

Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (luotto-laitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuus-direktiivi)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan yhteisöjen komission 14 päivänä heinäkuuta 2004 julkistama tiedonanto ehdotuksesta Euroopan

parlamentin ja neuvoston direktiiviksi parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/12/EY ja neuvoston direktiivin 93/6/ETY muuttamisesta ja ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 28 päivänä lokakuuta 2004

Toinen valtiovarainministeri *Ulla-Maj Wideroos*

Hallitusneuvos,
lainsäädäntöjohtaja Pekka Laajanen

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ EDUSKUNNALLE EHDOTUKSESTA EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIN 2000/12/EY JA NEUVOSTON DIREKTIIVIN 93/6/ETY MUUTTAMISESTA (LUOTTOLAITOSTEN JA SIOITUSPALVELUYRITYSTEN VAKAVARAISUUSDIREKTIIVI)

1. Tausta

Kansainvälinen Baselin pankkivalvontakomitea (Baselin komitea) on usean vuoden ajan valmistellut komitean vuonna 1988 antaman, nykyisin maailmanlaajuisesti noudatetun luottolaitosten vakavaraisuusvaatimusta koskevan suosituksen uudistamista. Samanaikaisesti komissio on valmistellut vastaavia muutoksia luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvaatimusta koskeviin direktiiveihin (direktiivit 2000/12/EY, jossa säädetään luottolaitosten vakavaraisuusvaatimuksesta, sekä direktiivi 93/6/ETY, jossa säädetään sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvaatimuksesta ja jolla täydennetään myös luottolaitosten vakavaraisuusvaatimuksia markkinariskien osalta). Baselin pankkivalvontakomitea antoi laajojen kansainvälisten lausuntokierrosten jälkeen suosituksensa kesäkuussa 2004. Vastaavat periaatteet sisällytettiin komission direktiiviehdotukseen, joka annettiin 14.7. 2004 (COM (2004) 486 final). Direktiiviehdotuksessa Baselin suosituksen periaatteet ulotetaan koskemaan myös sijoituspalveluyrityksiä yhdenmukaisesti sen tähänkin asti EU:ssa noudatetun periaatteen kanssa, että luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvaatimusten tulee olla mahdollisimman samanlaiset siltä osin, kun ne harjoittavat samanlaista toimintaa.

Uudistuksen tavoitteena on ottaa huomioon luottolaitosten riskienhallinnassa viime vuosien aikana tapahtunut kehitys, jonka ansiosta liiketoiminnan riskejä ja niiden kattamiseksi tarvittavaa pääomavaatimusta pystytään laskemaan huomattavasti nykyistä karkeaa vakavaraisuuslaskentaa tarkemmin. Uudet vakavaraisuusvaatimukset on pyritty laatimaan siten, että ne kannustavat kehittyneempien riskienhallintajärjestelmien käyttöönottoon luottolaitoksissa. Uudistus edistää todellisia

riskejä vastaavaa rahoituksen ja rahoituskustannusten kohdentamista sekä hinnoittelua rahoitusjärjestelmässä. Toisaalta uudet vakavaraisuusvaatimukset on pyritty mitoittamaan niin, että luottolaitosten omien varojen määrä koko pankkijärjestelmässä säilyy riikisellä tasolla. Uudistuksella pyritään siten lisäämään rahoitusjärjestelmän tehokkuutta ilman, että uudistus heikentää koko pankkijärjestelmän vakavaraisuutta.

Direktiivit on tarkoitettu hyväksyä EU:n toimielinten välisen sopimuksen (2002/C 77/01) mukaisen ns. recast-menettelyn mukaisesti siten, että vaikka direktiivit joudutaan niihin tehtävien muutosten suuren lukumäärän vuoksi antamaan kokonaan uusina direktiiveinä, käsittelyn kohteena ovat ainoastaan direktiiveihin sisältyvät luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuutta ja sen valvontaa koskevat direktiivien määräykset.

Komission ehdotuksessa on lukuisia, kii-reisestä hyväksymisaikataulusta johtuvia teknisiä virheitä ja epätarkkuuksia muun muassa keskeisissä määritelmässä ja siirtymäsäännöksissä sekä artiklaviittauksissa, jotka on tarpeen korjata ennen kuin direktiivi voidaan hyväksyä.

Koska direktiiviehdotusta ei ole ehditty kääntää yhteisön virallisille kielille, siitä on toistaiseksi käytettävissä ainoastaan alkupe-räinen englanninkielinen versio. Valtioneu-vosto lähettää Eduskunnalle tiedoksi suomenkieliset ja ruotsinkieliset versiot viipy-mättä niiden valmistuttua.

2. Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten (jäljempänä laitosten) vakavaraisuusvaatimuksen laskentaa ja valvontaa koskevia säännöksiä ehdotetaan muutettavaksi Baselin

komitean kesäkuussa 2004 antamien kansainvälisten suositusten mukaisesti. Uudistuksen keskeisimmät alueet ovat seuraavat:

- vähimmäisvakavaraisuusvaatimus on laskettava luotto- ja markkinariskin lisäksi myös toiminnalliselle eli operatiiviselle riskille,

- edellä mainituissa riskialueissa valvottavan on mahdollista valita eri laskentamenetelmien välillä, joista kehittyneemmät menetelmät edellyttävät valvojan hyväksymistä,

- luottoriskin vakavaraisuusvaatimus voidaan laskea paitsi ns. standardimenetelmää käyttäen myös valvontaviranomaisten hyväksymien laitosten omaan sisäiseen luottoluokitukseen perustuvien menetelmien avulla,

- standardimenetelmässä vakavaraisuusvaatimuksen pohjana olevaa karkeaa luottoriskien luokittelua muutetaan nykyistä hienojakoisemmaksi muun muassa siten, että riskikerroin määräytyy pääsääntöisesti vastapuolen ulkoisen luottoluokituksen (ratingin) mukaisesti,

- vakuudet ja muut luottoriskin vähentämismenetelmät saadaan ottaa huomioon nykyistä laajemmin direktiivissä säädetyn edellytyksin,

- direktiiviin sisällytetään määräykset laitosten pääoman riittävyyttä koskevasta laitoksen omasta sisäisestä arviointi- ja seuranta-prosessista eli pääomanhallintaprosessista sekä valvojan arviointiprosessista, jolla valvoja arvioi laitosten riskejä, riskienhallintaa ja pääomanhallintaprosessia ja

- laitosten edellytetään julkistavan direktiivissä tarkemmin säädetyt tiedot laitoksen riskeistä, niiden kattamiseksi tarvittavasta pääomasta ja riskienhallinnasta. Käytännössä tiedot useimmiten julkistetaan tilinpäätösinformaatiossa (tai tilinpäätöksessä ja siihen liitettävässä toimintakertomuksessa).

Direktiiviä 2000/12/EY koskeva ehdotus, erityisesti sen 136 artikla, sisältää lisäksi nykyisestä poiketen määräyksiä valvontaviranomaisten valvontavaltuuksille asetettavista vähimmäisvaatimuksista. Direktiivi edellyttäisi muun muassa, että valvontaviranomaisella on oltava oikeus asettaa vähimmäispääoman ylittävä pääomavaatimus yksittäiselle laitokselle, jonka riskienhallinta, riskien kattamiseksi tarvittavan pääoman hallinta ja ylläpito sekä näihin liittyvät prosessit eivät täy-

tä direktiiviehdotuksessa näille määriteltyjä vähimmäisvaatimuksia. Vähimmäispääoman ylittävä pääomavaatimus on direktiivin lähtökohtien mukaan tarkoitettu asetettavaksi direktiivissä tarkemmin säännellyn valvontaviranomaisen oman arviointiprosessin perusteella, jonka periaatteet viranomaisen on etukäteen julkistettava. Näistä säädetään erityisesti artikloissa 22, 123 ja 124 sekä niiden liitteissä. Jotta tämä direktiivin lähtökohta selkeästi ilmenisi itse direktiivitekstistä, artiklaa 136 olisi tältä osin täsmennettävä. Vastaavalla tavalla tulisi täsmentää myös kyseisen artiklan kohtia, joissa säädetään viranomaisen oikeudesta asettaa korotettuja riskikertoimia ja vaatia pankkia muuttamaan vakuuskäytäntöään. Direktiiviehdotus ei toistaiseksi sisällä direktiivin soveltamisen ennustettavuuden ja oikeusvarmuuden kannalta riittäviä rajoituksia artiklassa tarkoitettulle viranomaisen harkintavallalle.

Direktiivissä määrättäisiin myös nykyistä yksityiskohtaisemmin laitosten konsolidoidusta valvonnasta vastaavan viranomaisen tehtävistä sekä tilanteista, joissa konsolidoitua valvontaa on sovellettava myös alaryhmittymiin. Erityisen merkityksellinen ja ehdotuksen kohdista ehkä kaikkien kiistanalaisin on ehdotettu direktiivin 2000/12/EY artiklan 129 toinen ja kolmas kappale. Näiden kohtien mukaan konsolidoidusta valvonnasta vastaavan valvontaviranomaisen tehtävänä olisi hyväksyä vakavaraisuusvaatimuksen laskemisessa käytettävät sisäiset laskentamenetelmät kaikkien samaan konsolidointiryhmään (käytännössä konserniin) kuuluvien laitosten osalta. Säännöksestä seuraa käytännössä, että emoyrityksen valvonnasta vastaava valvontaviranomainen voisi yksin päättää toisessa jäsenvaltiossa sijaitsevan tytärluottolaitoksen vakavaraisuusvaatimuksen perustana olevien menetelmien hyväksymisestä kuultuaan tytärluottolaitoksen valvonnasta vastaavaa viranomaista mutta ilman tämän nimenomaista suostumusta. Viimeksi mainittu viranomainen olisi siten velvollinen tunnistamaan ulkomaan viranomaisen ratkaisun myös yksittäisen luottolaitoksen vakavaraisuusvaatimuksen laskemisen osalta. Säännös sisältää sen EU-oikeudessa ainakin rahoitussektorilla uuden periaatteen, että toisen valtion viranomaisen päätöksellä, joka on tehty

tämän toisen jäsenvaltion kansallista lainsäädäntöä soveltaen (joskin direktiivin asettamissa tarkoissa rajoissa ja direktiivissä säädetyin yhteisen neuvotteluprosessin jälkeen), voidaan asettaa toisen valtion laitoksia koskevia vaatimuksia.

Suomen edustajat eivät alustavassa valmistelussa ole kuitenkaan, toisin kuin erityisesti unionin uudet itäeurooppalaiset jäsenvaltiot, pitäneet ehdotusta tältä osin ongelmallisena, koska kehittyneiden riskienhallintamenetelmien kehittämiskustannukset pankkikonserneissa ovat huomattavia ja erilaisten laskentamenetelmien vaatiminen samassa konsernissa olisi omiaan tältä osin heikentämään pankkikonsernien tehokasta toimintaa. Uhka joutua soveltamaan samanaikaisesti useampia eri menetelmiä konsernissa saattaisi myös vaikeuttaa kehittyneempien riskienhallintamenetelmien käyttöönottoa ja olisi siten ristiriidassa direktiivin yhden keskeisen tavoitteen kanssa, joka on kannustaa luottolaitoksia ottamaan käyttöön kehittyneitä sisäisiä riskienhallintamenetelmiä. Myös Euroopan rahoitustoimiala on tältä osin voimakkaasti puoltanut ehdotusta. Lisäksi direktiivi asettaisi yksityiskohtaiset rajat säännöksen edellyttämällä viranomaisharkinnalle eikä siten merkitsisi olennaista itsenäisen päätösvallan luovuttamista ulkomaan viranomaiselle. Suomen edustajat ovat alustavassa valmistelussa kuitenkin pitäneet välttämättömänä täsmentää artikkelissa säädettävää menettelyä siten, että siinä voidaan varmistaa yleisten hallinto-oikeudellisten vaatimusten täyttyminen, kuten selkeän valituskelpoisen päätöksen antaminen artikkelissa tarkoitettuun hakemukseen.

Ehdotukseen sisältyy lukuisia kohtia (esim. artikla 80.3), joissa jäsenvaltioiden valvontaviranomaiselle on osoitettu toimivaltaa valita, mitä direktiivissä mainituista vaihtoehtoisista vakavaraisuusvaatimuksen laskentaperiaatteista olisi sovellettava. Ehdotusta voidaan pitää yleiseltä kannalta ongelmallisena siltä osin kuin tällaisissa direktiivikohdissa on kysymys norminantovallasta, jota Suomessa voidaan ainoastaan perustuslain määrittelemissä rajoissa delegoida alemmanasteisille viranomaisille. Tämän vuoksi Suomen edustajat ovat alustavassa valmistelussa pitäneet tärkeänä, että kyseisissä kohdissa viitataan

pelkästään jäsenvaltioihin eikä niiden valvontaviranomaisiin. Näin varmistutaan siitä, että direktiivin säännöksissä ei oteta kantaa yksittäisen maan norminantotasoihin ja että säännökset olisivat linjassa Suomen perustuslain norminantovallan delegointia alemmanasteisille viranomaisille rajoittavan säännöksen kanssa.

Direktiivin määräyksiä olisi ryhdyttävä soveltamaan jäsenvaltioissa pääosin viimeistään 31.12.2006 lukien.

3. Vaikutukset Suomen lainsäädäntöön ja talouteen

Vaikutukset lainsäädäntöön

Direktiivi edellyttää muutoksia kansallisen lainsäädäntöön (laki luottolaitoksista, laki sijoituspalveluyrityksistä, laki Rahoitustarkastuksesta) ja todennäköisesti erillistä asetusta. Direktiivin sisältämien vakavaraisuusvaatimuksen laskentaa koskevien yksityiskohtaisten teknisten määräysten voimaansaattaminen edellyttää lisäksi merkittäviä muutoksia ja laajennuksia Rahoitustarkastuksen luottolaitostoiminnasta annetun lain nojalla antamiin määräyksiin. Direktiivin laajuus ja yksityiskohtainen tekninen luonne edellyttävät joka tapauksessa merkittävää norminantovalan delegointia Rahoitustarkastukselle. Norminantovaltuuksien delegointiin liittyvien kysymysten lisäksi valvontaviranomaisille ehdotetut laajat valtuudet asettaa harkinnanvaraisia lisäpääomavaatimuksia tai muuten poiketa direktiivin vaatimuksista yksittäistapauksissa edellyttävät kansallisten lainsäädäntöehdotusten perustuslainmukaisuuden erittäin huolellista harkintaa.

Vaikutukset talouteen

Uudistettu vakavaraisuussäännöstö mahdollistaa luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten toimintaan liittyvien riskien mittaamisen ja riskien kattamiseksi vaadittavan omien varojen vaatimuksen laskemisen nykyistä säännöstöä tarkemmin. Uudistus on siten omiaan yleisesti edistämään rahoitusmarkkinoiden vakautta sekä pääomien nykyistä tehokkaampaa kohdentumista ja riskeihin pe-

rustuvaa hinnoittelua ja siten rahoitusmarkkinoiden tehokkuutta.

Uudistus on pyritty mitoittamaan siten, että koko rahoitussektorin omien varojen määrä säilyy globaalilla tasolla ennallaan. Omien varojen määrän odotetaan kuitenkin jakautuvan jossain määrin eri tavalla kuin nykyisin siten, että laitokset, jotka käyttävät kehittyneimpiä riskienhallintamenetelmiä hyötyvät uudistuksesta kun taas riskienhallintaan kehittymättömimpien laitosten vakavaraisuusvaatimukset kasvavat jonkin verran nykyisestä. Uudistus sisältää siten myös kannusteen laitoksille siirtyä käyttämään rahoitusmarkkinoiden tehokkaan ja vakaan toiminnan kannalta tarpeellisia kehittyneitä riskienhallintamenetelmiä. On huomattava, että monet suuret eurooppalaiset rahoituslaitokset (mukaan lukien suurimmat suomalaiset pankit) käyttävät jo tällä hetkellä riskienhallintamenetelmiä, jotka ovat luonteeltaan hyvin lähellä uudistuksen ehdotuksia. Pankeissa on myös jo meneillään mittava kehitystyö tällaisten menetelmien saattamiseksi direktiivin vaatimusten mukaisiksi.

Uudistuksen määrällisiä vaikutuksia yksittäisten suomalaisten laitosten pääomakustannuksiin tai muutenkaan Suomen rahoitusmarkkinoilla ei ole mahdollista määrällisesti arvioida senkään vuoksi, että pääomavaatimusten määrä riippuu osittain siitä, miten kehittyneitä menetelmiä luottolaitokset ottavat käyttöön. Muutosten ei arvioida olevan niin suuria, että ne ainakaan lyhyellä aikavälillä vaikuttaisivat merkittävästi markkinoiden rakenteeseen tai yksittäisten yritysten kilpailuedellytyksiin kotimaassa tai kansainvälisesti.

Uudistuksen lähtökohdista seuraa, että luottolaitosten suurten asiakasyritysten rahoituskustannukset alenisivat jonkin verran nykyisestä. Pienten yritysten kustannukset vastaavasti nousisivat, koska suuryritykset voivat helpommin hankkia edullisemmän vakavaraisuusvaatimuksen edellytyksenä olevia ulkoisia luottoluokituksia ja asettaa luottoilleen vakuuksia, jolloin pankit voivat myöntää niille edullisempia luottoja. Uudistuksessa on kuitenkin pyritty ottamaan huomioon erityisesti pkt-yrityksille aiheutuvien rahoituskustannusten nousun vaikutukset siten, että tällaisilta yrityksiltä oleviin saamisiin sovellet-

tavia riskikertoimia ja muita periaatteita on ehdotuksessa erikseen lievennetty siitä, mitä ne uudistuksen yleisten lähtökohtien perusteella olisivat. Vaikutusten suuruus ei tältäkin osin ole määrällisesti tarkoin arvioitavissa, mutta yleisesti ottaen pkt-yrityksiä koskevat erityissäännökset riittänevät varmistamaan, että uudistus ei merkittävästi lisää niiden rahoituskustannuksia.

Uudistus lisää sekä laitosten että viranomaisten kustannuksia lyhyellä aikavälillä, koska direktiivissä asetetaan nykyistä huomattavasti suuremmat vaatimukset sekä laitosten omille riskienhallinta- ja arviointiprosesseille että viranomaisvalvonalle. Uudistuksen Rahoitustarkastukselle aiheuttamat henkilöstölisäykset on jo pääosin toteutettu. Vakavaraisuusuudistuksesta aiheutuvat sääntelyn ja valvonnan muutostarpeet pyritään hoitamaan valvojan nykyresurssien käyttöä tehostamalla ja tehtäviä priorisoimalla.

4. Valtioneuvoston kanta

Suomi kannattaa direktiiviehdotuksen hyväksymistä seuraavin edellytyksin.

Direktiivin 2000/12/EY 136 artiklasta tulisi käydä ilmi, että valvojan harkintavaltaa direktiivissä säädettyjä yksityiskohtaisia minimivaatimuksia korkeamman pääomavaatimuksen asettamisessa jotenkin rajoitetaan. Artiklaa tulisi täsmentää ainakin niin, että siitä ilmenisi selkeästi direktiivin lähtökohtana oleva periaate, jonka mukaan vähimmäispääoman ylittävän pääomavaatimuksen ja korotettujen riskikertoimien asettaminen tapahtuvat etukäteen julkistettuihin periaatteisiin perustuvan arviointiprosessin perusteella.

Direktiivin kohdat (esim. direktiivin 2000/12/EY artikla 80.3 ja vastaavat kohdat), joissa on kysymys sääntelyvaihtoehtojen valinnasta, muutetaan siten, että niissä viitataan jäsenvaltioiden toimivaltaan valvontaviranomaisten toimivallan sijasta.

Direktiivien soveltamisalaa ja sen perusteena olevia keskeisiä määritelmiä täsmennetään sen varmistamiseksi, että vakavaraisuusvaatimusten soveltamisala voidaan määritellä yksiselitteisesti.

Lisäksi Suomi edellyttää, että luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten konsolidoidusta valvonnasta vastaavan viranomaisen toi-

mivalta suhteessa yksittäisten luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten valvonnasta vastaavien viranomaisten toimivaltaan määritellään erityisesti direktiivin 2000/12/EY *artiklassa 129* yksiselitteisesti ja tavalla, joka riittävästi vastaa monikansallisten ryhmittymien tehokkaan valvonnan ja markkinoiden tehokkaan toiminnan vaatimuksia sekä varmistaa yleisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden noudattamisen artiklan mukaisessa viranomaismenettelyssä. Suomi voi edellä mainituin edellytyksin hyväksyä sekä järjestelmän,

jossa artiklassa tarkoitetusta hyväksymisestä päättää konsolidoidusta valvonnasta vastaava valvontaviranomainen kaikkien konsolidointiryhmään kuuluvien laitosten osalta, että järjestelmän, jossa konsolidointiryhmään kuuluvan yksittäisen laitoksen osalta hyväksymisestä päättää aina asianomaisen laitoksen valvonnasta vastaava kansallinen valvontaviranomainen.

Valtioneuvosto katsoo, että asiasta on tarpeen hankkia perustuslakivaliokunnan kanta ainakin edellä mainittujen artiklojen osalta.