

## Finanssivalvonnan johtokunnan päätös makrovakausvälineiden soveltamisesta

Finanssivalvonnan johtokunta on kokouksessaan 30.9.2024 päättänyt asettaa luottolaitostoiminnasta annetun lain (610/2014) 10 luvun 4 §:ssä mainitun muuttuvan lisäpääomavaatimuksen edelleen 0,0 prosentin suuruiseksi sekä päättänyt säilyttää luottolaitostoiminnasta annetun lain 15 luvun 11 §:ssä ja eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä annetun lain 14 §:ssä mainitun enimmäisluototussuhteen perustasollaan 90 prosentissa. Enimmäisluototussuhde ensiasunnon hankintaan otetulle luotolle säilyy myös perustasollaan 95 prosentissa.

Lisäksi Finanssivalvonnan johtokunta on päättänyt hyväksyä luottolaitostoiminnasta annetun lain 10 luvun 4d §:n ja Finanssivalvonnasta annetun lain 10 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaisesti Tanskan makrovakausviranomaisen (Erhvervsministeriet) 26.4.2024 asettaman 7,0 %:n suuruisen sektorikohtaisen järjestelmäriskipuskurivaatimuksen sovellettavaksi päätöksen mukaisesti ja siinä määrätyn poikkeuksin sellaisiin suomalaisten luottolaitosten tanskalaisiin saataviin, jotka kohdistuvat kiinteistösektorilla toimiviin yhteisöihin. Vaatimusta sovelletaan sekä konsolidoidulla että yhtiökohtaisella tasolla konsolidointiryhmiin ja luottolaitoksiin, joiden kyseiset Tanskaan kohdistuvat saatavat ylittävät 200 miljoonaa euroa. Tanskan sektorikohtaisen järjestelmäriskipuskurivaatimuksen ja Suomen kansallisen järjestelmäriskipuskurivaatimuksen kattamien riskien päällekkäisyyden takia (vaatimukset kohdistuvat samoihin vastuisiin) luottolaitoksen on luottolaitoksista annetun lain 10 luvun 9 § 3 momentin mukaisesti täytettävä vaatimuksista vain korkeampi. Vaatimus tulee voimaan 1.1.2025.

### Muuttuvan lisäpääomavaatimuksen pitäminen 0,0 %:n tasolla

Maailman ja euroalueen taloudet ovat osoittaneet vuoden alkupuoliskolla toipumisen merkkejä. Suomen talous kasvoi vaimeasti vuoden 2024 ensimmäisellä puoliskolla. Lyhyen aikavälin suhdannenäkymä on silti edelleen vaisu. Työmarkkinatilanne on heikentynyt alkuvuoden aikana, ja inflaatio on hidastunut merkittävästi. Suomen Pankin syyskuun väliennusteen mukaan Suomen talous alkaa vähitellen piristyä ensi vuonna.

Ennustettuun kehitykseen liittyy epävarmuustekijöitä. Geopoliittiset jännitteet luovat maailmantalouteen epävakautta ja voisivat kärjistyessään välittyä myös Suomen talouteen ja johtaa häiriöihin rahoitusmarkkinoilla. Rahoitusolojen pysyminen kireinä ennakoitua pidempään saattaisi viivästyttää talouden toipumista. Toisaalta talouskasvu voi elpyä ennakoitua nopeammin, jos vienti, investoinnit ja yksityinen kulutus vahvistuvat arvioitua enemmän.

Yksityisen sektorin velkaantumista ja luottokannan kehitystä kuvaavien mitareiden valossa finanssisykli on hyvin vaimea, mutta luotonannon supistuminen näyttää kuitenkin olevan pysähtymässä. Merkkejä suhdanteen voimakkaasta käänteestä nousuun ei ole näköpiirissä. Ensisijainen riskimittari eli yksityisen sektorin luottokannan ja BKT:n välisen suhteen trendipoikkeama oli kesäkuun 2024 lopussa selvästi negatiivinen (-16,5 prosenttiyksikköä). Myös suppeammalla luottokäsitteellä laskettu trendipoikkeama pysyi selvästi negatiivisena (-11,0 prosenttiyksikköä). Kotitalouksien lainakanta rahalaitoksista on supistunut, mutta yritysten ja asuntoyhteisöjen lainakanat ovat kasvaneet hitaasti.

Ensisijaista riskimittaria täydentävät riskimittarit eivät viittaa kokonaisluotonantoon liittyvien suhdanneluonteisten vakausuhkien merkittävään kasvuun. Vaikka asuntomarkkinoilla suhdanne on yhä vaimea, lasku näyttää jossakin määrin tasaantuneen. Vaihtotaseen odotetaan pysyvän lähivuosina edelleen alijäämäisenä mutta vajeen arvioidaan pienenevän vähitellen. Näin ollen käytettyihin riskimittareihin pohjautuvan kokonaisarvion mukaan perusteita muuttuvan lisäpääomavaatimuksen soveltamiselle ei ole.

### **Enimmäisluototussuhteen säilyminen perustasollaan**

Asuntomarkkinoilla on ollut yhä vaisua, mutta laskusuhdanteessa on ollut tasoittumisen merkkejä. Asuntokauppa ja uusi asuntolainananto olivat vuoden 2024 alkupuoliskolla vähäisiä ja jäivät hieman vuotta aiemmasta, mutta asuntokauppa lisääntyi heinä-elokuussa. Asuntojen hinnat olivat heinäkuussa hieman korkeammalla kuin alimmillaan vuoden 2024 alussa.

Asuntomarkkinoiden odotetaan vilkastuvan vähitellen vuoden 2024 jälkimmäisellä puoliskolla ja vuoden 2025 aikana. Talousennusteiden ja markkinoiden korko-odotusten mukainen kehitys parantaisi kotitalouksien ostovoimaa, helpottaisi velanhoitoa ja lisäisi vähitellen asuntojen ja asuntolainojen kysyntää. Pankkien odotukset kotitalouksien luotonkysynnän kasvusta lisääntyivät vuoden 2024 alkupuoliskolla tehdyissä kyselyissä.

Kotitalouksien velkaantuneisuus on pienentynyt vuoden 2022 ensimmäisestä neljänneksestä, kun etenkin uusi asuntolainanotto on vähentynyt ja käytettävissä olevat nimelliset tulot ovat kasvaneet nopeasti. Tämä on lievitänyt asuntoluotonantoon ja kotitalouksien velkaantuneisuuteen liittyviä haavoittuvuuksia. Velkaantuneisuuden arvioidaan pysyvän lähivuosina jokseenkin ennallaan, jos talous ja korot kehittyvät ennusteiden ja markkinaodotusten mukaisesti.

Toistaiseksi näköpiirissä ei ole merkkejä asunto- tai asuntoluottomarkkinoiden ylikuumenemisestä. Asuntomarkkinoiden laskusuhdanne on osoittanut tasaantumisen merkkejä ja asuntokaupan sekä -lainanannon odotetaan

vuoden loppua kohden hiljalleen virkoavan, jos korot laskevat odotusten mukaisesti ja kuluttajien luottamus talouteen vahvistuu.

Finanssivalvonnan arvion mukaan makrovakaussympäristössä ei ole tapahtunut sellaisia merkittäviä muutoksia, joista seuraisi rahoitusvakauteen kohdistuvien riskien poikkeuksellista kasvua ja jotka edellyttäisivät enimmäisluototussuhteen muuttamista nykyiseltä perustasoltaan.

### **Tanskan elinkeinoministeriön asettaman sektorikohtaisen järjestelmäriskipuskurivaatimuksen hyväksyminen**

Tanskan makrovakaussympäristönä toimiva elinkeinoministeriö (Erhvervsministeriet) teki lokakuussa 2023 alustavan päätöksen asettaa 7,0 prosentin suuruinen sektorikohtainen järjestelmäriskipuskurivaatimus määräytyille saataville tanskalaisilta kiinteistöyhteisöiltä. Euroopan komissio hyväksyi vaatimuksen 5.1.2024 Euroopan järjestelmäriskikomitean (ESRB) ja Euroopan pankkiviranomaisen (EBA) puoltavien lausuntojen mukaisesti.

Tanskan makrovakaussympäristönä tarkensi ja vahvisti päätöksensä 26.4.2024.<sup>1</sup> Alkuperäisessä notifiikaatiossa makrovakaussympäristönä pyys muiden ETA-maiden viranomaisia soveltamaan järjestelmäriskipuskurivaatimusta näiden maiden luottolaitosten kyseisille tanskalaisille vastuille ja ESRB:tä suosittamaan tätä. Notifiikaatiota tarkennettiin 10.6.2024.<sup>2</sup> ESRB antoi Tanskan järjestelmäriskipuskurivaatimusta koskevan suosituksensa 8.7.2024. Suositus julkaistiin virallisessa lehdessä 16.8.2024.<sup>3</sup> Tanskan valvontaviranomainen (Finanstilsynet) ohjeisti 28.6.2024 päivätyllä tiedotteellaan sektorikohtaisen järjestelmäriskipuskurivaatimuksen soveltamista.<sup>4</sup>

Tanskan elinkeinoministeriö perustelee sektorikohtaisen järjestelmäriskipuskurivaatimuksen asettamista erityisesti kiinteistöyhteisösektorin koolla, toimialan yhteisöjen finanssimarkkinoiden vakautta uhkaavilla riskeillä sekä yhteisöjen kytkeytyneisyydellä muihin finanssimarkkinoiden toimijoihin. Kiinteistöyhteisöille myönnettyt luotot vastaavat 14 prosenttia tanskalaisten luottolaitosten luotonannosta ja 37 prosenttia yrityksille suunnatusta luotonannosta. Kiinteistöyhteisöjen toiminta on erityisen riippuvaista suhdanteista sekä korkotasosta. Korkea korkotaso heikentää yhteisöjen taloudellista asemaa ja kasvattaa todennäköisyyttä sille, että yhteisöt eivät kykene huolehtimaan velvoitteistaan. Korkea korkotaso myös alentaa kiinteistöjen

<sup>1</sup> <https://www.em.dk/aktuelt/nyheder/2024/apr/information-om-fastsaettelse-af-systemisk-buffer-maalrettet-udlaan-til-ejendomsselskaber>

<sup>2</sup> [https://www.eng.em.dk/Media/638597491082626421/DK%20revised%20Notification%20for%20activation%20of%20systemic%20risk%20buffer%202024-06-07\\_corrected.pdf](https://www.eng.em.dk/Media/638597491082626421/DK%20revised%20Notification%20for%20activation%20of%20systemic%20risk%20buffer%202024-06-07_corrected.pdf)

<sup>3</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32024Y05044&qid=1724080903323>

<sup>4</sup> <https://www.finanstilsynet.dk/nyheder-og-presse/nyheder-og-pressemeddelelser/2024/jul/indberetning-af-den-systemiske-buffer>

varallisuusarvoja. Historiallisesti katsottuna luottolaitosten tappiot kiinteistösektorille suunnatusta luotonannosta ovat olleet suuret. Kiinteistöyhteisöjen osuus Tanskan taloudesta nousee noin 20 prosenttiin ja sektori on omiaan vahvistamaan talouden suhdanteita erityisesti rakennustoiminnan myötä. Sektori on lisäksi pääomaintensiivinen ja riippuvainen ulkoisesta, esimerkiksi eläkejärjestelmän tarjoamasta rahoituksesta.

Luottolaitossektorin vakavaraisuutta vahvistamalla sektorin ja yksittäisten luottolaitosten kriisinkestävyys vahvistuu ja todennäköisyys, että tappiot vaikuttaisivat muihin finanssimarkkinoiden toimijoihin ja vaarantaisivat rahoitusjärjestelmän vakautta laajemmin, pienenee. Vaikutus sisämarkkinoiden toimintaan on arvioitu positiiviseksi vakautta uhkaavien riskien pienentymisen myötä. Tanskan elinkeinoministeriö toteaa myös, että sektorikohtainen järjestelmäriskipuskurivaatimus ei ole päällekkäinen muiden sovellettavien makrovakauseräiden, kuten muita rahoitusjärjestelmän kannalta merkittäviä luottolaitoksia koskevan lisäpääomavaatimuksen (O-SII) kanssa.

Tanskan sektorikohtaisen järjestelmäriskipuskurivaatimuksen asettamisen ja tason perusteena on skenaariopohjainen kvantitatiivinen herkkyysoanalyysi, joka on kuvattu yksityiskohtaisesti Tanskan järjestelmäriskineuvoston (det Systemiske Risikoråd) elinkeinoministeriölle suunnatussa suosituksessa asettaa järjestelmäriskipuskurivaatimus.<sup>5</sup> Vaatimus on mitoitettu niin, että se riittäisi kattamaan kriisitilanteessa kiinteistösektorilta syntyvät tappiot. Näin ollen markkinoiden luottamus luottolaitoksiin säilyisi ja luottolaitokset pystyisivät tappioiden kattamisen jälkeen jatkamaan reaalityönsä luottotamamista.

Finanssivalvonta katsoo, että Tanskan elinkeinoministeriön notifikaatiossa 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. Hyväksyminen vahvistaa toimenpiteen vaikuttavuutta ja myös edistää luottolaitosten tasapuolista kilpailuympäristöä. Edellä mainituista syistä Tanskan sektorikohtaisen järjestelmäriskipuskurivaatimuksen hyväksyminen sovellettavaksi suomalaisiin luottolaitoksiin on perusteltua.

Finanssivalvonta katsoo, että Suomessa sovelletuilla pääomavaatimuksilla ei ole katettu Tanskan liikekiinteistösektorin riskejä, poikkeuksena kansallinen järjestelmäriskipuskurivaatimus. Pilari 1 ja 2 -vaatimukset ovat luonteeltaan mikrovalvonnallisia toimenpiteitä, joiden tavoitteena on varmistaa

---

<sup>5</sup> Recommendation on activation of a sector-specific systemic risk buffer for corporate exposures to real estate companies, 3 October 2023, <https://systemicriskcouncil.dk/Media/638319298754090882/Recommendation.pdf> . Ks. myös <https://systemicriskcouncil.dk/Media/638497215046779511/EN%20-%20DSRR%20-%20Considerations%20regarding%20sector-specific%20systemic%20risk%20buffer.pdf> .

luottolaitoksen vakavaraisuus yksittäistä laitosta koskevassa kriisitilanteessa, ei yleisten järjestelmäriskien torjumista. Muita rahoitusjärjestelmän kannalta merkittäviä luottolaitoksia koskeva (O-SII) lisäpääomavaatimus asetetaan luottolaitoksista annetun lain määräämin yleisin perustein. Tanskan sektorikohtaisen 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. Luottolaitosdirektiivin artiklan 134.4 mukaan, jos jäsenvaltiot hyväksyvät virallisesti järjestelmäriskipuskurikannan jäsenvaltiossa toimiluvan saaneiden laitosten osalta, kyseinen järjestelmäriskipuskuri voi olla kumulatiivinen 133 artiklan mukaisesti sovellettavan järjestelmäriskipuskurin kanssa edellyttäen, että puskurit koskevat erilaisia riskejä. Jos puskurit koskevat samoja riskejä, sovelletaan vain korkeampaa puskuria.

Suomen kansallinen järjestelmäriskipuskurivaatimus koskee 29.3.2023 tehdyn Finanssivalvonnan päätöksen mukaisesti luottolaitoksen kaikkia (lukuun ottamatta muilla makrovakaussäilyneillä katettavia) riskejä. Perusteena vaatimuksen asettamiselle oli Suomen luottolaitossektorin suuri rakenteellinen haavoittuvuus, joka johtuu erityisesti sektorin suuresta koosta, maiden rajat ylittävistä kytkettyneisyydestä, suurista asunto- ja kiinteistöluotonantoon liittyvistä riskikeskittymistä sekä sektorin keskeisten asiakasryhmien, erityisesti kotitalouksien, runsaasta velkaantumisesta. ESRB:n Tanskan vaatimusta koskeva suositus jättää ETA-maan hyväksyvän viranomaisen arvioitavaksi, kohdistuvatko vaatimukset samoihin vai erillisiin riskeihin.

Tanskan vaatimusta sovelletaan sekä konsolidoidulla että yhtiökohtaisella tasolla konsolidointiryhmiin ja luottolaitoksiin, joiden kyseiset Tanskaan kohdistuvat saatavat ylittävät 200 miljoonaa euroa notifikaation ja ESRB:n suosituksen mukaisesti.

Vaatimuksen voimaantuloajan osalta Finanssivalvonnan johtokunta harkitsi kahta vaihtoehtoa, (i) ESRB:n suosituksen mukaista 3 kuukauden voimaantuloaikaa suosituksen julkaisemisesta sekä (ii) aiemmin Norjan järjestelmäriskipuskurivaatimuksen hyväksynnän yhteydessä sovellettua pidempää (12 kuukauden) voimaantuloaikaa. Pidempi siirtymäaika noudattaisi kansallisen järjestelmäriskipuskurivaatimuksen voimaantulon siirtymäaikaa Suomen lainsäädännössä ja aiemmin noudatettua käytäntöä. Lisäksi vaihtoehto varmistaisi luottolaitoksille pidemmän siirtymäajan sopeuttaa toimintaansa ennen vaatimuksen voimaantuloa. Lyhyempi, 3 kuukauden voimaantuloaika olisi toisaalta yhdenmukainen ESRB:n suosituksen kanssa, tukisi Euroopan talousalueen sisämarkkinoiden toimivuutta ja varmistaisi yhtenäiset kilpailuedellytykset eri maiden luottolaitoksille tilanteessa, jossa vaatimuksen hyväksynnän vakavaraisuusvaikutus on Norjan vaatimusta rajoitetumpi.

30.9.2024

FIVA/2024/1280

Julkinen

Tehdyn johtokunnan päätöksen mukaan Tanskan sektorikohtainen järjestelmäriskipuskurivaatimus tulee sovellettavaksi suomalaisiin luottolaitoksiin 1.1.2025, ESRB:n suosituksen julkaisemisesta laskettua kolmen kuukauden voimaantuloajanjaksoa seuraavan vuosineljänneksen alusta lukien. Päätöksessään johtokunta korostaa Euroopan talousalueen sisämarkkinoiden toimivuuden merkitystä muiden ETA-jäsenvaltioiden asettamien vaatimusten hyväksynnässä. Finanssivalvonnan arvion mukaan Suomen lainsäädäntö ei myöskään edellytä kansallisen järjestelmäriskipuskurivaatimuksen 12 kuukauden voimaantuloajan soveltamista toisen ETA-jäsenvaltion viranomaisen asettaman vaatimuksen hyväksynnälle. Toisten ETA-jäsenvaltioiden tulevien vaatimusten hyväksynnässä johtokunta lähtökohtaisesti pyrkii noudattamaan ESRB:n suosituksia, ellei niistä poikkeamiselle ole painavia syitä.

Vaatimuksen voimaantuloaika keskellä kuukautta ja raportointikautta voi olla omiaan aiheuttamaan luottolaitoksille ylimääräistä hallinnollista taakkaa ja teknisiä haasteita, minkä vuoksi vaatimus tulee voimaan ESRB:n suosituksen julkaisemisesta laskettua kolmen kuukauden voimaantuloajanjaksoa seuraavan vuosineljänneksen alusta lukien.

**Kuulemisen vastineet** - Luottolaitoksille suunnatussa hallintolain 34 §:n mukaisessa kuulemisessa Nordea Bank Abp toimitti määräajan puitteissa 9.9.2024 kirjallisen vastineensa Finanssivalvonnalle. Finanssivalvonnan johtokunta on huomionnut vastineessa esille tuodut seikat Tanskan sektorikohtaisen järjestelmäriskipuskurivaatimuksen hyväksymistä koskevassa päätöksenteossään.

Vastineen mukaan Nordea Bank Abp vastustaa suunniteltua hyväksymispäätöstä. Nordea Bank Abp:n mukaan vaatimusta ei voida hyväksyä sovellettavaksi Suomessa koska:

- (i) Suomen luottolaitostoiminnasta annettu laki ei tunnista notifikaatiossa mainittuja Tanskan vaatimuksen asettamisen perusteita ja vaatimus on ristiriidassa Euroopan Pankkiviranomaisen (EBA) sektorikohtaista järjestelmäriskipuskurivaatimusta koskevan suosituksen kanssa, siltä osin kuin suositus koskee alasektoreiden määrittelyä.
- (ii) Nordea Bank Abp:n saataviin, jotka kohdistuvat Tanskan kiinteistösektorilla toimiviin yhteisöihin, ei liity sellaista riskiä, jota ei hyväksymispäätöksen aikaan olisi jo katettu olemassa olevilla pääoma-vaatimuksilla.
- (iii) Mitään todistusaineistoa siitä, että mahdollinen hyväksymispäätös varmistaisi yhteneväiset kilpailuedellytykset pankille ei ole esitetty.  
[REDACTED] Nordea Bank Abp:lle on myös Suomessa asetettu kaikkia riskejä koskevat korkeat kansalliset O-SII- ja järjestelmäriskipuskurivaatimukset.
- (iv) Päätöksen Tanskan sektorikohtaisen järjestelmäriskipuskurivaatimuksen hyväksynnästä, joka käytännössä koskisi vain Nordea Bank

30.9.2024

FIVA/2024/1280

Julkinen

- Abp:tä, kuuluisi perustua kaikkien viranomaisten yhtenäiseen arvioon asianmukaisesta ja kohtuullisesta vaatimuksesta. Tällaista analyysiä ei ole kuulemisen yhteydessä Nordea Bank Abp:lle toimitettu.
- (v) Finanssivalvonnan olisi otettava huomioon EBA:n Tanskan vaatimusta koskeva EU-komissiolle osoitettu lausunto ja luottolaitoksista annetun lain säännökset, joissa todetaan, että hyväksymispäätösten yhteydessä olisi vältettävä samojen riskien samanaikaista kattamista eri pääomavälineillä.

Siinä tapauksessa, että Finanssivalvonta hyväksyy Tanskan vaatimuksen sovellettavaksi Nordea Bank Abp:hen, vaatimuksen voimaantuloajan tulisi Nordea Bank Abp:n mukaan olla vähintään 12 kuukauden pituinen, laskettuna Finanssivalvonnan päätöksestä.

[REDACTED]

Nordea Bank Abp ei näe perusteltua tarvetta makrovakaustarpeiden asettamiseksi kyseisille saataville, huomioiden erityisesti taloussuhdanteen heikkoa nykyvaihetta. Tanskan liikekiinteistösektorin ylikuumenemistä tai järjestelmäriskien keskittymistä ei ole Nordea Bank Abp:n mukaan havaittavissa.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Nordea Bank Abp:n pääomatasot ovat riskien kannalta riittäviä sekä instituutiokohtaisesti, että konsolidointiryhmätasolla arvioituna. Tanskan järjestelmäriskipuskurivaatimuksen hyväksyminen koskisi käytän-

30.9.2024

FIVA/2024/1280

Julkinen

nössä suomalaisista luottolaitoksista vain Nordea Bank Abp:tä, jolloin Finanssivalvonnan päätöksenteossa olisi huomioitava pankin yksilöllinen riskiprofiili ja toiminta.

Nordea Bank Abp:n näkemyksen mukaan Finanssivalvonnan asettaman korkean muita rahoitusjärjestelmän kannalta merkittäviä luottolaitoksia koskevan (O-SII) lisäpääomavaatimuksen ja kansallisen järjestelmäriskipuskurivaatimuksen seurauksena Nordea Bank Abp:llä on konsolidointiryhmätasolla pääomia enemmän kuin riskit edellyttävät.

Finanssivalvonnan mahdollinen hyväksymispäätös johtaisi Nordea Bank Abp:n mukaan siihen, että samoja riskejä katettaisiin eri makrovakausvälineillä. Määrällistä analyysia riskeistä ei kuitenkaan sisälly Nordea Bank Abp:n saamaan kuulemiskirjeeseen. Kuulemiskirjeessä vain viitataan eri välineiden tavoitteisiin, eikä huomioida välineiden todellisia päällekkäisyyksiä, jotka Nordea Bank Abp:n mukaan ovat merkittävät. Kansallinen järjestelmäriskipuskurivaatimus asetettiin luottolaitosten stressitestipohjaiselle jännösriskille muiden vaatimusten täydentämiseksi. Yhdessä Tanskan vaatimuksen hyväksymisen kanssa kansallinen järjestelmäriskipuskurivaatimus johtaisi riskinäkökulmasta liiallisiin, yhteneväisiä kilpailuedellytyksiä vaarantaviin pääomavaatimuksiin, asia, jota on käsitelty EBA:n Tanskan vaatimusta koskevassa lausunnossa. Nordea Bank Abp:n näkemyksen mukaan myös kansallisen järjestelmäriskipuskurivaatimuksen asettamisperusteita olisi arvioitava uudestaan. Siinä tapauksessa, että Finanssivalvonta hyväksyisi Tanskan vaatimuksen, tämä olisi huomioitava kansallisen järjestelmäriskipuskurivaatimuksen tasossa. O-SII lisäpääomavaatimuksen osalta Nordea Bank Abp toteaa, että yleispankkitoiminnassa liikekiinteistösaatavien määrä korreloi luottolaitoksen koon kanssa, johtaen siihen, että nämä riskit ovat jo O-SII vaatimuksen kattamia.

Tanskan suhdanneriskejä olisi Nordea Bank Abp:n vastineen mukaan katettava muuttuvalla lisäpääomavaatimuksella. Tanskan viranomaisten notifiikaatiossa Tanskan sektorikohtainen järjestelmäriskipuskurivaatimus toimii Nordea Bank Abp:n mukaan virheellisesti negatiivisena muuttuvana lisäpääomavaatimuksena liikekiinteistösektorille, kasvattaen pääomavaatimuksia riskien kasvaessa. Tämä kasvattaa pääomavaatimuksia suhdanteesta riippumatta, lisäten pääomavaatimusten suhdanteita vahvistavaa vaikutusta.

Nordea Bank Abp edellyttää, että Finanssivalvonta



30.9.2024

FIVA/2024/1280

Julkinen

yhdessä EKP:n ja Tanskan viranomaisten kanssa kokonaisvaltaisesti varmistavat yhteneväiset kilpailuedellytykset Nordea Bank Abp:lle ja sen kilpailijoille tilanteessa, jossa kyseinen hyväksymispäätös käytännössä koskee vain Nordea Bank Abp:tä.

Nordea Bank Abp toteaa olevan epäselvää, onko Tanskan viranomaisten sektorikohtaisen järjestelmäriskipuskurivaatimuksen vaatimuksen tason määrittämiseksi soveltamassa herkkyyssanalyysissä huomioitu Nordea Bank Abp:tä tai sen tytäryhtiötä. Siinä tapauksessa, että näin ei ole, analyysin tulokset eivät vastaa todellisuutta Nordea Bank Abp:n näkökulmasta. Nordea Bank Abp:n valvonta ja toiminta poikkeavat Tanskan luottolaitoksista, jolloin herkkyyssanalyysin pääomavaikutukset ovat erilaiset. Lisäksi toimitetussa herkkyyssanalyysissä on useita heikkouksia. Finanssivalvonnan vuonna 2023 tehdyissä stressilaskelmissa, jotka määrittivät Suomen kansallisen järjestelmäriskipuskurivaatimuksen tason, huomioitiin Nordea Bank Abp:n käsityksen mukaan jo Tanskan liikekiinteistösektorin riskit. Nordea Bank Abp myös toteaa, että Finanssivalvonta ei ole esittänyt analyysiä hyväksymispäätöksen kansantaloudellisista kustannuksista. Finanssivalvonnan kuuluisi esittää kvantitatiivisia riskilaskelmia suunnitellun hyväksymispäätöksen tueksi.

Lainsäädännön soveltamisen osalta Nordea Bank Abp korostaa ei vain kansallisen lainsäädännön noudattamista, vaan myös EU-tason sääntelyn ohjaavaa merkitystä. Finanssivalvonnan olisi tehtävä itsenäinen päätös siitä, ovatko käytössä olevat ja jo sovelletut makrovakauserälineet riittäviä kyseisten riskien kattamiseksi ja onko makrovakauserälineiden soveltamisessa päällekkäisyyksiä. Nordea Bank Abp:n käsityksen mukaan valtiovarainministeriön asetusta luottolaitoksen ja sijoituspalveluyrityksen rahoitusjärjestelmän rakenteellisten ominaisuuksien perusteella määrättävästä lisäpääomavaatimuksesta (409/2021) olisi sovellettava mahdollisen hyväksymispäätöksen yhteydessä. Tanskan notifikaatiossa mainitaan eksplisiittisesti suhdannepohjaiset riskit vaatimuksen asettamisen perusteena. Koska Suomen järjestelmäriskipuskurivaatimusta koskeva sääntely ei tunnista suhdannepohjaisia riskejä järjestelmäriskipuskurivaatimuksen asettamisen perusteena EU-sääntelystä poiketen, Tanskan vaatimusta ei voida hyväksyä sovellettavaksi Suomessa.

Nordea Bank Abp myös toteaa Tanskan vaatimuksen olevan ristiriidassa EBA:n sektorikohtaista järjestelmäriskipuskurivaatimusta koskevan suosituksen kanssa, siltä osin kuin suositus koskee alasektoreiden määrittelyä. Finanssivalvonta on ilmoittanut soveltavansa kyseistä suositusta suomalaisiin luottolaitoksiin.

***Finanssivalvonnan arvio vastineista*** – Luottolaitoksista annetun lain 4d §:n mukaan Finanssivalvonta voi tehdä päätöksen muun ETA-valtion valvontaviranomaisen asettaman 4b §:ssä tarkoitettua lisäpääomavaatimusta vastaavan vaatimuksen soveltamisesta luottolaitoksen siinä valtiossa oleviin tase-

30.9.2024

FIVA/2024/1280

Julkinen

eriin ja taseen ulkopuolisiin sitoumuksiin. Finanssivalvonnan käsityksen mukaan Tanskan sektorikohtaisen järjestelmäriskipuskurivaatimuksen hyväksymistä koskeva kuuleminen on toteutettu hallintolain 34 §:n mukaisesti.

Finanssivalvonta näkee, että Tanskan viranomaisten sektorikohtaista järjestelmäriskipuskurivaatimusta koskevassa notifikaatiossa ja päätöksessä on kattavasti ja seikkaperäisesti lueteltu ja kuvattu ne rakenteelliset riskit, jotka vaarantavat Tanskan liikekiinteistösektorin ja rahoitusmarkkinoiden vakauden. Tanskan elinkeinoministeriö perustelee sektorikohtaisen järjestelmäriskipuskurivaatimuksen asettamista erityisesti kiinteistöyhteisösektorin koolla, toimialan yhteisöjen finanssimarkkinoiden vakautta uhkaavilla riskeillä sekä yhteisöjen kytkeytyneisyydellä muihin finanssimarkkinoiden toimijoihin. Notifikaatiossa on maininta myös suhdanneperusteisista riskeistä, joita rakenteelliset riskit voisivat vahvistaa, mutta Finanssivalvonnan näemyksen mukaan luetellut riskit ovat ensisijaisesti rakenteellisia suhteellisen pysyvyytensä seurauksena. Lisäksi, Suomen luottolaitoslain mukaan, Finanssivalvonnan hyväksymispäätös koskee toisen ETA-valtion vastaavaa, ei identtistä, järjestelmäriskipuskurivaatimusta. Finanssivalvonta myös näkee, että luottolaitoksista annetun lain toisen ETA-valtion järjestelmäriskipuskurivaatimuksen hyväksymistä koskevaan 4d §:ään ei sisälly viittausta valtiovarainministeriön asetukseen (VMa 409/2021), eikä asetuksenantovaltuutusta, jolloin asetus ei olisi sovellettavissa toisen ETA-valtion vaatimuksen hyväksyntään. Tanskan viranomaisilta saadun tiedon mukaan Nordea Bank Abp tytäryhtiöineen on huomioitu viranomaisten toimittamassa Tanskan vaatimuksen tasoa määrittävässä herkkyyksianalysissä.

Nordea Bank Abp:n mukaan vaatimus on ristiriidassa EBA:n sektorikohtaista järjestelmäriskipuskurivaatimusta koskevan suosituksen kanssa, siltä osin kuin suositus koskee alasektoreiden määrittelyä. Syynä tähän on alasektoreita koskevat valinnat sekä sovelletut poikkeukset. Finanssivalvonnan näemyksen mukaan ohjeistukseen liittyy tulkinnanvaraisuutta ja ohje on tarkoitettu sektorikohtaisen järjestelmäriskipuskurivaatimuksen asettamista, ei hyväksymistä, varten.

Tanskan sektorikohtaisen järjestelmäriskipuskurivaatimuksen hyväksymistä koskevassa päätöksessä on edellä perusteltu miksi Tanskan järjestelmäriskipuskurivaatimuksen perusteena olevia riskejä ei ole katettu muilla lisäpääomavaatimuksilla.

Myös Finanssivalvonnan näemyksen mukaan Tanskan ja Suomen järjestelmäriskipuskurivaatimukset kohdistuvat osittain samoihin riskeihin. Tanskan sektorikohtaisen 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.).

Nordea Bank Abp:hen tällä hetkellä sovellettavat mikro- ja makrovalvonnan pääomavaatimukset perustuvat voimassa olevaan kansalliseen sekä EU-sääntelyyn. Luottolaitostoimintaa koskeva kansallinen sekä EU-sääntely luovat ETA-alueella toimiville luottolaitoksille yhtenäiset kilpailuedellytykset. EU-sääntely ja Suomen kansallinen sääntely määrittävät yksityiskohtaisesti, miten makrovakausvälineiden soveltamisesta olisi päätettävä, Finanssivalvonnan noudattaessa päätöksenteossaan voimassa olevaa sääntelyä.

Finanssivalvonta arvioi päätöksensä vaikutuksia luottolaitosten toiminnalle, rahoitusjärjestelmän vakaudelle sekä tarvittaessa kansantaloudelle. Arviot vaikutuksista rahoitusjärjestelmän vakaudelle yleisemmin sekä kansantaloudelle ovat pääsääntöisesti kvalitatiivisia. Velvoitetta kvantitatiivisiin vaikutusarviointeihin ei sisälly Finanssivalvonnan toimintaa koskevaan sääntelyyn. Kyseisen Tanskan vaatimuksen hyväksymisen vaikutukset ovat kaikilta osin vähäiset.

Tanskan sektorikohtaisen järjestelmäriskipuskurivaatimuksen hyväksymistä koskevassa päätöksessä on edellä perusteltu, miksi Finanssivalvonta on päättänyt, että vaatimus tulee voimaan 1.1.2025.