

Finanssivalvonnan johtokunnan päätös makrovakaussävelneden soveltamisesta

Finanssivalvonnan johtokunta on kokouksessaan 28.6.2023 päättänyt asettaa luottolaitostoiminnasta annetun lain (610/2014) 10 luvun 4 §:ssä mainitun muuttuvan lisäpääomavaatimuksen edelleen 0,0 prosentin suuruiseksi sekä päättänyt jatkaa luottolaitostoiminnasta annetun lain 15 luvun 11 §:n nojalla 28.6.2021 tehdyn enimmäisluottotussuhteen alentamispäätöksen voimassaoloa. Päätöksellä alennettiin muiden kuin ensiasunnon hankintaa varten otettujen uusien asuntoluottojen enimmäisluottotussuhdetta 5 prosenttiyksiköllä 85 prosenttiin.

Finanssivalvonnan johtokunta on myös päättänyt hyväksyä luottolaitostoiminnasta annetun lain 10 luvun 4d §:n mukaisesti Norjan makrovaakusviranomaisen (Finansdepartementet) asettaman, Norjassa olevia tase-eriä ja taseen ulkopuolisia sitoumuksia koskevan järjestelmäriskipuskurivaatimuksen sovellettavaksi suomalaisiin luottolaitoksiin 3,5 %:n suuruisena. Vaatimusta sovelletaan sellaisiin luottolaitoksiin, joiden Norjaan kohdistuvat riskipainotetut vastuut ylittävät 5,0 mrd. Norjan kruunua. Norjan järjestelmäriskipuskurivaatimuksen ja Suomen kansallisen järjestelmäriskipuskurivaatimuksen kattamien riskien päällekkäisyyden takia (vaatimukset kohdistuvat samoihin vastuisiin) luottolaitoksen on luottolaitoksista annetun lain 10 luvun 9 § 3 momentin mukaan täytettävä vaatimuksista vain korkeampi. Vaatimus tulee voimaan 1.7.2024.

Tämän lisäksi Finanssivalvonta on tarkistanut muita rahoitusjärjestelmän kannalta merkittäviä luottolaitoksia (O-SII) koskevat, Finanssivalvonnan johtokunnan 27.6.2022 asettamat lisäpääomavaatimukset luottolaitostoiminnasta annetun lain 10 luvun 8 §:n edellyttämällä tavalla. Tarkistuksessa ei ole ilmennyt perusteita muuttaa kyseisiä pääomavaatimuksia, joten asiassa ei ole tehty uutta päätöstä.

Päätöksen perustelut

Muuttuva lisäpääomavaatimus

Finanssisykli on heikentynyt edelleen, ja rahoitusjärjestelmän ylikuumenemisriskit vaikuttavat mittareiden perusteella vähäisiltä. Ensisijainen riskimittari eli luottojen ja BKT:n välisen suhteen trendipoikkeama oli maaliskuun lopussa alustavien tietojen mukaan –20,6 prosenttiyksikköä. Kotitalouslainojen ja koko yksityisen sektorin luottokannan kehitys suhteessa nimelliseen BKT:hen on ollut vaihtelevaa. Rahoitussektorin stressiindeksi kohosi maaliskuussa rahoitusmarkkinoiden turbulenssin ja pankkiosakkeiden laskun vuoksi, mutta indeksi on sittemmin jälleen laskenut.

Riski-indikaattoreista ainoastaan ulkoista tasapainoa kuvaava vaihtotaseen alijäämä viittaa kasvaneisiin haavoittuvuuksiin. Historiallisen suurta vaihtotaseen alijäämää vuonna 2022 selittää osaltaan energiahintojen kallistumisesta johtunut tavaratuonnin arvonnousu. Vaihtotaseen alijäämän ja luottokanta–BKT-suhteen yhdistelmämittari ei viittaa siihen, että luottosyklin taso olisi yhteydessä vaihtotaseen alijäämään.

28.6.2023

FIVA/2023/744

Julkinen

Myöskään muiden täydentävien riskimittarien perusteella luottosyklin ylikuumenemista ei ole havaittavissa. Asuntojen reaali hinnat ovat viimeisimpien havaintojen perusteella laskeneet koko maassa. Pankkisektorin taseen kasvu suhteessa BKT:hen on hidastunut. Näin ollen käytettyihin riskimittareihin pohjautuvan kokonaisarvion mukaan perusteita muuttuvan lisäpääomavaatimuksen soveltamiselle ei ole.

Enimmäisluototussuhde

Asuntomarkkinoiden kehitys jatkui vuoden 2023 alussa vuoden 2022 lopun kaltaisena. Laskusuhdanne ei olennaisesti jyrkennyt tai lieventynyt edellisistä kuukausista. Asuntokauppa pysyi tammi-huhtikuussa selvästi vähäisempänä kuin edellisinä vuosina. Asuntojen nimelliset hinnat laskivat huhtikuussa 2023 vuotta aiemmasta, ja ne olivat koko maassa keskimäärin alhaisemmat kuin vuoden 2022 lopussa. Asuntoja oli toukokuussa myynnissä enemmän kuin vuotta aiemmin, ja niiden myyntijatjat olivat selvästi pidempiä kuin vuosi sitten.

Asuntolainakanta oli huhtikuussa 2023 hieman pienempi kuin suurimmillaan syyskuussa 2022. Kotitaloudet nostivat vuoden alussa selvästi aiempaa vähemmän uusia asuntolainoja. Arvion mukaan kotitaloudet ovat edelleen lyhentäneet lainoja pääosin säännöllisesti. Useimmissa lainoissa koron nousu on kuitenkin voinut pienentää kuukausittaisen lyhennyksen euromäärää. Lisäksi lyhennysvapaiden käyttö on saattanut yleistyä, mutta niiden runsaasta käytöstä ei ole ollut merkkejä.

Asuntokauppa vilkastuu yleensä keväällä, mutta hyvin nopeaa ja voimakasta elpymistä ei toistaiseksi ole havaittu muun muassa lainakorkojen nousun vuoksi. Korkojen nousu on omiaan vähentämään lainanottoa. Vuoden 2022 lopulla ja vuoden 2023 ensimmäisellä neljänneksellä kotitaloudet nostivat vähemmän ja keskimäärin pienempiä asuntolainoja kuin vielä vuotta aiemmin.

Uusien asuntolainojen muut ominaisuudet ja ehdot kehittyivät vuoden 2022 lopulla ja vuoden 2023 alussa samansuuntaisesti kuin edellisillä vuosineljänneksillä. Luototussuhteeltaan suurimpien lainojen (ensiasuntolainoissa yli 90 % ja muissa lainoissa yli 80 %) osuus uusista asuntolainoista oli vuoden 2023 ensimmäisellä neljänneksellä hieman pienempi kuin edellisellä vuosineljänneksellä ja vuotta aiemmin. Yli 26 vuoden ja yli 30 vuoden pituisten lainojen osuudet uusista asuntolainoista olivat vuoden 2023 alussa ennätysuuret, mutta etenkin yli 30 vuoden pituisten lainojen osuus pieneni huhtikuussa.

Kotitalouksien historiallisen suuri asunto- ja kokonaisvelkaantuneisuus suhteessa käytettävissä olevaan tuloon on jo pitkään tunnistettu yhdeksi rahoitusjärjestelmän keskeisistä rakenteellisista haavoittuvuuksista, eikä tilanteen arvioida olennaisesti muuttuvan lähitulevaisuudessa. Kotitalouksien pitkään jatkunut velkaantuneisuuden kasvu taittui hienoiseen laskuun vuoden 2022 jälkipuoliskolla ja jatkui vuoden 2023 ensimmäisellä neljänneksellä. Kotitalouksien velkaantuneisuus on silti historiallisesti korkealla tasolla ja selvästi suurempaa kuin vuosina 2007–2008,

28.6.2023

FIVA/2023/744

Julkinen

jolloin korot viimeksi nousivat ja olivat nykyistä korkeampia. Kotitalouksien odotetaan pääosin selviytyvän veloistaan mutta tarvittaessa karsivan kulutusta. Kotitalouksien ja samalla rakennusalan tilanteeseen liittyy riskejä, joiden vuoksi asuntomarkkinoiden näkymät ovat edelleen hyvin epävarmat.

Enimmäisluototussuhteen mitoituksessa on otettava huomioon myös rahoitusvakauteen kohdistuvien suhdanneluonteisten riskien kehitys, jotka riippuvat muun muassa talouden ja asuntoluottomarkkinoiden suhdannetilanteesta. Asuntomarkkinoiden ja -luotonannon merkittävä vaihtuminen puoltaisi enimmäisluototussuhteen palauttamista lakisääteiselle perustasolle. Pienempi omarahoitusosuus (suurempi asuntolaina suhteessa vakuuksiin) voisi osaltaan tukea rahoituksenvälitystä sekä asuntomarkkinoiden toimintaa ja siten lievittää jossakin määrin asuntokaupan, kulutuksen ja kokonaistalouden haitallista supistumista.

Toisaalta asuntomarkkinoiden näkymiin liittyy yhä suurta epävarmuutta, ja talouden riskit painottuvat yhä ennustettua heikomman kehityksen suuntaan. Toteutuessaan talouden alasuuntaiset riskit synkettäisivät edelleen asuntomarkkinoiden näkymiä ja heikentäisivät kotitalouksien lainanhoito- ja kulutuskykyä ennakoitusta. Enimmäisluototussuhteen pitäminen nykyisellä tasolla turvaisi keventämistä paremmin sen, että uusilla asuntolainanottajilla on riittävät taloudelliset puskurit talouden heikomman kehityksen ja vakuusarvojen laskun varalle.

Suhdannenäkökulmasta tulisi ottaa huomioon myös yläsuuntainen riski, että taantumien ja suuren taloudellisen epävarmuuden aikana patoutuva asuntojen tavanomainen kysyntä voi alkaa purkautua nopeastikin, jos taantuma jää lieväksi ja lyhytaikaiseksi ja varovaisuus asuntomarkkinoilla vähenee. Menneisyydessä tällaista nopeaa toipumista on tukenut korkojen tuntuva lasku (globaali finanssikriisi) tai pysyminen matalalla tasolla (koronapandemia). Enimmäisluototussuhteen vaikutus asuntojen ja asuntolainojen kysyntään arvioidaan vähäiseksi tilanteessa, jossa kulluttajien luottamus talouteen on hyvin heikkoa. Vaikutus voisi olla suurempi, kun epävarmuus taloudessa on hälvennyt.

Asuntoluotonannon kehitykseen vaikuttavat myös vuoden 2023 alussa voimaan tullut Finanssivalvonnan johtokunnan suositus asuntoluotonhakijoiden enimmäislainanhoitorasitteesta sekä heinäkuun 2023 alussa voimaan tulevat lakisääteiset rajoitukset asuntoluottojen ja taloyhtiölainojen enimmäispituudelle ja taloyhtiölainojen enimmäismäärälle. Lisäksi enimmäisluototussuhde laajenee koskemaan myös muiden lainanantajien kuin luottolaitosten mahdollisesti myöntämiä uusia asuntolainoja. Mainittujen toimenpiteiden arvioidaan olevan joko neutraaleja tai lievästi luotonantoa kiristäviä, minkä vuoksi tarve perustasoa kireämmälle enimmäisluototussuhteelle vähenisi. Toisaalta enimmäisluototussuhteen pitämällä ennallaan hillitään kotitalouksien liiallista velkaantumista ja vahvistetaan lainanottajien taloudellisia puskureita yllä mainittuja toimenpiteitä vastaavasti.

Enimmäisluototussuhteen pitämisen ennallaan voidaan myös arvioida olevan yhteensopivaa nykyisen rahapolitiikan tavoitteiden kanssa. Siinä

tapauksessa, että enimmäisluototussuhdetta muuttamalla pyritäisiin elvyttämään luotonantoa ja velkaantumista nopean inflaation ja heikentyvän talouden oloissa, tämä ei olisi nykyisen rahapolitiikan mukaista.

Talouden ja asuntomarkkinoiden näkymiin liittyvän epävarmuuden vuoksi on edelleen tarvetta ehkäistä kotitalouksien suureen velkaantuneisuuteen liittyvien haavoittuvuuksien kasvua ja varmistaa uusien lainanottajien riskinkestävyys. Näin ollen Finanssivalvonnan johtokunnan kesäkuussa 2021 tekemä ja lokakuussa voimaan tullut päätös muuttaa muiden kuin ensiasunnon hankintaa varten otettujen uusien asuntolainojen enimmäisluototussuhdetta 85 prosenttiin on edelleen perusteltu vakuuksiin nähden suurten asuntolainojen kasvun rajoittamiseksi ja uusien lainanottajien riskinkantokyvyn varmistamiseksi. Ensiasunnon ostajien enimmäisluototussuhdetta ei myöskään muuteta.

Norjan järjestelmäriskipuskurivaatimuksen hyväksyminen

Tausta - Norjan makrovakausriskinormina toimiva valtiovarainministeriö Finansdepartementet päätti joulukuussa 2020 asettaa 4,5 prosentin järjestelmäriskipuskurivaatimuksen luottolaitosten norjalaisille vastuille.

Euroopan järjestelmäriskikomitea (ESRB) julkaisi kesäkuussa 2021 suosituksen toimenpiteiden soveltamisesta ETA-maiden luottolaitoksiin niiden Norjassa olevien vastuiden osalta.¹ ESRB suosittelee ETA-maille toimenpiteiden hyväksymistä. Suosituksessa todettiin, että ennen kuin Norjan lainsäädäntöä on muutettu EU:n uuden luottolaitosdirektiivin (CRD 5) mukaiseksi, järjestelmäriskipuskurivaatimus voidaan hyväksyä tavalla, joka huomioi päällekkäisyydet tai erot pääomavaatimuksissa Norjassa ja muissa ETA-maissa.

Finanssivalvonnan johtokunta totesi elokuussa 2021, Norjan riskipainolattioiden hyväksymisen yhteydessä, että päätöstä Norjan järjestelmäriskipuskurivaatimuksen hyväksymisestä ei vielä tehdä, koska Norjassa sovelletaan EU:n luottolaitosdirektiivin aiempaa versiota (CRD 4) ja Suomessa päivitettyä CRD 5 -versiota.² Ongelmana nähtiin, että Norjan järjestelmäriskipuskurivaatimusta perustellaan osittain riskeillä, jotka liittyvät yksittäisten laitosten systeemiseen merkittävyyteen ja joilta tulisi CRD 5:n mukaan suojautua yksinomaan O-SII-lisäpääomavaatimuksilla. Tämän vuoksi Finanssivalvonnan johtokunta teki päätöksen, jonka mukaan lopullinen päätös järjestelmäriskipuskurivaatimuksen soveltamisesta suomalaisten luottolaitosten norjalaisiin vastuisiin tehdään sen jälkeen, kun käytettävissä on riittävät tiedot EU:n nykyisen luottolaitosdirektiivin (CRD 5) sisällyttämisestä Norjan lainsäädäntöön sekä siitä, mi-

¹ https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/recommendations/2030/esrb.recommendation300430_amending_recommendation_esrb20152_on_the_assessment_of_cross-border_effects_of_and_voluntary_reciprocity_for_macroprudential_policy_measures~76f67e3de0.en.pdf

² https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/fi/markkinoiden-vakausriskinormin/mv_19082021/paatos_mv_19082021.pdf

ten ko. lainsäädäntömuutokset ja direktiivin edellytykset otetaan huomioon Norjan järjestelmäriskipuskurivaatimuksen asettamisperusteissa ja mitoituksessa.

EU:n nykyinen luottolaitosdirektiivi (CRD 5) sisällytettiin Norjan lainsäädäntöön vuoden 2022 kesäkuussa. Finansdepartementet päivitti uudistetun lainsäädännön mukaisesti järjestelmäriskipuskurivaatimusta koskevan päätöksensä 16.12.2022 ja notifioi siitä ETA-maiden viranomaisia.³ Näin ollen Finanssivalvonnan johtokunnan päätöksen mukaiset ehdot järjestelmäriskipuskurivaatimuksen hyväksymistä koskevan päätöksen tekemiseksi täyttyivät Norjan uuden lainsäädännön sekä joulukuussa tehdyn vaatimusta koskevan päivitetyn päätöksen seurauksena.

Finanssivalvonnan johtokunta totesi päätöksessään elokuussa 2021, että Finanssivalvonta noudattaa lähtökohtaisesti ESRB:n suositusta Norjan järjestelmäriskipuskurivaatimuksen vastavuoroisesta tunnustamisesta. Johtokunta katsoi, että vastavuoroinen tunnustaminen on lähtökohtaisesti perusteltua makrovakauseräpolitiikan vaikuttavuuden vahvistamiseksi ja tasapuolisten kilpailuedellytysten edistämiseksi.

Finansdepartementetin notifikaatio - Joulukuun 2022 notifikaatiossaan Finansdepartementet perustelee järjestelmäriskipuskurivaatimuksen asettamista erityisesti i) kotitalouksien velkaantuneisuudella, ii) pankkien merkittävillä liikekiinteistövastuilla ja iii) pankkien varainhankinnan kytkeytyneisyydellä. Näitä vaatimuksen keskeisimpiä perusteita voidaan pitää koko luottolaitossektoriin liittyvinä rakenteellisina haavoittuvuuksina. Riskit ovat säilyneet ennallaan aiempaan joulukuussa 2020 tehtyyn päätökseen nähden. Nyt tehdyssä päätöksessä viitataan edellä mainittujen perusteiden lisäksi muun muassa pankkisektorin merkitykseen taloudelle sekä pankkisektorin keskittyneisyyteen. Nämä viimeksi mainitut perusteet ovat samantyyppisiä kuin perusteet muita rahoitusjärjestelmän kannalta merkittäviä luottolaitoksia koskevan lisäpääomavaatimusten (O-SII) asettamiselle, mutta eivät kuitenkaan muodosta oleellista perustetta järjestelmäriskivaatimuksen asettamiselle. Finansdepartementet korostaa notifikaatiossaan vaatimuksen painopisteen olevan koko pankkijärjestelmää koskevassa järjestelmäriskissä, kun taas O-SII-vaatimusten arvioinnissa arviointi koskee yksittäisiin pankkeihin liittyviä merkittäviä riskejä ja lisäksi, että norjalaisten O-SII-vaatimusten taso on huomioitu järjestelmäriskipuskurivaatimusta arvioitaessa. Yhteenvetona Finansdepartementet näkee, että yllä mainittujen seikkojen vuoksi järjestelmäriskipuskuri- ja O-SII-vaatimukset eivät ole päällekkäisiä, vaikka molemmat vaatimukset osittain koskevatkin keskittymisriskin elementtejä.

³ <https://www.regjeringen.no/contentassets/451c80afb04d47fcb959596b79bbb7b8/syrb-template-esrb.pdf>

28.6.2023

FIVA/2023/744

Julkinen

Finansdepartementetin arvion ja Norjan keskuspankin (Norges Bank) analyysin mukaan 4,5 prosentin järjestelmäriskipuskurivaatimus on riittävä yllämainittujen riskien rajoittamiseen ja torjumiseen.⁴ Riskien realisoituminen saattaisi vaikuttaa huomattavan kielteisesti Norjan rahoitusjärjestelmään ja reaalitalouteen.

ESRB:n toimenpiteet - ESRB on arvioinut Norjan aiemman järjestelmäriskipuskurivaatimuksen perusteluita Finansdepartementetin syyskuussa 2022 tekemän O-SII-pääomavaatimuksia koskevan notifi kaation perusteella. Notifi kaatio tehtiin, koska järjestelmäriskipuskurivaatimuksen ja joidenkin Norjassa toimivien systeemisesti merkittävien luottolaitosten O-SII-vaatimusten yhteismäärä ylittää 5,0 %, mikä edellyttää CRD 5:n mukaisesti EU/ETA-viranomaisten hyväksyntää. EFTA:n pysyvä komitea hyväksyi joulukuussa 2022 vaatimusten yli 5,0 %:n yhteismäärälle ESRB:n puoltavaan lausuntoon perustuen.

Norjan joulukuussa 2022 tekemän notifi kaation seurauksena ESRB julkisti 13.4.2023 päivitetyn suosituksensa järjestelmäriskipuskurivaatimuksen soveltamisesta ETA-maiden luottolaitoksiin niiden Norjassa olevien vastuiden osalta.⁵ Suosituksessaan ESRB suosittelee Norjan 4,5 prosentin järjestelmäriskipuskurivaatimuksen hyväksymistä ETA-maissa ilman uutta siirtymäaika.

Finanssivalvonnan näkemys - Finanssivalvonta toteaa, että Finansdepartementetin notifi kaatiossa on luottolaitosdirektiivin artiklan 133.9 mukaisesti yksityiskohtaisesti kuvattu direktiivin edellyttämät perusteet järjestelmäriskipuskurivaatimuksen asettamiselle sekä mainittu direktiivin artiklassa 133.13 määritellyt seikat, jotka Finanssivalvonta on ottanut huomioon.

Kotitalouksien velkaantuneisuus, pankkien merkittävät liikekiinteistövastuut sekä pankkien varainhankinnan kytkeytyneisyys ovat notifi kaation mukaisesti ensisijaisia perusteita järjestelmäriskipuskurivaatimuksen asettamiselle. Järjestelmäriskit ovat kokonaisuutena samalla tasolla kuin aiemman vuonna 2020 tehdyn järjestelmäriskipuskurivaatimusta koskevan päätöksen yhteydessä. Kotitalouksien velkaantuneisuuden aste on notifi kaation mukaisesti aiempaa päätöstä vastaavasti ennätyskorkea ja tekee kotitalouksista haavoittuvaisia tulojen menetyksille, korkojen nousuille sekä asuntojen hintojen laskulle. Jos kotitaloudet vähentävät kulutustaan samanaikaisesti, tämä vaikuttaa notifi kaation mukaisesti yritysten tuloksiin ja pankkien yrityssaatavien arvoihin, muodostaen riskin Norjan rahoitusjärjestelmälle sekä taloudelle.

Pankkien liikekiinteistövastuut vastaavat notifi kaation mukaisesti noin puolta koko yrityssektorin luottokannasta. Aiemmissa kriisitilanteissa

⁴ <https://www.norges-bank.no/en/news-events/news-publications/Submissions/2022/2022-11-07-systemic-risk-buffer/> . Katso myös Finanstilsynetin selvitys <https://www.finanstilsynet.no/contentassets/001c00a1f734431d92978f1bed3dc3e2/vurdering-av-nivaet-pa-systemrisikobuffersatsen.pdf>

⁵ https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/recommendations/esrb.recommendation230306_amending_recommendation_esrb20152_on_the_assessment_of_cross-border_effects_of_and_voluntary_reciprocity_for_macroprudentialia~f487368685.en.pdf?28f751615e4b615cfa7bbdb3368c8af8

28.6.2023

FIVA/2023/744

Julkinen

merkittävä osa luottolaitosten tappioista on juontunut liikekiinteistövastuista. Liikekiinteistövastuiden osuus norjalaisten luottolaitosten yritysluotoista on pysynyt vakaana viime vuosina.

Lisäksi norjalaisten luottolaitosten liikkeeseen laskemat katetut velkakirjat muodostavat notifikaation mukaan merkittävän osan muiden norjalaisten luottolaitosten likvideistä varoista. Ristiin omistetut velkakirjat liisäävät luottolaitosten välistä kytkeytyneisyyttä, mikä tekee luottolaitos-sektorista erityisen haavoittuvan riskien realisoituessa. Notifikaation mukaan riskinä ovat katettujen joukkolainojen pakkomyynnit ja arvonalentumiskirjaukset ja sitä kautta luottolaitosten likviditeettiaseman heikentyminen, jos esimerkiksi norjalaisia asuntomarkkinoita tai yksittäisiä luottolaitoksia kohtaisi merkittävä kriisi, jonka seurauksena katettujen joukkolainojen riskilisät kasvaisivat merkittävästi. Luottolaitosten omistamien katettujen velkakirjojen määrät ovat notifikaation mukaan säilyneet ennallaan, mutta niiden osuus luottolaitosten likviditeettireservistä on laskenut viime vuosina.

Notifikaation järjestelmäriskipuskurivaatimuksen perusteluissa viitataan edellä mainittujen perusteiden lisäksi pankkisektorin merkitykseen taloudelle sekä pankkisektorin keskittyneisyyteen.

Norjan Finansdepartementetin asettama 4,5 prosentin järjestelmäriskipuskurivaatimus vahvistaa notifikaation mukaisesti maan luottolaitos-sektorin vakavaraisuutta mahdollisille tappioriskeille ja näin ollen myös koko kansallisen rahoitusjärjestelmän rakenteellista vakautta. Järjestelmäriskipuskurivaatimuksen yksityiskohtaisemmat vaikutukset ilmenevät notifikaation kohdasta 4.4.

Järjestelmäriskipuskurivaatimuksen hyväksymisellä niissä ETA-valtioissa (ml. Suomi), joiden luottolaitoksilla on saatavia Norjan markkinoilta, vahvistetaan näiden luottolaitosten kantokykyä Norjan markkinoiden riskeille notifikaation ja ESRB:n suositusten mukaisesti.⁶

Muiden makrovakaussävelineiden kuin järjestelmäriskipuskurivaatimuksen sovellettavuudesta järjestelmäriskipuskurivaatimuksen soveltamisalaan kuuluvien rakenteellisten riskien kattamiseksi Finanssivalvonta toteaa, että Norjassa ja Suomessa sovellettavat lainanottajiin kohdistuvat makrovakauden valvontaan tarkoitetut välineet vaikuttavat ensisijaisesti uusiin sopimuksiin (uuteen lainanantoon) eivätkä näin ollen ehkäise tai rajoita rakenteellisia riskejä tai haavoittuvuuksia olemassa olevien sopimusten osalta.

Muuttuva lisäpääomavaatimus on tarkoitettu yksityiselle sektorille myönnetyn luotonannon voimakkaasta kasvusta ja sen seurausvaikutuksista aiheutuvien suhdannesidonnaisten järjestelmäriskien rajoittamiseen,

⁶ Myös Ruotsin, Norjan, Tanskan ja Suomen sekä Euroopan keskuspankin vuoden 2016 yhteisessä valvontapöytäkirjassa (Memorandum of Understanding) s. 16-17 painotetaan muiden maiden makrovakaustoimien hyväksymisen tärkeyttä rahoitusvakauden ja tasapuolisten kilpailuedellytysten varmistamiseksi. https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/fi/finanssivalvonta/linjaukset/kv.-yhteistyö/mou_on_prudential_supervision_of_significant-branches.pdf

28.6.2023

FIVA/2023/744

Julkinen

eikä se siten sovellu pankkijärjestelmän tyypillisesti pitkäaikaisista rakenteellisista haavoittuvuuksista aiheutuvien järjestelmäriskien vähentämiseen.

Norjassa sovellettujen asunto- ja liikekiinteistöluottojen riskipainojen alarajojen tarkoitus on estää riskipainojen liiallista alentumista riskeihin nähden, eivätkä alarajat näin ollen vastaa järjestelmäriskipuskurivaatimuksen tavoitetta.

Valvontaviranomaisen käytettävissä olevilla valvonnallisilla toimenpiteillä voidaan asettaa luottolaitoksille vaatimuksia muun muassa niiden laitoskohtaisten riskien kattamiseksi ja toimintaan liittyvien puutteiden korjaamiseksi (ns. Pilari 2 -vaatimus), mutta ne eivät ole ensisijaisesti tarkoitettuja rahoitusvakaudellisten järjestelmäriskien rajoittamiseen. Myöskään käytettävissä olevat likviditeettivaatimukset eivät ole ensisijaisesti tarkoitettuja havaittujen rahoitusvakaudellisten järjestelmäriskien rajoittamiseen.

Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan Norjan järjestelmäriskipuskurivaatimus perustuu CRD 5:n edellyttämällä tavalla keskeisiltä osin muihin riskeihin kuin niihin, joita on käytetty suomalaisten luottolaitosten O-SII-vaatimusten perusteina. Finanssivalvonnan asettamat luottolaitostoinnasta annetun lain 10 luvun 8 §:n mukaiset O-SII-vaatimukset kattavat yksittäisten luottolaitosten systeemisestä merkittävyydestä rahoitusjärjestelmälle aiheutuvat riskit. Norjan notifikaation mukaisesti järjestelmäriskipuskurivaatimuksen asettamisen ensisijaisina perusteina ovat norjalaisten kotitalouksien velkaantuneisuus, pankkien merkittävät liikekiinteistövastuut sekä pankkien varainhankinnan kytkeytyneisyydet, ts. kyse on koko rahoitusjärjestelmän yksittäisille luottolaitoksille aiheuttamista järjestelmäriskeistä. Norjan Finansdepartementetin näkemyksen mukaan päällekkäisyyttä suhteessa O-SII-vaatimuksiin ole. Myös ESRB toteaa suosituksessaan (k. 12), että näyttöä siitä, että Norjan järjestelmäriskipuskurivaatimus ja O-SII-vaatimukset olisivat riskien osalta päällekkäisiä, ei ole löytynyt.

Luottolaitoksista annetun lain (LLL) 10 luvun 8 § 5 mom. mukaan luottolaitoskohtaisten O-SII-vaatimusten riskiperusteet ovat: i) luottolaitoksen koko mitattuna sen vastuiden kokonaismäärällä taikka taseen tai konsolidoidun taseen loppusummalla; ii) luottolaitoksen ja sen konsolidoituun valvontaan sisällytettyjen yritysten vastuut muille luottolaitoksille ja saamiset muilta luottolaitoksilta sekä muut välittömät yhteydet rahoitusjärjestelmään; iii) luottolaitoksen ja sen konsolidoituun valvontaan sisällytettyjen yritysten kriittisten toimintojen korvattavuus yrityksen menetettyä edellytykset jatkaa toimintaansa; iv) luottolaitoksen ja sen konsolidoituun valvontaan kuuluvien yritysten rajat ylittävän toiminnan laajuus ja merkitys Suomessa ja Euroopan talousalueella.

Notifikaation mukaisista ensisijaisista riskiperusteista kolmas (kytkeytyneisyys) vastaa osittain O-SII-vaatimusten toista riskiperustetta (luottolaitoksen saamiset muilta luottolaitoksilta ja velat muille luottolaitoksille). Suomalaisten luottolaitosten kytkeytyneisyyttä muuhun rahoitusjärjestel-

mään arvioidaan osana luottolaitosten systeemisen merkittävyyden arviointia ja O-SII-lisäpääomavaatimusten mitoittamista. Suomalaisten luottolaitosten liikkeeseen laskemat velkapaperit ja omistukset muiden luottolaitosten liikkeeseen laskemissa velkapapereissa, kuten katetuissa joukkolainoissa, lisäävät luottolaitosten kytkeytyneisyyttä O-SII-pisteitä laskettaessa ja perustelevat näin myös korkeampien O-SII-lisäpääomavaatimusten soveltamista. Norjan järjestelmäriskipuskurivaatimuksen ensisijaisista riskiperusteista luottolaitosten kytkeytyneisyyden voidaan näin ollen katsoa olevan osittain päällekkäinen suomalaisten luottolaitosten O-SII-lisäpääomavaatimusten asettamisperusteiden kanssa.

Järjestelmäriskipuskurivaatimuksen kolmannen riskiperusteen (kytkeytyneisyys) merkitys Suomen pankkisektorille on vähäisempi kuin Norjaan rekisteröidyille luottolaitoksille. Norjalaisten luottolaitosten liikkeeseen laskemat katetut joukkolainat muodostavat noin 4 % suomalaisten luottolaitosten likvidien varojen kokonaismäärästä ja noin 16 % maksuvalmiusvaatimuksen täyttämiseen kelpaavista katetuista joukkolainoista. Norjalaisilla luottolaitoksilla osuus on esimerkiksi Norges Bankin julkaisemien tietojen perusteella huomattavasti suurempi.⁷

Notifikaatiossa todetaan, että Norjan järjestelmäriskipuskurivaatimusta asetettaessa on huomioitu kolmen norjalaisen luottolaitoksen O-SII-vaatimukset sen varmistamiseksi, että toiminnan keskittyneisyyden riskin kattamisessa ei ilmenisi päällekkäisyyttä pääomavaatimuksissa. Keskittyneisyyden riskin päällekkäisyyden arviointia suhteessa O-SII-vaatimuksiin ei siten notifikaatiossa ole ulotettu koskemaan Norjassa toimivia ulkomaisia luottolaitoksia.

Keskittyneisyyteen liittyviltä riskeiltä on Suomessa suojauduttu luottolaitoslain ja luottolaitosdirektiivin mukaisesti yksinomaan O-SII-lisäpääomavaatimuksilla, jotka kohdistuvat luottolaitosten kaikkiin saamisiin. Systeemistä merkittävyyttä kuvaavia O-SII-pisteitä laskettaessa otetaan huomioon suomalaisten luottolaitosten koko tase. Näin ollen suomalaisten luottolaitosten Norjan toiminnot vaikuttavat osaltaan suomalaisten luottolaitosten O-SII-pisteillä arvioituun systeemiseen merkittävyyteen ja siten myös O-SII-lisäpääomavaatimukseen Suomessa. Norjan järjestelmäriskipuskurin toissijaisena perusteena käytetyn pankkisektorin korkean keskittyneisyyden voidaankin katsoa olevan osittain päällekkäinen suomalaisten luottolaitosten O-SII-lisäpääomavaatimusten asettamisperusteiden kanssa.

Notifikaation mukaan Norjan 4,5 prosentin järjestelmäriskipuskurivaatimuksen tason määrittelyssä käytetyssä stressitestissä ei ole huomioitu ulkomaisten luottolaitosten sivuliikkeitä.

Yhteenvedona Finanssivalvonta näkee, että Norjan järjestelmäriskipuskurivaatimuksen hyväksyminen estää ja vähentää rahoitusjärjestelmän vakaaseen toimintaan ja reaalityökalouteen vaikuttavia riskejä. Pitkäaikaisen ja suhdannevaihteluista riippumattomien rahoitusjärjestelmää tai ko-

⁷ Ks. esim. Norges Bank (2022) [Financial Stability Report](#)

28.6.2023

FIVA/2023/744

Julkinen

konaistaloutta uhkaavien tekijöiden muodostama riski edellyttää suurempaa pääomatarvetta Finansdepartementetin notifikaatiossaan ilmoittamalla tavalla. Finansdepartementetin ilmoittamat riskit vakaudelle ovat myös yksittäisesti arvioituina merkittävät. Riski uhkaa tai saattaa uhata rahoitusjärjestelmän häiriötöntä toimintaa ja vakautta myös Suomessa eikä lisäpääomavaatimuksen hyväksymisellä ole vähäistä suurempia kielteisiä vaikutuksia muiden maiden rahoitusjärjestelmien toimintaan.

Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan ei ole poissuljettavissa, että joissakin Norjan järjestelmäriskipuskurivaatimuksen ja suomalaisiin luottolaitoksiin sovellettavien O-SII-lisäpääomavaatimusten asettamisperusteissa (kytkeytyneisyys, keskittyneisyys) olisi osittaista päällekkäisyyttä. Lisäksi keskittyneisyyden riskin päällekkäisyyden arviointia suhteessa O-SII-vaatimuksiin ei ole ulotettu koskemaan Norjassa toimivia ulkomaisia luottolaitoksia, eikä Norjan 4,5 prosentin järjestelmäriskipuskurivaatimuksen tason määrittelyssä käytetyssä stressitestissä ole huomioitu ulkomaisten luottolaitosten sivuliikkeitä, mikä lisää epävarmuutta vaatimuksen oikeasuhtaisuudesta suomalaisten luottolaitosten näkökulmasta. Finanssivalvonta näkee, että varovaisuusperiaatetta noudattaen Norjan järjestelmäriskipuskurivaatimus olisi perusteltua hyväksyä osittain sovellettavaksi suomalaisiin luottolaitoksiin siten, että osittaisen hyväksymisen taso on vähintään kaksi kolmasosaa alkuperäisestä Norjan järjestelmäriskipuskurivaatimuksen tasosta. Edellä mainitut tekijät huomioiden Finanssivalvonta arvioi, että perusteltu soveltamistaso on 3,5 prosenttia.

Norjan järjestelmäriskipuskurivaatimus tulee voimaan ja sovellettavaksi suomalaisiin luottolaitoksiin 1.7.2024. Siirtymäaika noudattaa johtokunnan aiempaa päätöstä ja järjestelmäriskipuskurivaatimuksen voimaantumisen 12 kuukauden siirtymäaika Suomen kansallisessa sääntelyssä. Notifikaatiossa todetaan norjalaisten luottolaitosten osalta, että sellaisille luottolaitoksille, jotka eivät käytä kehittyntä IRB-menetelmää luottoriskin määrittämiseen järjestelmäriskipuskurivaatimuksen soveltamisen siirtymäaika on pidennetty 31.12.2023 saakka. Syynä ratkaisuun on Pilari 2 -vaatimusten uudelleenarviointi vuoden 2023 aikana. Muiden norjalaisten luottolaitosten osalta ei sovelleta siirtymäaika.

Järjestelmäriskipuskurivaatimusta sovelletaan Finansdepartementetin päätöksen mukaisesti sellaisiin luottolaitoksiin, joiden norjalaisten riskipainotettujen saamisten määrä ylittää 5 mrd. Norjan kruunua.

Norjan järjestelmäriskipuskurivaatimuksen ja Suomen kansallisen järjestelmäriskipuskurivaatimuksen kattamien riskien osittaisen päällekkäisyyden takia, ts. vaatimukset kohdistuvat samoihin vastuisiin, luottolaitoksen on täytettävä vaatimuksista vain korkeampi (LLL 10 luvun 9 § 3 mom.). Näin ollen Norjan järjestelmäriskipuskurivaatimuksen nettovaikeus on Finanssivalvonnan osittain hyväksymä Norjan puskurivaatimustaso (3,5 prosenttia) vähennettynä 1,0 prosenttiyksiköllä norjalaisten saatavien osalta.

Finanssivalvonta on kotimaista järjestelmäriskipuskurivaatimusta koskevan päätöksensä yhteydessä arvioinut tulevien lisäpääomavaatimusten

28.6.2023

FIVA/2023/744

Julkinen

kasvun vaikutuksia suomalaisten luottolaitosten vakavaraisuusvaatimukset ylittävien omien varojen määrään ja sitä kautta luotonantokykyyn.⁸ Arviossa oletettiin, että Norjan järjestelmäriskipuskurivaatimus hyväksyttäisiin täysimääräisesti sovellettavaksi suomalaisten luottolaitosten norjalaisiin saamisiin. Vaikutusarvioanalyysin perusteella tulevat makrovakauspuskurivaatimukset eivät merkittävästi heikentäisi suomalaisten luottolaitosten luotonantokykyä. Norjan järjestelmäriskipuskurivaatimuksen osittainen hyväksyminen pienentää näitä arvioituja vaikutuksia entisestään.

Norjan järjestelmäriskipuskurivaatimuksen osittainen soveltaminen suomalaisiin luottolaitoksiin kasvattaa Suomen luottolaitossektorin yhteenlaskettua pääomavaatimusta arviolta 0,3 prosenttiyksiköllä riskipainotuksista eristä. Vakavaraisuuslaskennan sisäisiä malleja käyttävien suomalaisten luottolaitosten keskimääräiset riskipainot ovat tyypillisesti standardimenetelmää soveltavia luottolaitoksia matalampia. Sovelletta-
vien riskipainojen taso määrittää puolestaan Norjan järjestelmäriskipuskurivaatimuksen luottolaitoskohtaisen euromääräisen vaikutuksen.

Norjan järjestelmäriskipuskurivaatimuksen osittaisella hyväksymisellä, alkuvuonna 2023 voimaan astuneilla O-SII-lisäpääomavaatimusten kiristyksillä, muiden Pohjoismaiden asettamilla muuttuvilla lisäpääomavaatimuksilla sekä vuonna 2024 voimaan astuvalla kotimaisella järjestelmäriskipuskurivaatimuksella ei Suomen Pankin laskelmien perustella olisi merkittäviä vaikutuksia reaalityönteeseen.⁹ Keskipitkällä aikavälillä vakavaraisuusvaatimusten kasvu laskee kokonaistuotannon vuositason noin 0,2 prosentilla. Mallin mukaan pitkän aikavälin kasvuun vaatimusten muutos ei vaikuta. Kaiken kaikkiaan arvioidut vaikutukset talouskasvuun, kulutukseen ja investointeihin ovat hyvin pieniä.

Luottolaitossektorin vahvan vakavaraisuuden on tutkimuskirjallisuuden perusteella havaittu pienentävän pankkikriisien todennäköisyyttä.¹⁰ Vakavaraisuusvaatimusten yhteiskunnallisten hyötyjen on arvioitu olevan kustannuksia suurempia myös Suomessa sovellettuja vakavaraisuusvaatimuksia korkeammilla tasoilla. Tutkimuskirjallisuuden mukaan vahvan vakavaraisuuden on havaittu pienentävän myös talouden vakavien

⁸https://www.finanssivalvonta.fi/contentassets/84ea9cf01a5d4f7f96a506311d71343d/mv_29032023/jk_paat_tos_makrovakausvalineet_29032023_fi.pdf (sivut 15-18) sekä https://www.finanssivalvonta.fi/contentassets/84ea9cf01a5d4f7f96a506311d71343d/mv_29032023/liite_maaraamisen_perusteet_indikaattorit_julkais_tavat_tiedot.pdf (sivut 20-23).

⁹ Laskelmat on tehty Suomen Pankin dynaamisella stokastisella yleisen tasapainon Aino 3.0 -mallilla. Suomen pankkisektorin keskimääräisten vakavaraisuusvaatimusten on laskelmissa oletettu kasvavan noin 1,9 prosenttiyksiköllä.

¹⁰ Ks. esim. Basel Committee on Banking Supervision (2019) The cost and benefits of banking capital – a review of the literature. *BIS Working Paper 37*.

28.6.2023

FIVA/2023/744

Julkinen

taantumien riskiä.¹¹ Myös pankkikriiseistä toipuminen nopeutuu ja taantumien kustannukset jäävät huomattavasti pienemmiksi, jos luottolaitos-sektori on vakavarainen kriisin puhjetessa.¹²

Kuulemisen vastineet - Luottolaitoksille suunnatun hallintolain 34 §:n mukaisessa kuulemisessa Nordea Bank Abp toimitti kirjallisen vastineen Finanssivalvonnalle. Vastineeseen, joka on päivätty 26.5.2023, sisältyy myös erillisselvitys luottolaitosten pääomavaatimusten vaikutuksesta pankkilainoituksen marginaaleihin sekä lausunto professori Vesa Putto-selta. Finanssivalvonnan johtokunta on huomionnut vastineessa esille tuodut seikat Norjan järjestelmäriskipuskurivaatimuksen hyväksymistä koskevassa päätöksenteossään.

Vastineessaan Nordea Bank Abp toteaa vastustavansa suunniteltua Norjan järjestelmäriskipuskurivaatimuksen hyväksymistä koskevaa Finanssivalvonnan johtokunnan päätöstä. Nordea Bank Abp:n mukaan sille toimitettu kuulemiskirje ei täytä lain kuulemiskirjeelle asettamia vaatimuksia, jonka seurauksena Nordea Bank Abp ei kykene kommentoimaan suunniteltua päätöstä lain edellyttämällä tavalla. Annetut tiedot eivät kaikilta osin vastaa valtiovarainministeriön asetuksessa (VMA 409/2021) edellytettyä. Finanssivalvonnan johtokunnan olisi pidättäydyttävä päättämästä Norjan järjestelmäriskipuskurivaatimuksen hyväksymisestä, kunnes Nordea Bank Abp:lle on toimitettu hallintolain edellyttämät tiedot suunnitellusta päätöksestä. Nordea Bank Abp:n mukaan Finanssivalvonta ei myöskään ole analysoinut Norjan järjestelmäriskipuskurivaatimuksen hyväksynnän vaikutuksia luottolaitosten toiminnalle ja kansantaloudelle.

Nordea Bank Abp:n mukaan siihen tällä hetkellä sovellettavat mikro- ja makrovalvonnan pääomavaatimukset kattavat kaikki Finansdepartementin notifikaatiossa ilmoitetut riskit. Notifikaatiossa ilmoitetut riskit koskevat ensisijaisesti kotitalouksien korkeaa velkaantuneisuutta, luottolaitosten liikekiinteistöluottojen määrää ja luottolaitosten varainhankinnan kytkeytyneisyyttä sekä toissijaisesti luottolaitosten roolia kotitalouksien ja yritysten rahoituksessa ja luottolaitos-sektorin keskittyneisyyttä. Nordea Bank Abp:n mukaan kvantitatiivista analyysiä siitä, että mikro- ja makrovalvonnan pääomavaatimukset eivät kattaisi kaikkia Finansdepartementin notifikaatiossa ilmoitettuja riskejä, ei ole Nordea Bank Abp:lle esitetty. Norjan järjestelmäriskipuskurivaatimuksen hyväksymistä koskevassa päätöksessään Finanssivalvonnan johtokunnan tulisi huomioida kaikki jo olemassa olevat mikro- ja makrovalvonnan pääomavaatimukset.

Tämän lisäksi Nordea Bank Abp:n mukaan Finansdepartementin notifikaatiossa mainitut riskit eivät ole varteenotettavia Nordea Bank Abp:n

¹¹ Ks. esim. Boyarchenko, Giannone & Kovner (2022) Bank capital and real GDP growth. *Federal Reserve Bank of New York Staff Reports NO. 950*; Budnik, Dimitrov, Giglio, Groß, Lampe, Sarychev, Tarbé, Vagliano & Volk (2021) The growth-at-risk perspective on the system-wide impact of the Basel III finalization in the euro area. *EBB Occasional Paper Series No 258*.

¹² Ks. esim. Jorda, Richter, Schularick, & Taylor (2021) Bank capital redux: Solvency, liquidity, and crisis. *Review of Economic Studies* 88.

28.6.2023

FIVA/2023/744

Julkinen

näkökulmasta ja kvantitatiivista analyysiä siitä, että riskit olisivat varteenotettavia ei ole Nordea Bank Abp:lle esitetty. Norjan järjestelmäriskipuskurivaatimuksen hyväksyminen heikentäisi luottolaitosten välisiä tasapuolisia kilpailuedellytyksiä (level playing field). Seikka, että Nordea Bank Abp toimii EU:n pankkiunionissa, jossa valvonta on keskitetty Euroopan keskuspankin alle (Single Supervisory Mechanism, SSM) ja kriisinratkaisumekanismi (Single Resolution Mechanism, SRM) on yhteinen, vähentää Nordea Bank Abp:n mukaan riskejä ja vahvistaa edellytyksiä alhaisemmille pääomavaatimustasoille.

Nordea Bank Abp:n mukaan Norjan järjestelmäriskipuskurivaatimukseen ja muita rahoitusjärjestelmän kannalta merkittäviä luottolaitoksia (O-SII) koskeviin lisäpääomavaatimuksiin liittyvissä riskeissä on päällekkäisyyksiä. Kotitalous- ja liikekiinteistöluottojen määrä korreloi O-SII-vaatimuksissa huomioitavan luottolaitoksen kokoa kuvaavan indikaattorin kanssa. Luottolaitosten varainhankinnan kytkeytyneisyys on puolestaan huomioitu O-SII-vaatimusten kytkeytyneisyys-kriteerissä ja keskityneisyys muodostaa myös yhden O-SII-vaatimusten soveltamiskriteereistä. Norjan viranomaiset ovat osittain tunnustaneet Norjan järjestelmäriskipuskurivaatimuksen ja Norjan O-SII-vaatimusten päällekkäisyyden ottamalla O-SII-vaatimukset huomioon järjestelmäriskipuskurivaatimuksen asettamisessa. Finansdepartementetin perustelut sille, että päällekkäisyyttä ei olisi, ovat Nordea Bank Abp:n mukaan riittämättömät. Myös Norjan järjestelmäriskipuskurivaatimuksessa ja Suomen O-SII-vaatimuksissa on Nordea Bank Abp:n mukaan vastaavaa riskien päällekkäisyyttä. Väite siitä, että järjestelmäriskipuskurivaatimuksella katetaan niitä riskejä, joita rahoitusjärjestelmä aiheuttaa yksittäisille luottolaitoksille, kun taas O-SII-vaatimuksilla katetaan niitä riskejä, joita yksittäinen luottolaitos aiheuttaa järjestelmälle ei perustu lakiin eikä muutenkaan ole perusteltavissa. Nordea Bank Abp myös näkee riskien päällekkäisyyttä Norjan ja Suomen järjestelmäriskipuskurivaatimuksissa.

Norjan järjestelmäriskipuskurivaatimuksen tason määrittelyn perustana oleva stressitesti koski Nordea Bank Abp:n mukaan ainoastaan Norjan suurimpia luottolaitoksia, eivätkä Nordea Bank Abp tai sen tytäryhtiöitä olleet siinä osallisina. Siten stressitestien tuloksia ei voida soveltaa Nordea Bank Abp:hen, jonka riskipainot ja toimintojen rakenne poikkeavat norjalaisista luottolaitoksista.

Finanssivalvonnan arvio vastineista - Finanssivalvonnan käsityksen mukaan Norjan järjestelmäriskipuskurivaatimuksen hyväksymistä koskeva kuuleminen on toteutettu hallintolain 34 §:n mukaisesti. Luottolaitoksista annetun lain (LLL) toisen ETA-valtion järjestelmäriskipuskurivaatimuksen hyväksymistä koskevaan 4d §:ään ei sisälly viittausta valtiovarainministeriön asetukseen (VMa 409/2021), eikä asetuksenantovaltuutusta. Finanssivalvonta on päätöksessään ottanut huomioon luottolaitosdirektiivin (CRD 5) artiklan 134.3 mukaisesti järjestelmäriskipuskurivaatimuksen kannan asettaneen jäsenvaltion esittämät 133 artiklan 9 ja 13 kohdan tiedot.

Nordea Bank Abp:hen tällä hetkellä sovellettavat mikro- ja makrovalvonnan pääomavaatimukset perustuvat voimassa olevaan kansalliseen

sekä EU-sääntelyyn. Norjan järjestelmäriskipuskurivaatimuksen hyväksymistä koskevassa päätöksessä on edellä perusteltu miksi Norjan järjestelmäriskipuskurivaatimuksen perusteena olevia riskejä ei ole katettu muilla lisäpääomavaatimuksilla.

Luottolaitostoimintaa koskeva kansallinen sekä EU-sääntely luovat ETA-alueella toimiville luottolaitoksille yhtenäiset kilpailuedellytykset.

Päätöksenteossään Finanssivalvonta arvioi päätöstensä vaikutuksia luottolaitosten toiminnalle, rahoitusjärjestelmän vakaudelle sekä tarvittaessa kansantaloudelle. Arviot vaikutuksista luottolaitoksille ovat tämän päätöksen perustelujen mukaisesti yleensä kvantitatiivisia ja arviot vaikutuksista rahoitusjärjestelmän vakaudelle yleisemmin sekä kansantaloudelle kvalitatiivisia. Velvoitetta kvantitatiivisiin vaikutusarviointeihin ei sisälly Finanssivalvonnan toimintaa koskevaan sääntelyyn. Suomalaisia luottolaitoksia koskevien, tulevien pääomavaatimusten muutosten kokonaistaloudellisia vaikutuksia on arvioitu edellä Norjan järjestelmäriskipuskurivaatimuksen hyväksymistä koskevassa päätöksessä.

LLL 10 luvun 4b § 1 mom:n mukaan järjestelmäriskipuskurivaatimuksen määrittämisen perusteena on rahoitusjärjestelmän vakaaseen toimintaan tai reaalitylouteen kielteisesti vaikuttavien riskien estäminen ja vähentäminen. Järjestelmäriskipuskurivaatimuksella ehkäistään ja vähennetään rahoitusmarkkinoiden (kaikkia toimijoita koskevia) yleisiä riskejä. Esim. O-SII-lisäpääomavaatimuksilla ehkäistään ja vähennetään yksittäisiin toimijoihin liittyviä riskejä. Järjestelmäriskipuskurivaatimuksen soveltamisedellytykset eivät siten suoraan tue Nordea Bank Abp:n väitettä, että Norjan järjestelmäriskipuskurivaatimuksen perusteena olevat riskit eivät ole vartenotettavia yksittäisten suomalaisten luottolaitosten näkökulmasta ja järjestelmäriskipuskurivaatimusta tästä syystä ei olisi perusteltua hyväksyä sovellettavaksi Suomessa.

Nordea Bank Abp:n mukaan Norjan järjestelmäriskipuskurivaatimuksen ja muita rahoitusjärjestelmän kannalta merkittäviä luottolaitoksia (O-SII) koskevien lisäpääomavaatimusten perustana olevissa riskeissä on päällekkäisyyksiä. Myöskään Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan ei ole poissuljettavissa, että Norjan joissakin järjestelmäriskipuskurivaatimuksen ja suomalaisiin luottolaitoksiin sovellettavien O-SII-lisäpääomavaatimusten asettamisperusteissa (esim. kytkeytyneisyys, keskittyneisyys) olisi osittaisia päällekkäisyyttä. Tämän vuoksi Finanssivalvonta on varovaisuusperiaatetta noudattaen päättänyt hyväksyä Norjan järjestelmäriskipuskurivaatimuksen sovellettavaksi osittain.

Nordea Bank Abp näkee riskien päällekkäisyyttä Norjan ja Suomen järjestelmäriskipuskurivaatimuksissa. Myös Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan Norjan ja Suomen järjestelmäriskipuskurivaatimukset kohdistuvat osittain samoihin riskeihin. Norjan järjestelmäriskipuskurivaatimuksen ja Suomen kansallisen järjestelmäriskipuskurivaatimuksen kattamien riskien osittaisen päällekkäisyyden takia, luottolaitoksen on Finanssivalvonnan päätöksen mukaisesti täytettävä vaatimuksista vain korkeampi (LLL 10 luvun 9 § 3 mom.).

28.6.2023

FIVA/2023/744

Julkinen

Norjan järjestelmäriskipuskurivaatimuksen tason määrittelyn perustana oleva stressitesti koski Nordea Bank Abp:n mukaan ainoastaan Norjan suurimpia luottolaitoksia, eivätkä Nordea Bank Abp tai sen tytäryhtiöt olleet siinä osallisina. Siten Nordea Bank Abp:n käsityksen mukaan stressitestien tuloksia ei voida soveltaa yhtiöön, jonka riskipainot ja toimintojen rakenne poikkeaa norjalaisista luottolaitoksista. Finanssivalvonnan käsityksen mukaan syy siihen, että stressitesti ei koskenut ulkomaisia yhtiötä on se, että Norjassa toimivilla sivuliikkeellä ei voimassa olevan sääntelyn mukaisesti ole vakavaraisuusvaatimuksia. Finanssivalvonta kuitenkin näkee sen, että Norjan 4,5 prosentin järjestelmäriskipuskurivaatimuksen tason määrittelyssä käytetyssä stressitestissä ei ole huomioitu ulkomaisten luottolaitosten sivuliikkeitä, lisäävän epävarmuutta vaatimuksen oikeasuhtaisuudesta ja näin osaltaan perustelevan Norjan järjestelmäriskipuskurivaatimuksen hyväksymistä osittain.

Kansallisen rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävät luottolaitokset (O-SII)

Finanssivalvonta on tarkistanut muita rahoitusjärjestelmän kannalta merkittäviä luottolaitoksia (O-SII) koskevat, Finanssivalvonnan johtokunnan 27.6.2022 asettamat lisäpääomavaatimukset luottolaitostoiminnasta annetun lain 10 luvun 8 §:n edellyttämällä tavalla. Tarkistuksessa ei ole ilmennyt perusteita muuttaa kyseisiä pääomavaatimuksia, joten asiassa ei ole tehty uutta päätöstä.

Vuoden 2022 lopun O-SII-pisteiden perusteella O-SII-luottolaitoksiksi luokitellaan edellisvuosien tavoin Nordea Bank Abp, OP Ryhmä ja Kuntarahoitus Oyj. Eri menetelmiin perustuvien puskurisuositusten ja edellä mainittujen syiden pohjalta Finanssivalvonta katsoo perustelluksi säilyttää kaikkien kolmen O-SII-luottolaitoksen O-SII-puskurit nykyisellä tasollaan, Nordea Bank Abp:n O-SII-lisäpääomavaatimus 2,5 prosentissa, OP Ryhmän 1,5 prosentissa ja Kuntarahoitus Oyj:n 0,5 prosentissa. Suomalaisten O-SII-luottolaitosten systeeminen merkittävyys ei ole merkittävästi muuttunut vuoden aikana, minkä vuoksi kesäkuussa 2022 tarkistettuja O-SII-lisäpääomavaatimuksia voidaan pitää oikeasuhteisina systeemiseen merkittävyyteen liittyviin järjestelmäriskeihin nähden.

Finanssivalvonta julkaisee internet-sivuillaan päivitettyt periaatteet kansallisen rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävien luottolaitosten (O-SII) määrittämiseksi ja lisäpääomavaatimusten asettamiseksi.