, ettei tätä korkeammalle lisäpääomavaatimukselle voine olla todellisia tarpeita.

Luottolaitoslain 10 luvun 3 §:än tulee lisätä:

Rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävän lisäpääomavaatimuksen sekä rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävän luottolaitoksen lisäpääomavaatimuksen yhteismäärä saa olla kuitenkin enintään 5 prosenttia luottolaitoksen konsolidoitujen kokonaisriskien määrästä.

E. Lain voimaan tulo- ja siirtymäsäännökset

Nordea arvostaa esitysluonnoksen 10 luvun 4 a-c §:en soveltamiselle ehdotettua siirtymäaikaa, jonka mukaisesti säännöksiä sovelletaan 1.7.2021 lukien. Tämä antaa luottolaitoksille tarvittavaa aikaa valmistautua ehdotetun lain kyseisten säännösten voimaantuloon.

Nykyisestä laista poiketen järjestelmäriskipuskuri voitaisiin määrätä myös riskikeskittymien perusteella. Haluamme tuoda esille, että tämä edellyttää luottolaitoskohtaista tiedonkeruuta, mikä puolestaan edellyttää muutosten tekemistä luottolaitosten tietojärjestelmiin. Luottolaitokset raportoivat laajasti viranomaisille eurooppalaisen sääntelyn perusteella. Viranomaisten tulisi ensisijaisesti käyttää jo raportoitua tietoa pääomavaatimusten asettamiseen eikä luoda pääomavaatimusten kohdentamiseksi uusia raportointivaateita. Mikäli viranomaiset tarvitsevat yksityiskohtaisempaa tietoa, nämä vaateet tulisi ensisijaisesti toteuttaa Euroopan pankkiviranomaisen raportointikehikoiden kautta eikä kansallisina lisäraportointivaateina rinnakkaisten raportointivaateiden välttämiseksi.

F. Valtiovarainministeriön asetus (65/2018) ja järjestelmäriskipuskurin määrittämiseen käytettävät mittarit

Nordea Bank Oyj

Satamaradankatu 5 00020 NORDEA
www.nordea.com

Nordea tukee valtiovarainministeriön asetuksen (65/2018) uudistamista vastaamaan eurooppalaista sääntelykehikkoa ja erityisesti CRD5:n implementointia suunnitellulla tavalla. Asetusta muutettaessa nykyisessä asetuksessa määriteltyjen järjestelmäriskipuskurin asettamisessa käytettyjen mittareiden tarkoituksenmukaisuus ja soveltuvuus tulee arvioida uudelleen ottaen huomioon alan kehitys sekä yhdenmukainen sääntely eri valtioiden kesken. Lisäksi tulee varmistaa että käytettävät mittarit eivät ole päällekkäisiä eivätkä mittaa samaa riskiä tai luottolaitoskohtaista riskiä joka on katettava luottolaitoskohtaisilla G-SII tai O-SII lisäpääomavaatimuksilla. Uudelleenarviointia tehtäessä luottolaitoksille tulee tarjota mahdollisuus antaa lausunto mittareiden soveltuvuudesta.

Pankkipakettiin liittymättömät ehdotukset

Valtiovarainministeriön asettaman työryhmän toimeksiantona on ollut myös kartoittaa muita pankkisektorin lainsäädännön muutostarpeita ja tehdä tähän liittyvät lainsäädäntöehdotukset.

Viittaamme 11.11.2019 tekemäämme lainsäädäntöaloitteeseen, jossa esitetyistä muutoksista haluamme nostaa kaksi tärkeintä, eli arvopaperimarkkinalain (746/2012) muutoksen liittyen luottolaitoksen omien osakkeiden omistamiseen kaupankäyntitarkoituksessa sekä luottolaitoslain 15 luvun muutokset, eli lain menettelytapoja koskevan luvun soveltamisalan selkeyttämistä. Uskomme, että muutokset voidaan ja tulisi sisällyttää jatkovalmisteluun niiden tärkeiden vuoksi. Esitysluonnoksessa on asianmukaisesti huomioitu nk. osakkeenomistajien nimitysvaliokuntaa koskeva luottolaitoslain muutos ja Nordea tukee tätä muutosta.

Nordea tarjoaa muiden liikepankkien tavoin erilaisia kaupankäyntipalveluja asiakkailleen useilla markkinoilla ja käy kauppaa suurella määrällä arvopapereita, ml. Nordean omilla osakkeilla asiakaskysynnän ja -kiinnostuksen pohjalta. Joissain kaupankäyntitilanteissa osakkeita on tarpeen pitää pankin taseessa. Mikäli Nordea hankkii tai luovuttaa omia osakkeitaan tällä tavoin muutoin kuin osana normaalia pörssikaupankäyntiä, muodostaa tämä nykyisen sääntelymallin mukaan osakeyhtiölain (624/2006) mukaisesti omien osakkeiden hankinnan/luovutuksen, joka edellyttää yhtiökokouksen hyväksyntää. Vaikka päätösvallan voi delegoida yhtiökokoukselta hallitukselle, on tämäkin käytännössä ongelmallinen toimielin päättämään toiminnasta, kun otetaan huomioon ko. liiketoimien suuret volyymit ja niiden tavallisuus osana normaalia asiakasliiketoimintaa. Kyseinen kaupankäyntitoiminta poikkeaa myös luonteeltaan merkittävästi niistä varojenjako- ja osakepääoman muutoksiin liittyvistä toimista, joihin muiden toimialojen pörssi-yhtiöt samojen osakeyhtiölain säännösten nojalla ryhtyvät. Nykyinen oikeustila myös asettaa suomalaisen pankkisektorin kilpailullisesti huonompaan asemaan verrattuna naapurimarkkinoihin: mm. Saksassa ja Ruotsissa on voimassa erityislainsäädäntöä tällaista pankin taseen kautta tapahtuvaa kaupankäyntiä koskien.

Edellisen lisäksi arvopaperimarkkinalain (746/2012) 8 luvun 2 mukaan liikkeeseenlaskijan tulee ilmoittaa kaupankäynnistä omilla osakkeillaan asianomaiseen pörssiin ennen seuraavan

Nordea Bank Oyj

Satamaradankatu 5 00020 NORDEA
www.nordea.com

kaupankäyntipäivän alkamista ja pörssin tulee julkaista ko. tieto. Mainitut raportointi- ja julkaisuvelvoitteet ovat kuitenkin huonosti soveltuvia tilanteisiin, joissa kyse on kaupankäynnistä osana yhtiön asiakkailleen tarjoamia kaupankäyntipalveluja, koska kyseiset liiketoimet eivät ole luonteeltaan varojen jakamista osakkeenomistajille eikä toimia ole nimenomaisesti kohdennettu Nordean omiin osakkeisiin. Näin ollen sääntelyä tulisi päivittää huomioimaan luottolaitoksen omien osakkeiden omistamisen pelkästään kaupankäyntitarkoituksessa.

Luottolaitoslain 15 luvun muutoksilla korjattaisiin nykyinen sääntelymalli, joka merkitsee luottolaitosten ja valvontaviranomaisten kannalta tosiasiasa mahdollisten vaatimusten asettamista. Luottolaitoslaissa ei tällä hetkellä ole nimenomaista soveltamisalasäännöstä siihen tilanteeseen, että suomalainen luottolaitos tarjoaa palveluita ulkomailla. Myöskään nykyisen lain esitöissä ei ole tehtyä eroa sen osalta, tarjoaako suomalainen luottolaitos palveluita Suomessa vai ulkomailla. Luottolaitoslain 15:19 (*Menettelytapasäännösten soveltaminen konsolidointiryhmään kuuluvaan yritykseen*) nykyinen sanamuoto voisi johtaa myös sellaiseen epätaroituksenmukaiseen tulkintaan, että menettelytapasäännökset tulisivat kaikilta osin sovellettaviksi palveluihin kaikissa valtioissa, joissa suomalainen luottolaitos niitä kulloinkin tarjoaa. Tällainen tulkinta ei tosiasiasa vastaa ymmärryksemme mukaan lainsäätäjän alkuperäistä tarkoitusta ottaen erityisesti huomioon monet menettelytapasäännöksissä käytetyt viittaukset muuhun, korostetun paikallisesti sovellettavaan, yleistä etua koskevaan lainsäädäntöön.

Pankkipaketin implementoinnin yhteydessä on tärkeää varmistua siitä, että suomalaisessa luottolaitoslaissa on nykyistä paremmin huomioitu se, että Suomessa voi pitää kotipaikkaansa luottolaitos, jolla on monipuolista toimintaa lukuisissa muissakin maissa. Yllä selostettujen lainsäädäntömuutosten tärkeyden vuoksi toimitimme lainsäädäntöaloitteen jo marraskuussa 2019, jotta niiden implementointi esimerkiksi pankkipaketin yhteydessä olisi ajallisesti mahdollista.

Lopuksi

Nordean näkemyksen mukaan vakaa ja hyvin toimiva pankkisektori on elintärkeä toimivalle kansantaloudelle. Sektoria koskevan lainsäädännön tulee kuitenkin olla tasapainossa vakauden ja kilpailukyvyn suhteen. Lausunrossamme esittämämme näkökohdat tukevat kansainvälisesti tasapainoisen sääntelykehikon kehittämistä. Samalla haluamme kuitenkin kiinnittää huomiota myös siihen, että tosiasiasa vakavaraisuusvaatimusten asettaminen lainsäädännön puitteissa kuuluu finanssivalvontaviranomaisille, mikä onkin ymmärrettävää ottaen huomioon viranomaisten korkeatasoinen asiantuntemus sekä pankkien yksilölliset erot ja vaihtelevat olosuhteet. Finanssivalvontaviranomaisten asianmukainen harkinta vakavaraisuuspäätöksissä on siksi yhtä tärkeää kuin huolellisesti laadittu lainsäädäntö. Pankkisektorin kilpailuneutraliteetin kannalta on tärkeää, että Finanssivalvonta ottaa vakavaraisuuspäätöksissään huomioon myös muissa maissa, erityisesti muissa SSM-valvontamekanismin kuuluvissa euromaissa, noudatettut käytännöt. Toivomme, että tätä näkökohtaa voitaisiin korostaa esimerkiksi nyt säädettävän lain yleisperusteluissa kuvattaessa sääntelyn tavoitteita.

Nordea Bank Oyj

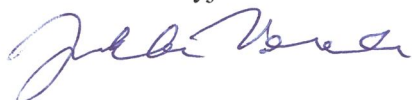
Satamaradankatu 5 00020 NORDEA
www.nordea.com

Keskustelemme mielellämme esitysluonnoksesta ja lausunnossamme nostamistamme asioista edelleen.

Helsingissä 21. elokuuta 2020

Kunnioitavasti

Nordea Bank Oyj



Jukka Vesala
johtaja
Group Credit Risk Control



Sakari Wuolijoki
lakiasianjohtaja
Group Legal Finland

Nordea Bank Oyj

Satamaradankatu 5 00020 NORDEA
www.nordea.com

Nordea Bank Oyj, Satamaradankatu 5, 00020 NORDEA, kotipaikka Helsinki, Y-tunnus 2858394-9