EUROOPAN KESKUSPANKKI

EUROJÄRJESTELMÄ

EUROOPAN KESKUSPANKIN LAUSUNTO,

annettu 2 päivänä joulukuuta 2013,

luottolaitosten vakavaraisuusvalvonnasta ja makrovakauden valvonnasta

(CON/2013/82)

Johdanto ja oikeusperusta

Euroopan keskuspankki (EKP) vastaanotti 11 päivänä lokakuuta 2013 Suomen valtiovarainministeriöltä pyynnön antaa lausunto esityksestä laiksi luottolaitostoiminnasta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (jäljempänä ’lakiehdotus’).

EKP:n toimivalta antaa lausunto perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 127 artiklan 4 kohtaan ja 282 artiklan 5 kohtaan sekä jäsenmaiden velvollisuudesta kuulla Euroopan keskuspankkia suunnitelmista lainsäädännöksi 29 päivänä kesäkuuta 1998 tehdyn neuvoston päätöksen 98/415/EY[1] 2 artiklan 1 kohdan kolmanteen, viidenteen ja kuudenteen luetelmakohtaan, sillä lakiehdotus liittyy Suomen Pankkiin, maksu- ja selvitysjärjestelmiin sekä rahoituslaitoksiin sovellettaviin sääntöihin siltä osin kuin ne vaikuttavat merkittävästi rahoituslaitosten ja markkinoiden vakauteen. Tämän lausunnon on antanut EKP:n neuvosto Euroopan keskuspankin työjärjestyksen 17.5 artiklan ensimmäisen virkkeen mukaan.

1. Lakiehdotuksen tavoite

1.1 Lakiehdotuksen tavoitteena on saattaa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/36/EU (jäljempänä ’luottolaitosdirektiivi’)[2] osaksi Suomen lainsäädäntöä sekä tehdä lainsäädäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 575/2013[3] edellyttämiä muutoksia ja selvennyksiä. Lakiehdotuksessa esitetään luottolaitostoimintaa koskevan lain korvaamista uudella samannimisellä lailla sekä sen sisällön muuttamista luottolaitosdirektiivin edellyttämällä tavalla muun muassa pääomapuskurien, riskienhallinnan, hallinta- ja ohjausjärjestelmien sekä hallinnollisten seuraamusten osalta. Lakiehdotuksessa esitetään muutettavaksi myös useita liitännäisiä lakeja, kuten lakia finanssivalvonnasta ja sijoituspalvelulakia.

1.2 Lisäksi lakiehdotuksen tavoitteena on selventää, että finanssivalvonta on vastuussa lakisääteisten tehtäviensä hoitamisesta vain siltä osin kuin näitä tehtäviä ei ole neuvoston asetuksen (EU) N:o

1 EYVL L 189, 3.7.1998, s. 42.

2 Oikeudesta harjoittaa luottolaitostoimintaa ja luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvalvonnasta 26 päivänä kesäkuuta 2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/36/EU (EUVL L 176, 27.6.2013, s. 338).

3 Luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvaatimuksista 26 päivänä kesäkuuta 2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 575/2013 (EUVL L 176, 27.6.2013, s. 1).

1024/2013 (jäljempänä ’asetus yhteisestä valvontamekanismista’ tai ’YVM-asetus’)[4] nojalla annettu EKP:lle.

1.3 Lisäksi lakiehdotuksessa osoitetaan finanssijärjestelmän makrovakauden valvontaa koskeva tehtävä Finanssivalvonnalle. Finanssivalvonnan johtokunta tekee päätökset laitoskohtaisesta vastasyklisestä pääomapuskurista, kiinteistövakuudellisiin vastuisiin sovellettavista vähimmäisriskipainoista ja tappio-osuuksien (LGD) vähimmäisluvuista sekä luottolaitosten luokittelusta ryhmiin niin kutsuttuja G-SII-[5] ja O-SII[6]-puskureita sovellettaessa.

1.4 Lakiehdotuksella muutettaisiin hieman Suomen Pankista annetun lain 26 §:n 4 momentissa olevia säännöksiä tietojenvaihdosta. Suomen Pankin olisi muiden salassapitosäännösten estämättä ilmoitettava viipymättä useille muille viranomaisille, kuten Finanssivalvonnalle, valtiovarainministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriölle, toisen Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion finanssimarkkinoiden toimivuudesta vastaaville viranomaisille, Euroopan valvontaviranomaisille ja Euroopan järjestelmäriskikomitealle (EJRK) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1093/2010[7] 18 artiklassa tarkoitetuista kriisitilanteista.

2. Yleiset huomautukset

2.1 Ehdotetut muutokset liittyvät suurelta osin luottolaitosdirektiivin täytäntöönpanoon. On tärkeää, että luottolaitosdirektiiviin sisältyvien mikro- ja makrotason vakauden valvontaa koskevien välineiden sekä YVM-asetuksen soveltamisalaan kuuluvien vaatimusten siirtäminen ja saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä toteutetaan täsmällisesti. Tällöin edistetään myös mainittujen välineiden ja menettelyjen yhdenmukaista soveltamista kaikissa osallistuvissa jäsenvaltioissa ja helpotetaan näin yhdenvertaisten toimintaedellytysten varmistamista sekä pienennetään sääntelyerojen hyväksikäytön riskiä.

3. Luottolaitosdirektiivin täytäntöönpano

3.1 EKP toteaa, että lakiehdotuksessa esitetään luottolaitosdirektiivin saattamista osaksi Suomen lainsäädäntöä direktiivin vähimmäisvaatimusten mukaisesti.

Pääomaa säilyttävä puskuri, josta käytetään lakiehdotuksessa nimitystä ’kiinteä lisäpääomavaatimus’, olisi lakiehdotuksen 10 luvun 3 §:n mukaan 2,5 prosenttia. Laitoskohtaisen vastasyklisen pääomapuskurin, josta käytetään lakiehdotuksessa nimitystä ’muuttuva

4 Luottolaitosten vakavaraisuusvalvontaan liittyvää politiikkaa koskevien erityistehtävien antamisesta Euroopan keskuspankille 15 päivänä lokakuuta 2013 annettu neuvoston asetus (EU) N:o 1024/2013 (EUVL L 287, 29.10.2013, s. 63).

5 Lyhenteellä ’G-SII’ tarkoitetaan maailmanlaajuisen rahoitusjärjestelmän kannalta merkittäviä luottolaitoksia (*global systemically important institutions*).

6 Lyhenteellä ’O-SII’ tarkoitetaan muita koko rahoitusjärjestelmän kannalta merkittäviä luottolaitoksia (’*other systemically important institutions*’).

7 Euroopan valvontaviranomaisen (Euroopan pankkiviranomainen) perustamisesta 24 päivänä marraskuuta 2010 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusn (EU) N:o 1093/2010 (EUVL L 331, 15.12.2010, s. 12).

lisäpääomavaatimus', määrittäisi Finanssivalvonnan johtokunta mainitun lain 10 luvun 5 §:ssä mainittujen perusteiden mukaisesti.

3.2 Lakiehdotuksessa on säännöksiä neljästä makrovakauden valvonnan välineestä, nimittäin vastasyklisestä pääomapuskurista, kiinteistövakuudellisiin vastuisiin sovellettavista vähimmäisriskipainoista ja LGD-vähimmäisluvuista[8], G-SII-puskurista ja O-SII-puskurista. Siihen ei kuitenkaan sisälly säännöksiä järjestelmäriskipuskurista. EKP toteaa, että järjestelmäriskipuskuri on vapaaehtoinen, ja ymmärtää, että päätös olla sisällyttämättä järjestelmäriskipuskuria Suomen lainsäädäntöön perustuu analyysiin Suomen finanssisektorin nykytilasta sekä puskurin käyttöönoton mahdollisista seurauksista reaalitaloudelle nykyisessä talouden suhdannekierrossa. Järjestelmäriskipuskuri kuuluisi, mikäli se sisällytettäisiin kansalliseen lainsäädäntöön, YVM-asetuksen 5 artiklan soveltamisalaan yhtenä pääomapuskureista asiaa koskevan unionin lainsäädännön mukaisesti. Koska on tärkeää, että EKP:llä ja kansallisilla toimivaltaisilla viranomaisilla tai nimetyillä viranomaisilla on käytettävissään laajin mahdollinen valikoima makrotason vakauden valvonnan välineitä, EKP pitäisi myönteisenä järjestelmäriskipuskurin sisällyttämistä Suomen lainsäädäntöön, niin että varmistettaisiin käytettävissä olevien makrotason vakauden valvonnan välineiden yhdenmukaisuus ja pienennettäisiin sääntelyerojen hyväksikäytön riskiä.

3.3 Lakiehdotuksen tulisi olla aina yhdenmukainen sellaisten suuntaviivojen kanssa, joita Euroopan pankkiviranomainen (EPV)[9] antaa muiden koko rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävien luottolaitosten luokitusperusteista, kuten koosta. Samalla varmistettaisiin rahoitusvakauden ja yhdenvertaisten toimintaedellytysten näkökulmasta, että samoja perusteita sovelletaan kaikissa unionin jäsenvaltioissa maailmanlaajuisen rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävien luottolaitosten ja muiden koko rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävien luottolaitosten luokittelussa.

4. Makrovakauden valvonta

4.1 Lakiehdotuksessa esitetään, että makrovakauden valvontatehtävä osoitetaan Finanssivalvonnalle. Laitoskohtaista vastasyklistä pääomapuskuria koskevat päätökset tehdään Finanssivalvonnan johtokunnassa. Johtokuntaan kuuluu viisi jäsentä, joista kolme nimitetään Suomen Pankin, valtiovarainministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön tekemien ehdotusten perusteella. Finanssivalvonnan on tehtävä laitoskohtaista vastasyklistä pääomapuskuria koskevat päätökset yhteistyössä Suomen Pankin ja valtiovarainministeriön kanssa ja pyydettävä niiltä sekä sosiaali- ja terveysministeriöltä lausunto ennen päätöksentekoa.

4.2 EKP kannattaa makrovakauspolitiikan tehokasta toteutusta jäsenvaltioissa Euroopan järjestelmäriskikomitean suosituksessa ESRB/2011/3[10] mainittujen johtavien periaatteiden

8 Asetuksen (EU) N:o 575/2013 124 ja 164 artikla.

9 Saatavissa EPV:n verkkosivuilta www.eba.europa.eu.

10 Kansallisten viranomaisten makrovakauspoliittisista valtuuksista 22 päivänä joulukuuta 2011 annettu Euroopan järjestelmäriskikomitean suositus EJRK/2011/3 (EUVL C 41, 14.2.2012, s.1).

mukaisesti. Lisäksi EKP katsoo, että EKP:llä ja kansallisilla keskuspankeilla tulisi olla johtava asema makrovakauden valvonnassa, ottaen huomioon niiden asiantuntemuksen ja olemassa olevat tehtävät rahoitusvakauden alalla[11].

4.3 Tällä lausunnolla ei ole vaikutusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1092/2010[12] 17 artiklan mukaisesti tehtäviin suositusten seurantaa koskeviin EJRK:n päätöksiin.

Tämä lausunto julkaistaan EKP:n verkkosivuilla.

Tehty Frankfurt am Mainissa 2 päivänä joulukuuta 2013.

[allekirjoitus]

EKP:n puheenjohtaja

Mario DRAGHI

11 Ks. lausunnon CON/2013/30 2.1 kohta ja lausunnon CON/2013/45 2.1 kohta. Kaikki EKP:n lausunnot julkaistaan EKP:n verkkosivuilla www.ecb.europa.eu.

12 Finanssijärjestelmän makrotason vakauden valvonnasta Euroopan unionissa ja Euroopan järjestelmäriskikomitean perustamisesta 24 päivänä marraskuuta 2010 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1092/2010 (EUVL L 331, 15.12.2010, s. 1).